

Kommunal borgerservice anno 2011

Andersen, Kim Normann

Document Version

Final published version

Publication date:

2011

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Andersen, K. N. (2011). *Kommunal borgerservice anno 2011*. Center for Applied ICT (CAICT), CBS.

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. Jul. 2025

Kommunal borgerservice anno 2011: Frekvens og omkostninger for anvendelse af fysiske og digitale kanaler

Kim Normann Andersen

Center for Applied ICT (CAICT), Copenhagen Business School (CBS)

Howitzvej 60, 2000 Frederiksberg

Tlf.: 3815-2437 Mobil: 2479-4328 E-mail: andersen@cbs.dk

MSN: andersenCBS@live.com Skype, Twitter, FourSquare: andersenCBS

Januar 2011

Rapporten kan downloades via <http://openarchive.cbs.dk/>

ISBN 978-87-92524-11-9



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

Center for Applied ICT (CAICT)
Copenhagen Business School - Howitzvej 60 - 2000 Frederiksberg
URL <http://www.cbs.dk/caict>

Indhold

1. Sammenfatning.....	3
2. Omfanget af kommunikation med borgerne i kommunerne.....	4
3. Det kommunale besparelspotentiale.....	12
4. Strategiske udfordringer.....	16

1. Sammenfatning

Dette working paper er del af det langsigtede forskningsarbejde med udvikling af modenhedsmodeller for digitalisering af den offentlige sektor. Vi har i en række danske og engelske publikationer fulgt digitaliseringen i den offentlige sektor med det sigte at forstå fremdriften, ledelse og effektmåling af digitaliseringen. Den overordnede model for forståelse af digitaliseringen har vi betegnet Public Sector Process Rebuilding Using Information Systems (PPR). Nærværende rapport indgår således i udforskningen af den digitale modenhed i den offentlige sektor ud fra PPR-modellen. Rapporten er udgivet i CAICT's working paper serie. Der vil ud fra denne rapport indhold og den videre modning af analyserne blive udarbejdet en engelsk forskningspublikation. Working paperet er en procespaper, hvorfor eventuelle kommentarer gerne modtages. Modtagne kommentarer søges indarbejdet i den videre udvikling af paperet.

Det har været god latin at betragte telefoniske henvendelser som den store udgiftsdriver og at se digitalisering som redningsplanken for den offentlige sektor. Men det er ikke tilfældet. Telefoniske henvendelser koster langt mindre end e-mail henvendelser. E-mail bliver brugt i en lind strøm og for hver mail, bliver der bundet 80 kroner i omkostninger. Selvbetjeningsløsningerne er dyre at udvikle og de bliver ikke anvendt.

Overslaget i denne rapport viser, at der hvert år er 100 – 166 millioner henvendelser til den kommunale sektor. Det svarer til at hver dansker er i kontakt med den kommunale sektor minimum 20 gange pr. år. Rapportens konservative skøn er, at det koster mere end 7 milliarder pr. år at behandle disse henvendelser.

Løsningen er dog ikke at åbne flere telefonlinier, men derimod at lukke emails og erstatte dem med selvbetjeningssystemer, evt. mobiltelefonbaserede tast selv/ ikonbaserede løsninger. Med den massive udbredelse af smart-phones der bl.a. udmærker sig ved at være et reelt alternativ til den faste forbindelse til internettet, er en af de sidste tekniske barrierer for adgang til selvbetjening forsvundet.

Vejen til at spare mere på administrationsomkostningerne ved henvendelser fra borgerne er derfor at udvikle robuste selvbetjeningssystemer, der kan tilgås via internettet og smartphones. I tilpasningen af selvbetjeningen skal der først og fremmest tænkes på at genbruge løsninger der allerede findes samt sættes dem nådeløst ind hvor der er et stort antal brugere, der ofte er i kontakt med kommunen. Hidtil har man brugt en helt anden tilgang: applikationer er udviklet til områder borgerne enten sjældent bruger eller hvor succeskriterier for effekter har været andre end direkte besparelser på administrationsomkostningerne. Den traditionelle skelnen mellem administrationsløsninger på rådhuset og administrative funktioner på de kommunale institutioner (skoler etc), gør at nye, innovative løsninger ofte sker på forkert sted og tid, hvis målsætningen er tilfredse brugere og reduktion af administrative omkostninger. Der opstilles i rapporten syv fremadrettede råd for at bryde digitaliseringens tilsyneladende onde ring:

- Med lov og legitimitet skal kanal bygges
- Luk og sluk
- Glem slutproduktet
- Send kommunens A-kæde på banen
- Glem sæden i øst, husk høsten i vest
- Reel og robust selvbetjening
- Business case på vrangen

2. Omfanget af kommunikationen

Internationale målinger af digitaliseringen af den offentlige sektor og den generelle digital parathed i Danmark, giver generelt et positivt billede af digitaliseringen. Det er dog også et forholdsvist entydigt billede at en række lande fra Asien og de baltiske lande i nogle målinger er på niveau eller bedre end Danmark. Skiftet i det internationale digitaliseringsbillede er afgørende at følge da den kommunale sektor i Danmark i mange år har været i førersædet og haft begrænset udbytte af at søge efter bedre digital praksis i andre lande. Dette billede ændres afgørende de kommende år. Aktiv deltagelse i international benchmark awards som eksempelvis European eGovernment Awards kan føre til anerkendelse af indsatsen, men også til at få inspiration fra kommuner i lande som på det gennemsnitlige plan er langt efter Danmarks placering.

