



**FINANSMINISTERIET**

**IT, INTERNETTET  
OG  
DEN OFFENTLIGE SEKTOR**

**JUNI 2001**

## IT, internettet og den offentlige sektor, juni 2001

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1. kontor og 9. kontor  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: Saloprint a/s  
Tryk: Saloprint a/s, print on demand  
Oplag: 100  
Pris: 75 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-453-0

Elektronisk publikation:  
Produktion: Saloprint a/s  
ISBN: 87-7856-454-9

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

## Indholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Indledning og sammenfatning.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. Indledning.....   | 5         |
| 1.2. Kravene til den offentlige sektor i de kommende år .....                      | 7         |
| 1.3. Bidraget fra digitalisering af forvaltningen .....                            | 8         |
| 1.4. Rapportens struktur.....  | 11        |
| <br>   |           |
| <b>2. Internettet og den offentlige sektor.....</b>                                | <b>13</b> |
| 2.1. Indledning.....   | 13        |
| 2.2. Fra traditionel til digital forvaltning.....                                  | 13        |
| 2.3. Interne organisatoriske tilpasninger .....                                    | 19        |
| 2.4. Tværgående strukturelle perspektiver.....                                     | 25        |
| <br>   |           |
| <b>3. Eksempler på internettets gevinster for den offentlige sektor....</b>        | <b>27</b> |
| 3.1. Indledning.....   | 27        |
| 3.2. Status for internetanvendelsen i den offentlige sektor .....                  | 28        |
| 3.2.1. Forholdet til borgere og virksomheder.....                                  | 30        |
| 3.2.2. Interne organisatoriske tilpasninger .....                                  | 38        |
| 3.3. Eksempler på gevinster som følge af internettet .....                         | 40        |
| 3.3.1. Det statslige område.....   | 40        |
| 3.3.2. Den kommunale sektor .....  | 45        |
| 3.3.3. Den private sektor .....  | 50        |
| 3.4. Udenlandske erfaringer.....   | 53        |
| <br>   |           |
| <b>4. Opgørelse af potentialet for effektivisering og budgetforbedringer .....</b> | <b>57</b> |
| 4.1. Indledning .....  | 57        |
| 4.2. Potentialet afhænger af opgavetyper .....                                     | 60        |
| 4.3. Potentialet afhænger af elementet i opgavevaretagelsen .....                  | 65        |
| 4.4. Potentialet afhænger også af typen af institution .....                       | 67        |
| 4.5. Potentialet afhænger tillige af modtagergruppen .....                         | 69        |
| 4.6. Konkrete analyser: fokus på processer .....                                   | 71        |
| 4.6.1. Processer i administrative opgaver.....                                     | 72        |
| 4.6.2. Processer ved informationsformidling.....                                   | 74        |
| 4.6.3. Omorganiseringer i den offentlige sektor.....                               | 74        |
| 4.6.4. Konkrete analyser.....  | 76        |

# Kapitel 1

## Indledning og sammenfatning

### 1.1. Indledning

Anvendelse af internettets muligheder kan ændre den offentlige sektors måde at kommunikere med borgere og virksomheder på og samtidigt effektivisere offentlige organisationers interne arbejdsprocesser.

En omstilling af den offentlige sektor til at udnytte perspektiverne ved internettet er derfor et afgørende led i strategien for at imødegå de næste 10 års udfordringer. Omstillingen vil således kunne frigøre ressourcer fra de administrative funktioner, som blandt andet kan omprioriteres til de borgerrettede serviceområder.

I denne rapport begrundes nærmere hvorfor en digitalisering af forvaltningen i de kommende år vil kunne bidrage til at frigøre ressourcer i betydeligt omfang. Der fokuseres i den forbindelse særligt på mulighederne for at opnå effektiviseringsgevinster og budgetforbedringsmuligheder i den statslige sektor.

Rapporten beskriver hvordan digital forvaltning afgørende adskiller sig fra ”traditionel” forvaltning, hvis mulighederne for at omlægge interne arbejdsprocesser udnyttes rigtigt. Gennem en række konkrete eksempler fra ind- og udland dokumenteres det, at der på udvalgte områder allerede nu er gennemført projekter, som bekræfter det forventede potentiale ved digital forvaltning.