Tabel 1. Danmarks internationale digitale placering

	Danmark	Australien	New Zealand
United Nations (2010)	7	8	14
OECD (2009)	3	18	15
Economist Intelligence Unit (2009)	1	6	11
Waseda University (2010)	13	5	15

I tabel 2 har vi opgjort udbuddet, anvendelsen og færdiggørelsen af de 20 offentlige e-services der af EU er defineret som indikatorer for fremdriften af digitaliseringsindsatsen. Sammenlignes anvendelsen med færdiggørelsen i Danmark med andre EU-lande, er der ikke grundlag for at antage at de danske løsninger er de mest robuste. En række lande har større grad af soliditet. Det kan skyldes bedre selvbetjeningsløsninger i andre lande, men det kan også skyldes at der ikke er andre, let-tilgængelige kanaler.

Med i vurderingen af den relativt store forskel mellem anvendelse og fuldførelse, kan også være at de fysiske kommunale borgerservices nok har været genstand for en reorganisering og en opgavetilførelse med tilhørende udfordringer med indfasning af opgaverne, men over tid har moderniseringen af den kommunale service budt til en øget kundeorientering af kommunernes borgerrettede services. Borgerne mødes af en fysisk imødekomende og i nogle øjnes top-tunet kanal, der har domæne viden og kan straks afklare henvendelser hvad enten de sker fysisk eller telefonisk. Ifølge dette argument handler det således mere om at den fysiske kanal har udviklet sig i en for borgeren attraktiv retning med rigelig bemanning og kundeorientering, snarere end at den digitale selvbetjeningsløsning nødvendigvis er dårlig.

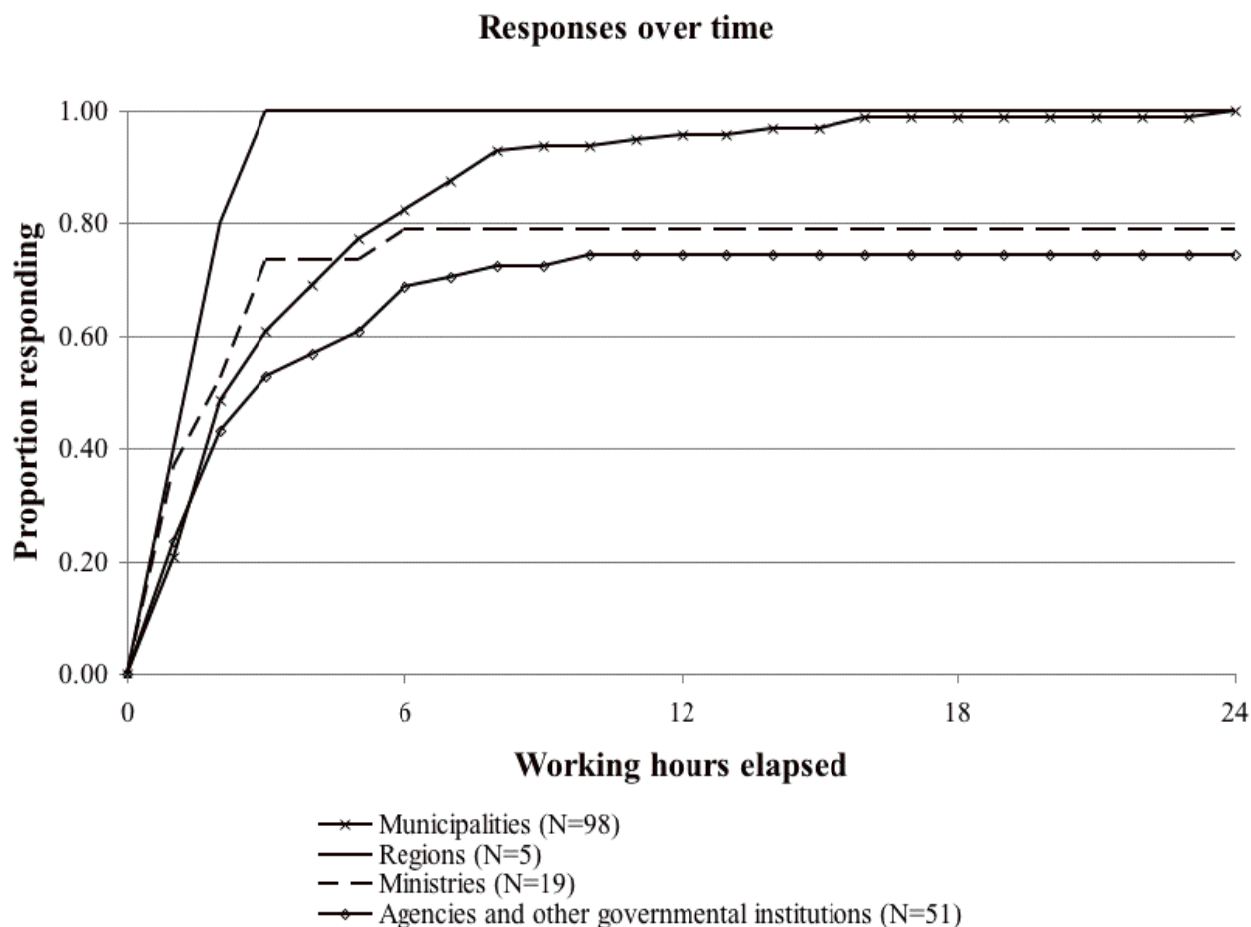
Tabel 2. Udbud og anvendelse af 20 offentlige e-services

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udbud	n.a.	72	58	n.a.	63	63	n.a.	84
Anvendelse	37	40	44	n.a.	43	58	44	67
Færdiggørelse	14	14	14	n.a.	17	33	27	33

Kilde. Eurostat.

I betragtning af omfanget af anvendelsen af e-mail kommunikationskanalen er det påfaldende, at der er endog meget sparsom belysning af indholdet i kommunikationen, svartider, etc. Vi har i en undersøgelse foretaget i 2010 undersøgt e-mail svartider i kommunerne, regioner og det statslige niveau. Det bemærkelsesværdige i denne rapportes sammenhæng er, at kommunerne svarer relativt hurtigt og at deres svarpct. er markant højere end det statslige niveau. Vi belyste også indholdene af svarene og de var betydelige mere brugbare end på det statslige niveau og mere end fyldestgørende. Denne udprægede og udvidede service via e-mail er fra modtagerens synspunkt selvsagt et gode, men rejser samtidigt bekymring om overopfyldelsen af serviceydelsen er udtryk for en aktiv ressourceprioritering eller en overkapacitet i ressourceallokeringen.

Figur 1. E-mail svartider



Kilde: Andersen et al., (2011). *Digital Skeletons Unveiled: E-mail Response in the Public Sector*.
 Government Information Quarterly

Udtræk fra Danmarks Statistiks databank samt undersøgelser foretaget af bl.a. borger.dk, viser et uniformt billede af et endog meget højt niveau for informationssøgning på kommunale hjemmesider. Initiativer som eDag3 kan meget vel øge antallet af dokumenter der modtages elektronisk, men tages der udgangspunkt i tallene for 2007-2009 modtager 64% af kommunerne færre end 25% af dokumenter fra borgerne i elektronisk form. Det er en stigning både i forhold til 2008 og 2007. Det er blot hver femte der modtager mere end 25% i elektronisk form. I stærk kontrast til denne lave andel, står de 68% af kommunerne der modtager mere end 25% af dokumenterne fra andre offentlige myndigheder. Det kan argumenteres at denne interne digital offentlige dokumentudveksling er forudsætningen for at kunne levere en effektiv borgerservice, men vores argument i denne rapport er at med så markant gap mellem elektroniske dokumenter fra borgerne og andre offentlige myndigheder synes fokus for digitaliseringen at trænge til et serviceeftersyn.

Figur 2. Andel dokumenter der modtages elektronisk i kommunerne, 2007-2009

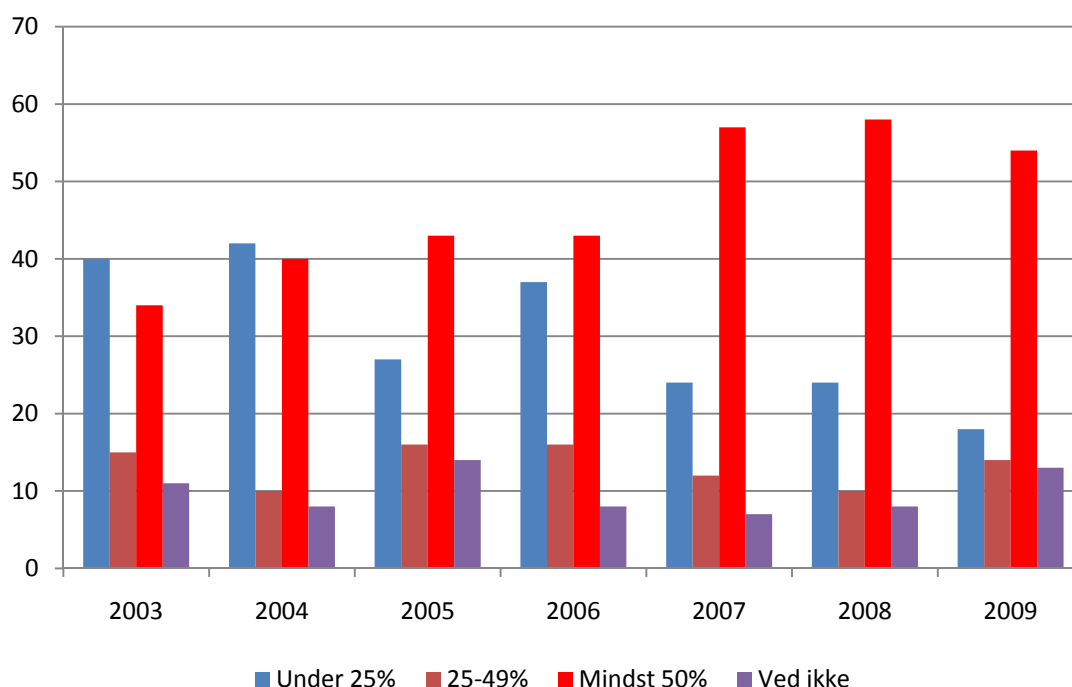
Dokumenter fra	2007	2008	2009
Borgere			
Under 25%	60	55	64
Mindst 25%	20	28	19
Ved ikke	20	17	17
Ialt	100	100	100
Andre offentlige myndigheder			
Under 25%	17	21	17
Mindst 25%	66	62	68
Ved ikke	17	18	15
Ialt	100	101	100

Kilde. Danmarks Statistik.

Antallet af kommunerne, der bevarer mindre end 25% dokumenter i digital form er faldende i perioden 2006-2009. Det er i 2009 under hver femte kommune, der har mindre end 25% digital genbrug. Men opgørelsen fra Danmarks Statistik visualiseret i figur 3 viser også at der er en vigende andel der bevarer mere end 50% af dokumenterne i digital form. Vores tolkning af disse data er således at godt halvdelen af de elektroniske henvendelser der kommer ind i kommunerne printes og enten arkiveres eller tastes ind igen. Det gælder eksempelvis kørekort, pasansøgninger der nok kommer ind digital med p.g.a. manglende snitflader, printes og sendes manuelt. Der er i sådanne tilfælde ingen besparelser for kommunen ved de digitale henvendelser.