Der er således en berettiget forventning om meget betydelige effektiviseringsgevinster og budgetforbedringsmuligheder i forbindelse med omlægningen til digital forvaltning. Det vil være en væsentlig udfordring for offentlige organisationer at sikre, at denne udvikling ledsages af den nødvendige personalemæssige omstilling.

Rapporten belyser dog også, at det offentliges tilstedeværelse på internettet, og den tilhørende interne organisatoriske omstillingsproces, må forventes at gennemløbe en serie af faser.

Det gælder for alle OECD-landene, at denne udviklingsproces endnu er i sin begyndelse, og det vil derfor være nødvendigt i den første tid at fokusere på etableringen af digital forvaltning og den ofte krævende omlægning af interne arbejdsgange.

Det indebærer, at der tidligst efter et par år kan indhentes betydelige effektiviseringsgevinster som følge af digital forvaltning, mens den første periode vil være præget af investeringer i nye systemer og i omlægning af arbejdsgange.

Det kan dog alligevel med fordel overvejes at indbudgettere de forventede gevinster ved digital forvaltning på finanslovens budgetoverslagsår f.eks. fra og med 2003 eller 2004. En sådan fremgangsmåde vil kunne medvirke til at sikre den nødvendige fremdrift i overgangen til digital forvaltning.

I tilknytning til ovenstående er det en central konklusion i rapporten, at effektiviseringspotentialer ved digital forvaltning er forskelligt alt afhængigt af hvilken type offentlig institution (f.eks. administrative sagsbehandlende eller undervisningsinstitution) og hvilke opgavetyper (f.eks. administration eller service), der betragtes.

På trods af denne forskellighed er der inden for hver enkelt opgavetype eller institutionstype nogenlunde de samme effektiviseringspotentialer ved anvendelse af IT og internetløsninger, da opgaveløsningen vil involvere nogle af de samme processer.

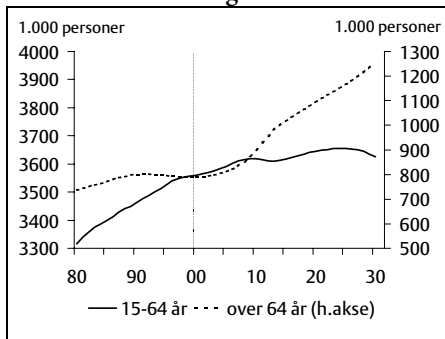
Det vil i den forbindelse være relevant at gennemføre en række videre analyser med henblik på at vurdere effektiviseringspotentialer samt omstillings- og investeringsbehovet på tværs af den statslige sektor. På baggrund af sådanne analyser vil der kunne fremkomme viden om mulighederne i de forskellige institutionstyper.

## 1.2. Kravene til den offentlige sektor i de kommende år

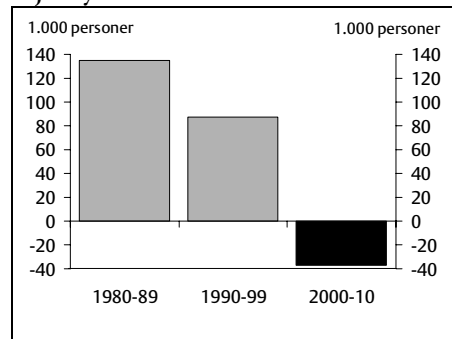
Den danske økonomi står i de kommende år over for den betydelige udfordring, at demografien ikke længere bidrager til flere personer i den erhvervsaktive alder, *jf. figur 1.1 og 1.2.*

Det bliver derfor vanskeligere for den offentlige sektor at tilvejebringe arbejdskraft og skatteindtægter til at imødekomme en fortsat vækst i den offentlige service.

Figur 1.1. Udvikling i befolkningens alderssammensætning.