Andre eksempler på at digital information printes er manglen på skærme, der muliggør at åbne og se flere applikationer samtidigt. For mange sagsbehandlingsopgaver kræves adgang til flere applikationer for at kunne behandle en borgerhenvendelse. Manglen på skærme eller størrelsen på skærmen, gør at medarbejderen printer ansøgningen for at kunne læse den samtidig med at der søges baggrundsinformation eller lovtekst online. Endelig har der været et lovkrav om at tilladelser, tilskud og afslag til borgere skulle sendes manuel p.g.a. underskriftskrav. Omend digital post kan ændre dette, har det historisk påvirket antallet af udgående brev i forvaltningen og kan have skabt en forestilling/ forventning hos borgeren om at den sikre og lovlige vej for kommunikation er enten via personlig henvendelse eller almindelig post.

Figur 3. Andel af dokumenter der håndteres elektronisk. 2003-2009



Kilde: Danmarks Statistik.

Løsningen på at nedbringe administrationsomkostningerne i kommunerne kan gå via selvbetjeningssystemerne, men det er mere end vanskeligt at det skulle kunne ske via de eksisterende løsninger. Kommunernes paradoksale svar på den manglende brug af selvbetjening er digital håndtering af en faldende del af de digitale henvendelser fra borgerne de får. Analyseringen af data for 298.000 transaktioner fordelt på 295 selvbetjeningssystemer i kommunerne i 2010 viser at 82% af de kommunale selvbetjeningssystemer anvendes slet ikke eller har færre end 100 transaktioner på et helt år. Det kan diskuteres om blanketter skal tælles med i opgørelsen af de digitale transaktioner, men da det er borger.dk der har anført dem i deres egen opgørelse har vi medtaget dem i opgørelsen.

Tabel 3. Antal transaktioner på kommunale selvbetjeningssystemer

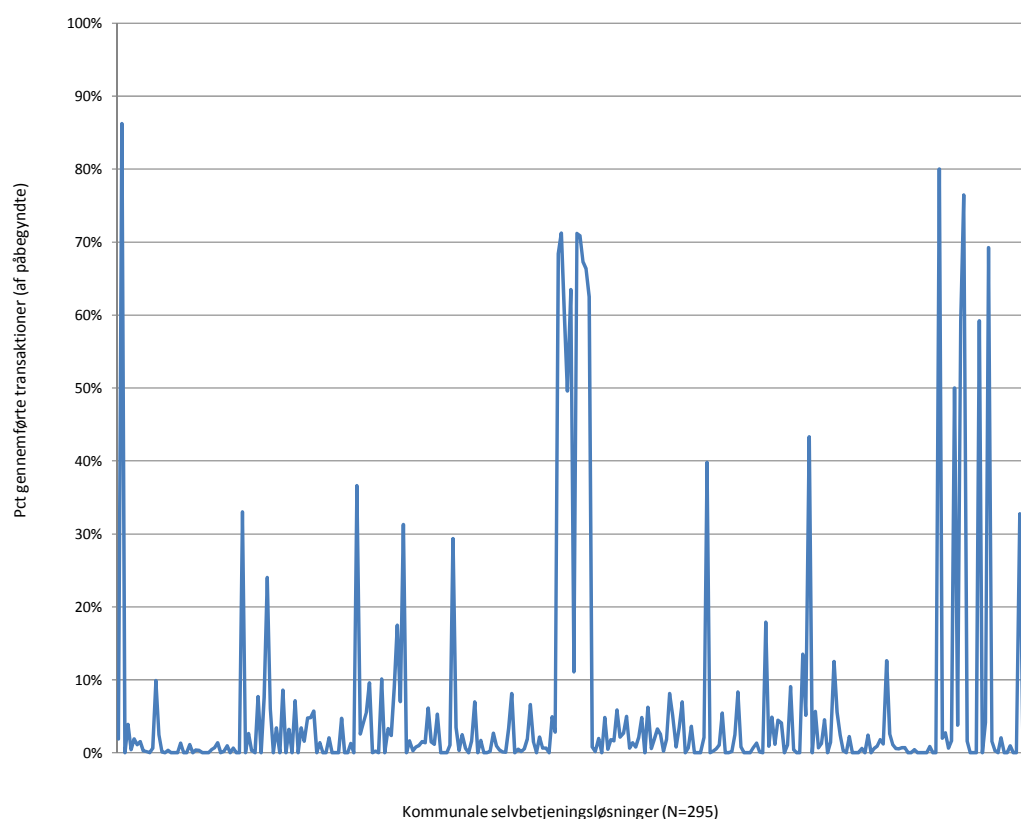
Antal transaktioner	N	Pct
0	88	30%
<10	86	29%
10-99	69	23%
100-999	32	11%
1000+	20	7%
Ialt	295	100%

Kilde: Data fra borger.dk

Vi har også analyseret hvor mange af de borgere der startede med at bruge selvbetjeningsløsningerne, endte med at fuldføre transaktionerne. Omend der er enkelte kommuner der har en robust løsning, er det overordnede billede at borgerne ikke fuldfører selvbetjeningen. Dermed har borgeren spildt tid med at forsøge at lave selvbetjeningen og kommunen har betalt for en løsning, der ikke anvendes. Oveni dette skal lægges at borgeren formentligt ender med at bruge enten e-mail, telefon eller personlig henvendelse og dermed tilføjer yderligere omkostninger.

I figur 4 er vist fordelingen (%) af de der påbegynder brugen af de analyserede 295 selvbetjeningsløsninger der ender med at fuldføre selvbetjeningen. Der hvor borgerne har lettest ved at fuldføre selvbetjeningen er eksempelvis i.f.m. bestilling af kompostbeholdere, anmeldelse af rotter og pladsanvisning. Data der ligger til grund for analysen er hentet fra borger.dk's opgørelser. Omend disse omfatter blanketter til download, viser opgørelsen at der er mere end 1,3 millioner pålogninger til selvbetjening og blot 298.000 transaktioner. Vores tolkning er således at godt 3 ud af 4 ikke får den betjening de forventede.

Figur 4. Fuldførte transaktioner på de kommunale selvbetjeningsløsninger. N=295. 2010. (% af påbegyndte).



Kilde. Borger.dk

En samlet opgørelse over antallet af henvendelser til kommunen vanskeliggøres bl.a. af forskellige organisering af it-infrastruktur og hvorvidt rådhusfunktioner, politiske høringsrunder, daginstitutioner, biblioteker, skoler og ældreområdet medtages. Vi har ikke kunne skaffe tal for alle områder, men det er vigtigt at understrege at dele af borgerhenvendelserne ikke belaster de kommunale driftsudgifter da de enten som del af eksempelvis lærernes generelle aftale om dialog med forældre og børn. Omvendt finder vi det afgørende at fremadrettes sættes fokus også på den

institutionsnære kommunikation da uanset om der skal en økonomisk godtgørelse, stadig er en samfundsøkonomisk belastning.

Opgørelserne over antallet af henvendelser tager ikke stilling til hensigtsmæssigheden i henvendelsen og det kan argumenteres at henvendelser ad de enkelte kanaler ikke er additive eller substituerbare typer. Eksempelvis er store dele af henvendelser oplevelsesgoder. I Københavns kommune er der således i 2010 registreret 3,8 personlige henvendelser på bibliotekerne og i Albertslund 14.000 personlige samtaler i jobcenteret. Det er meget forskellige henvendelsestyper og meget forskellige data tilgængelige. Vi har i tabel 4 anført eksempler på data for borgerhenvendelser i seks kommuner. Nogle kommuner har anført pct.fordeling af borgerhenvendelserne, andre har offentliggjort deres resultater af tælleuge 20. Vi har anvendt tallene fra borgerhenvendelser i de seks kommuner i vores beregning af omkostningerne, ider tallene er normaliseret m.h.t. befolkningsantal.

Tabel 4. Henvendelser til kommunerne. Albertslund, Vallensbæk, Rebild, Guldborgsund, Lejre og København

Henvendelseskana	Albertslund	Vallensbæk	Rebild	Guldborgsund	Lejre (uge 20)	København
Personlige henvendelser	44.000 +14.000 (personlig samtale jobcenteret)	12.567	30%	85.921	33.592 (646)	5.382.000 (inkl 3,8 via bibliotekerne) (18%)
Telefoniske henvendelser	17.000 + 134.000 antal opkald via omstillingen	44.000	36%	n.a.	280.332 (5.391)	3.344.000 (36%)
Posthenvendelser	175.000 breve til borgerne	n.a.	n.a.	120.000 (indgående) 487.600 (udgående)	185.744 (3.572)	2.544.000 (inkl email) (27%)
Mailhenvendelser	15.000	n.a.	28%	3.004.580	925.392 (17.796)	n.a.
Selvbetjenings-løsninger	n.a.	n.a.	6%	n.a.	936 (18)	100.000
Hjemmeside-henvendelser	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	164.060 (3.155)	1.800.000 (19%)
Sum	399.000	66.567	100%	3.697.501	1.590.056 (30.578)	10.526.000

Opgørelsen af det samlede antal henvendelser til den kommunale sektor er i denne sammenhæng estimeret for at belyse kanalproblematikken, men det understreges at der på de nominelle tal er betydelig usikkerhed. Vores beregning viser at kontakten mellem borgere og den kommunale forvaltning er markant højere end hidtil antaget. Et tal på op til 165 millioner henvendelser pr. år og heraf 20 millioner email gør digitalisering af arbejdsgange påtrængende og nærliggende.

Det høje antal henvendelser gør det bekymrende at de nationale digitaliseringsstrategier sjældent har været i øjenhøjde med de interaktioner borgerne og forvaltningen har. Eksempelvis er det påfaldende at pålogging af digital post ikke fra starten kunne ske fra kommunernes egne sider, men istedet kun kunne ske fra borger.dk. Hvis borgerne anvender borger.dk til at finde selvbetjeningsløsninger kunne det legitimeres, men da godt 75% af borgerne finder information om selvbetjeningsløsninger i kommunen via kommunens egen hjemmeside, giver det det meget lidt mening at vente med kommunalt interface til digital post. Det er også bekymrende at med så stor mængde email og potentiale for digitalisering at bemanningen af it-funktionerne og budgetterne til digitalisering tilsyneladende holder for i en række kommuner.

Tabel 5. Henvendelser fra borgerne til den kommunale sektor. Estimat landsplan

Henvendelseskanal	Estimat landsplan
Personlige henvendelser	59 millioner
Telefoniske henvendelser	38 millioner
Posthenvendelser	46 millioner
Mailhenvendelser	20 millioner
Internet baserede selvbetjeningsløsninger	285.000
Hjemmesidehenvendelser	1,3+ millioner
IALT	165 millioner

3. Det kommunale besparelspotentiale

Den overordnede position forfulgt i denne rapport er at grænsen for hvilke af de kommunale kommunikationsopgaver, der teknisk kan digitaliseres flyttes i takt med den fortsat tekniske innovation. Lovgivningsmæssig regulering og krav om fysisk dokumentation og/ eller personligt fremmøde, befolkningens optag af teknologier, manglende medarbejderparathed, organisationsinerti og økonomi gør at optag af nye teknologier spredes i et forskelligt omfang i kommunerne og på forskellige sagsområder.