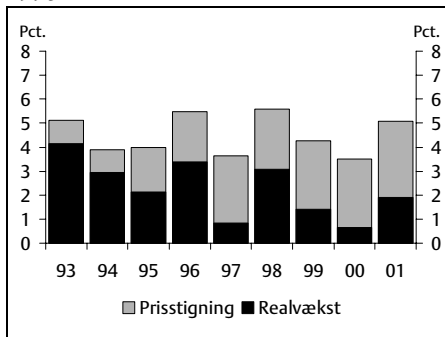
Figur 1.2. Demografiens bidrag til arbejdsstyrken.



Kilde: Regeringen, *En holdbar fremtid – Danmark 2010.*

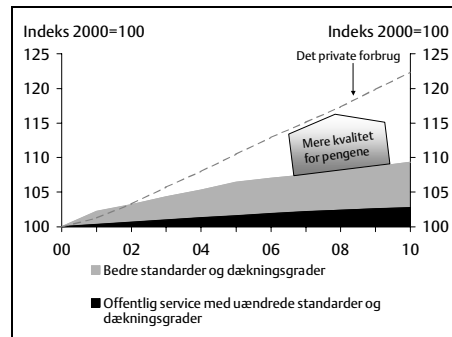
Denne situation betyder samlet set, at realvæksten i det offentlige forbrug skal falde i de kommende år i forhold til hidtil – og vel at mærke i en situation, hvor befolkningens efterspørgsel efter velfærdsservice er fortsat stigende.

Figur 1.3. Væksten i det offentlige forbrug 1993-2001.



Kilde: ADAM's databank og Økonomisk Oversigt, maj 2001

Figur 1.4. Efterspørgsel efter velfærdsservice.



Kilde: Regeringen, *En holdbar fremtid – Danmark 2010.*

Realvæksten i det offentlige ressourceforbrug har – ifølge nationalregnskabet – været på 3 pct. i årene 1993-98 og godt 1 pct. årligt 1999-2001, *jf. figur 1.3*. Da mulighederne for at tilvejebringe personale og finansiering de kommende år snævres ind, forudsættes det i regeringens 2010-fremskrivning, at ressourcerne til den offentlige sektor maksimalt kan stige med ½-1 pct. om året fremover.

Hvis væksten i den offentlige servicekvalitet i denne situation skal kunne følge den forventede udvikling i det private forbrug, *jf. figur 1.4*, vil det derfor kræve meget betydelige stigninger i den servicekvalitet, der kan opnås for en given ressourceindsats i den offentlige sektor.

### **1.3. Bidraget fra digitalisering af forvaltningen**

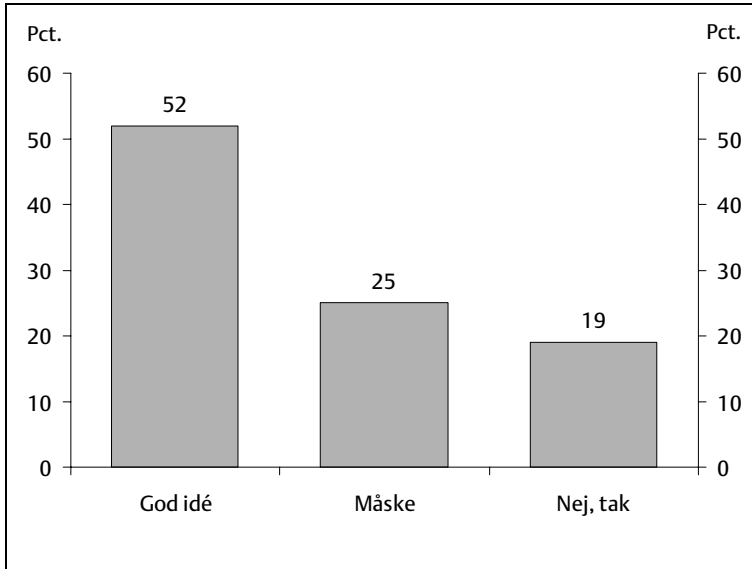
Internettet er nu blevet så udbredt i det danske samfund, at der bør tages højde for de store muligheder, som det giver for at gennemtænke og ændre den offentlige sektors måde at arbejde på.

Da den offentlige sektor for 5-6 år siden begyndte at etablere hjemmesider bestod indholdet stort set udelukkende af kontaktoplysninger og i nogle tilfælde af nyhedstjenester og mulighed for at downloade publikationer. Indholdet som den offentlige sektor kunne tilbyde på internettet, havde derfor overvejende karakter af en avanceret elektronisk telefonbog eller informationsfolder.