Omend der er et vist på enhedsomkostningerne ved benyttelse af forskellige kanaler ved kommunikation med kommunerne, er det et selvstændigt bidrag fra denne rapport at få øget fokus på enhedsomkostninger og gevinsterne ved benyttelse af de forskellige kommunikationskanaler. Borgerne siger i gentagne undersøgelser at de foretrækker den personlige kontakt den offentlige sektor, men der kan konstanteres en meget markant vækst i søgning efter offentlig information samt en hyppig brug af e-mail. Borgerne er således i hyppig kontakt med den offentlige sektor via internettet.

Vi har i dette afsnit opstillet en oversigt over enhedsomkostninger for borgernes kontakt med den kommunale sektor. Denne oversigt er baseret på en gennemgang af kanalstrategier for ti kommuner, materiale fra tælleuge 20 samt materiale fra KL og KMD.

Tabel 6 Antal henvendelser og beregnede omkostninger for henvendelser til kommunen, tælleuge (uge 20 2010)

Henvendelsestype	Antal	Andel (%)	Beregnet omkostning (kr.)
Personlige henvendelser	646	2,1%	51.680
Telefoniske henvendelser	5391	17,6%	215.640
Posthenvendelser	3.572	11,7%	392.920
Mailhenvendelser	17.796	58,2%	1.957.560
Selvbetjeningsløsninger	18	0,1%	54
Hjemmesidehenvendelser	3.155	10,3%	9.465
Sum	30.578	100%	2.627.319

Kilde. Lejre kommune

Tabel 7 Eksempler på enhedsomkostninger for henvendelser til kommunen, fordelt på kommunikationskanaler

Henvendelseskanal/ kommunikationskanal	Vejen Kommune (index)	Københavns Kommune	KL	KMD
Personlig	200	80	-	150
Telefon	100	40	50	57
Brev	-	110		-
E-mail	80	-	120	62
Chat	60	-	-	-
Selvbetjening på telefonen	20	8	-	
Selvbetjening på nettet	10	3	-	4

En opgørelse af enhedsomkostninger lider bl.a. af den svaghed at selvbetjeningsløsningerne ofte beregnes ud fra forudsætninger som sjældent eller ikke til dato er implementeret i praksis. Der er legio eksempler på at selvbetjeningsløsninger er den absolut dyreste kanal pr. transaktion hvis man medregner de samlede omkostninger og dividerer dette tal med antal transaktioner. Der er selvsagt også eksempler, men langt færre, hvor de marginale omkostninger grænser til 0 pr. transaktion.

En anden udfordring er at omkostninger knyttet til en henvendelsestype sker indenfor en anden organisation eller kontonummer end hvor henvendelsen registreres. Omend der kan laves samfundsøkonomiske beregninger på sådanne henvendelser, er det for en kommunal driftsbetragtning sjældent sådanne omkostninger der har størst bevågenhed. Dette gælder selvsagt hvad enten det er digitale eller fysiske henvendelser, men en udstrakt praksis med at videresende og cc af mail til øvrige medarbejdere samt en træghed med automatisk og straksjournalisering, gør at manglende opmærksomhed om omkostningssted gør sig særligt gældende for de digitale henvendelser.

Med disse forbehold er vores estimat at de personlige henvendelser koster 110 kr. pr. henvendelse, 60 kr. pr. telefonisk henvendelse, henvendelse pr. brev og eller e-mail koster 80 kr., mens selvbetjening koster 10 kr.

Tabel 8 Estimat af enhedsomkostninger for henvendelser til kommunen, fordelt på kommunikationskanaler

Henvendelseskanal/ kommunikationskanal	Enhedsomkostninger (kr)
Personlig	110
Telefon	60
Brev	80
E-mail	80
Selvbetjening på nettet	10

Vi har i beregningen af de samlede omkostninger til håndtering af borgerhenvendelser anvendt estimaterne for enhedskostningerne og antal henvendelser gengivet ovenfor. Iflg. denne beregning gengivet i tabel 9, koster borgerhenvendelserne op mod 14 milliarder kroner på årsbasis. Fraregnes de ikke rådhusnære opgaver helt, er tallet for omkostningerne på 7 milliarder. De kommunale fællesudgifter og administration (driftshovedkonto 6) var i 2010 på godt 36 milliarder. Hvis e-mail kanalen helt blev lukket og antallet af telefoniske henvendelser halveret, ville der være et besparelspotentiale på op mod 2 milliarder. Hvis man yderligere forestillede sig at kommunerne i øget omfang bevarede indkommen digital post i digital form, kunne besparelsen være på op mod 4 milliarder kroner.

Tabel 9 Samlede antal henvendelser og omkostninger for henvendelser fra borgerne til den kommunale sektor

Henvendelseskanal/ kommunikationskanal	Enhedsomkostninger	Antal henvendelser	Ialt (mia kr.)
Personlig	110	59 millioner	6,5
Telefon	60	38 millioner	2,3
Brev	80	46 millioner	3,7
E-mail	80	20 millioner	1,6
Selvbetjening på nettet	10	285.000	0,003
Ialt		165 millioner	14,1

4. Strategiske udfordringer

Denne rapport om omfanget og omkostningerne knyttet til brugen af forskellige kommunikationskanaler i kommunerne er skrevet ud fra den normative præmis, at digitalisering rummer muligheden for at nedsætte de marginale omkostninger ved bearbejdning af data, at digitalisering muliggør automatisering af gentagne handlinger og at digitaliseringen er det naturlige omdrejningspunkt for at øge produktiviteten og opretholde samme servicekvalitet i den offentlige sektor.

Der er legio eksempler på at disse tre præmisser ikke holder i alle tilfælde. Eksempler på digitale dårligdomme betyder ikke, at man skal opgive ambitionen om at automatisere operationer der gentages mindst to gange eller at øge arbejdsindholdet for at undgå potentielle problemer og fiaskoer. De tekniske problemer skal frem i lyset på linie med de gode eksempler på digitalisering. Vi har i rapporten her nævnt en række eksempler på det kommunale rædselskabinet for digitale selvbetjeningssystemer. Der er flere og der vil komme flere til. Vores påstand er at det i et ud af fem tilfælde skyldes fejl i programmerne, hardware eller data. I fire ud af fem tilfælde skyldes de fejlslagne digitaliseringsløsninger, udfordringer med at få samspillet mellem udviklere, leverandører, organisationen, de ansatte og lovgivning til at falde i hak. Holder denne påstand, skal bl.a. de ansatte i kommunerne mere aktivt på banen og give et positivt bidrag til hvordan post-implementeringen af løsningerne kan sikres.

Det økonomiske besparelspotentiale for digitalisering af kommunikationen mellem borgerne og den kommunale sektor er i denne rapport anslået til godt 2 milliarder kroner og yderligere 2 milliarder krone hvis den interne data integration i kommunerne forstærkes. Rapportens beregning af enhedsomkostningerne og det samlede antal henvendelser fordelt på kommunikationskanaler kan indgå som et element i fremadrettede kalkyler af kommunikationsomkostninger. Vurderingen af frekvens og omkostninger er baseret på review af digitale strategier og omkostningsberegninger lavet i kommunerne. Variationen i præcisionen og validiteten af data er betydelig og det er oplagt forskningsmæssigt at udforske dette yderligere ved at følge de samlede udviklings- og anvendelsesomkostninger.

Vores bud er at telefoniske henvendelser ikke nødvendigvis er en dyrere kanal for kommunikation end e-mail. Omkostninger til håndtering af henvendelse fra borgerne via e-mails er i rapporten anslået til at være a par med fysiske breve, 80 kr. pr. henvendelse. Enhedsomkostningerne til at håndtere de fysiske henvendelser anslåes til 110 kr. Med et samlet antal henvendelser på op mod 165 millioner om året, er der således god grund til at der på det politisk-administrative retoriske niveau har været fokus på nedbringe omkostningerne til kommunikation med borgerne. Men det er påstanden her at opmærksomheden og tilgangen til at reducere omkostningerne har været rettet det forkerte sted og har ikke været fulgt til torvs.

Det økonomiske besparelspotentiale for digitaliseringen kunne man forvente var størst i rådhusfunktionerne. Det paradoksale er at paratheden og overskuddet i kommunerne til at finde midler på driftsbudgetet for at kunne foretage omkostningsbesparende investeringer i it er størst, når der er mindst behov for det. Alligevel er it-udgifter ikke øget i kommunerne, mens de kommunale driftsudgifter til administration og fællesudgifter (hovedkonto 6) er øget i den for kommunerne økonomiske gyldne periode 2007-2009.

Da der er ulige mere kamp om ressourcerne i nedgangstider og da digitalisering ikke har stemme eller kan danne alliancer for at hindre nedskæringer, kan det frygtes at de kommende år vil byde

på en øget ineffektivisering af kommunikationen mellem borgerne og den offentlige sektor. Resultatet af dette kan være at omkostningstunge e-mails vil øges i omfang og selvbetjeningsystemerne vil udvikles på områder hvor de gør mindst nytte og med færreste brugere og transaktioner. Der er behov for langt mere målrettet at gå efter guldet hvor 9/10 af de kommunalt ansatte arbejder og hvor borgerkontakten er langt mere hyppig og gentagen, end på rådhusfunktionerne. Det kan have implikationer for hvordan tidsnormeringen er på eksempelvis folkeskoleområdet eller hvordan organiseringen af kommunikationen og dataudvekslingen er på institutions- og ældreområdet. Sådanne udfordringer der involverer potentielle opgør med hellige køer er uomgængelige at tage hvis digitaliseringen skal give mening for borgerne og kommunens kasse.

For at give et fremadrettet input til hvordan denne digitaliseringens forbandelse brydes, har vi formuleret syv bud:

1. Med lov og legitimitet skal kanal bygges
2. Luk og sluk
3. Glem slutproduktet
4. Send kommunens A-kæde på banen
5. Glem sæden i øst, husk høsten i vest
6. Reel og robust selvbetjening
7. Business case på vrangen

Ad 1. Udfaldsrummet for borgernes vurdering af den digitale kommunikation udgøres af tre grundpiller: adgang, gennemsigtighed og forudsigelighed. Det er digitaliseringens bidrag til at sikre opfyldelse af disse tre hensyn, der afstedkommer hvilken legitimitet servicen har. Følgelig er forvaltningens målestokke for antal henvendelser og omkostningsreduktion sekundære, omend nødvendige hensyn. Forvaltningens medarbejdere der anvender de digitale løsninger i sagsbehandling og håndtering af borgerhenvendelser har også myndighedskasketen på og træffer i princippet afgørelser (men mange handlinger!), der alle kan henføres til en lovgivning og bevilling/ konto. I digitaliseringens videre er det første princip derfor at med lov og legitimitet skal de digitale kommunikationskanaler bygges.

En billig kanal giver ingen legitimitet hos borgeren som bruger, men kan selvsagt godt tilfredsstille borgerens anden rolle som betaler via skattebillet. En hurtig kanal kan give legitimitet, men sagsbehandlingstiden er en forkert parameter at fokuserer med mindre adgang til grundlaget for forvaltningens afgørelse og gennemsigtighed i processen er del af den digitale løsning. Målestokken for hvad og hvor god digital kommunikation med den kommunale sektor er, starter og slutter hos borgerne, ikke hos forvaltningen. En selvstændig udfordring for forvaltningen er implikationen af erkendelsen af borgeren, der kommunikerer med kommunen ofte proxy for pårørende (børn eller ældre) samt at den digitale logging af kommunikationen kan føre til en forvaltning utilsigtet videresendelse, åbenhed og eksponering via eksempelvis sociale network af både indholdet i kommunikationen og en dynamisk sammenligning af afgørelser i tilsvarende sager i kommunen eller i andre kommuner.

Ad 2. Det andet dogme eller rettesnor er at tilføjelse af nye kanaler eller nye teknologier indenfor de nuværende kanaler ikke skal føre til mere udgiftskrævende kommunikation. Kanalpolitik om eventuel regulering af anvendelsen af kommunikationsvejene til og fra den offentlige sektor er en aktiv politisk prioritering snarere end en administrativ beslutning. Vælger borgerne den fysiske indgang eller email, er det politikerne der skal udstikke retningen og styrken af kanalregulerende

adfærd. Det fordrer indsats og involvering i strategiprocesen, implementeringen af denne og kapitalisering af gevinster. Det er hverken ønskeligt eller tænkeligt, at der vil ske en markant digital indsats hvis det administrative apparat alene skal tage teten. Administrationen kan godt få ideer til nye kanaler og eksperimenter via eksempelvis sociale netværk, men forvaltningen vil holde liv i de gamle kanaler enten p.g.a. vanens magt eller fordi der er udvikles interfaces til back-office systemer. Ud fra devicen at nu er de jo købt og indfaset, vil der ske en knopskydning af kanaler hvis det står til nationale strategier og lokale implementeringer. For at bryde denne tendens er den politiske beslutning om at lukke og slukke for kanaler den anden ledetråd.

Ad 3. Den tredje ledetråd har vi betegnet glemt slutproduktet. Pointen med denne ledetråd er at fokus for digitaliseringen er delaktiviteterne og ikke kun slutproduktet. De største økonomiske gevinster ved digitalisering af kommunikation høstes via digitalisering af delaktiviteterne i tilrettelæggelsen, udførelsen og opfølgningen af ydelsen. Til enhver ydelse vil der således kunne digitalisere n-aktiviteter temporært, ex ante og ex post. Det er optimeringen af digitaliseringen til et hvert tidspunkt t, der giver det største afkast for borgernes udfaldsrum og minimerer udgifterne for forvaltningen.

Ad 4. Send kommunens A-kæde på banen er digitaliseringens fjerde ledetråd. Talrige undersøgelser har dokumenteret en forskellighed i befolkningens digitale parathed, men på forvaltningens side er det afgørende at det er de digitale ressourcestærke (A-kæden), der er i kontakt med de borgere der henvender sig digitalt. Borgeren henvender sig nok til kommunen, men kommunens digitale styrke måles ved selvbetjeningsløsningernes robusthed og de enkelte medarbejderes brug af digitale medier i den direkte kommunikation med borgeren. Digitaliseringens fremdrift skal således ikke alene måles på organisationsniveau, men også på medarbejderniveau. Fokus skal væk fra kommunens udbud eller anvendelse af applikationer og istedet rettes på den enkelte medarbejderes evne, parathed og faktiske brug af it i mødet med borgeren.

Ad 5. Glem sæden i øst, husk høsten i vest advokerer at der er ofret megen energi på integration og back office systemer, men det er tid til at høste gevinsten af denne digitalisering i front-end delen i kommunerne. Intern integration af data er et middel til at skabe bedre kommunikation, men det må aldrig blive et selvstændigt mål at integrere data. Al indsats skal rettes væk fra at se back office integration samt standarder for udveksling af data og dokumenter mellem offentlige myndigheder som selvstændige mål. Følgelig skal alle kommende digitale initiativer kunne henføres til at være direkte værdiskabende for borgerens kommunikation med kommunen.

Ad 6. Digital selvbetjening skal være reel og robust, ikke fragmenteret og halve løsninger. Det er kun når dette er opfyldt at princip 2 kan gennemsættes og dermed føre til lukning af andre kanaler. Selvbetjeningsløsninger der efterlader borgeren med længere svartider eller giver ufuldstændige services skal udstilles i det digitale rædselskabinet og udfases. Et argument for at bevare løsninger, der inden for samme område i andre kommuner er mere succesfulde, er sunk cost. Kommunen har postet penge i udvikling og anskaffelse og vil derfor holde fast i den eksisterende løsning. Der er behov for radikalt opgør med dette synspunkt og handle fremadrettet.

Ad 7. Den syvende og måske vigtigste ledetråd er digitaliseringens business case vendt på vrangen. De administrative medarbejdere skal godtgøre hvilken positiv værdiskabelse de bidrager med i.f.t. opgaveløsningen og som ikke kan løses ved hjælp af digitalisering - altså et omvendt business case

for digitaliseringen. I dette business case på vrangen er det ikke it der skal bevise sit værd for organisationen, men derimod skal det demonstreres hvor, hvordan og med hvilke omkostninger en fysisk personale indsats bidrager til bedre opgaveløsning sammenlignet med en robust digitalisering. Det betyder ikke at administrative medarbejdere kan undværes. Tværtimod betyder det en eliminering af rutinearbejdet og en potentiel jobberigelse da det faglige skøn og vurdering bliver det centrale i jobindholdet, mens printning af indkommen post og genindtastning af den samme information elimineres.