Siden da har internettets muligheder udviklet sig voldsomt. Der har været en kraftig vækst i hastighederne for de private husstandes internetadgang, en stigning i andelen, som har en internetopkobling, et ganske betydeligt prisfald for onlineadgang og en meget stor udvikling af det indhold, som er tilgængeligt på internettet. Det bliver stadig mere almindeligt for brugerne at handle online, virksomhederne udnytter mulighederne inden for e-handel, og ca. halvdelen af borgerne tilkendegiver at efterspørge elektronisk selvbetjening i det offentlige.

Borgerne og virksomhederne er derfor i vidt omfang klar til at tage de næste skridt i retning af at kommunikere med den offentlige sektor via internettet. Således angiver over halvdelen af de adspurgte i en undersøgelse, som PLS Rambøll har gennemført, at selvbetjening via internettet i forbindelse med indberetning til det offentlige vil være en god idé, mens 25 pct. angiver, at det *måske* vil være en god idé, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5. Borgernes holdning til internet-selvbetjening, 2000.



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

Den offentlige sektor kan med fordel imødekomme denne efterspørgsel.

Omlægningen til digital forvaltning vil for det *første* give den offentlige sektor mulighed for at tilbyde en væsentligt forbedret service over for borgerne og virksomhederne. Online-selvbetjening uafhængigt af åbningstider, virtuel 'one-stop shopping' og reducerede sagsbehandlingstider er nogle af de gevinster, som borgere og virksomheder vil få gavn af.

For det *andet* giver udnyttelse af internettet mulighed for, at den offentlige sektor kan frigøre ressourcer fra administration til andre formål. Det har f.eks. været nævnt, at omlægning til elektroniske transaktioner kan spare mellem 25-85 pct. af omkostningerne ved traditionel sagsbehandling<sup>1</sup>.

En forholdsvis hurtig omstilling af den offentlige sektor til digital forvaltning giver en klar styrkelse af mulighederne for at følge med befolkningens efterspørgsel efter velfærdsservice, og er således et afgørende led i strategien for at imødegå de næste 10 års udfordringer. Dels kan udnyttel-

<sup>1</sup> Kilde: Deloitte Research, *Through the Portal*, 2001.



se af internettets muligheder bruges til at levere en bedre service for en given personaleindsats. Dels muliggør færre udgifter til administration en omstilling af den offentlige sektor mod flere ressourcer til bl.a. velfærds-service.

De nye muligheder, som internettet giver, kan ikke realiseres, alene ved at den offentlige sektor tilbyder stadig flere tjenester på nettet. Borgere og virksomheder vil opleve det som øget kvalitet af den offentlige administration mv., men dette frigør ikke i sig selv ressourcer til sundhed, ældrepleje, mv.

Herudover vil det også fremover være en væsentlig del af den offentlige sektors service, at borgere, som har valgt *ikke* at benytte internettet til kommunikation med offentlige myndigheder, kan få personlig kontakt med den offentlige sektor via mere traditionelle kanaler som telefon, brev og personligt fremmøde.

De gennemgribende forandringer og muligheder for at frigøre ressourcer ved brug af internettet er således i første række *internt organisatoriske*.

Såfremt den offentlige sektor etablerer stadig flere internetbaserede adgangsveje for borgere og virksomheder til det offentlige, uden at de grundlæggende interne arbejdsgange ændres, er ikke meget vundet. Det er derfor afgørende, at eksisterende arbejdsprocesser transformeres samtidig med etableringen af elektronisk selvbetjening.

Herudover er der behov for at revurdere den mere grundlæggende tværgående organisering af den offentlige sektors opgavevaretagelse, hvis omstillingen til digital forvaltning skal realisere sit potentiale.

Således er den offentlige sektor på nuværende tidspunkt opdelt efter ministerområder og sektorer på en måde, som ikke er indlysende for den enkelte borger og virksomhed. Hvis borgere og virksomheder i højere grad skal betjene sig selv uafhængigt af tid og sted, fordrer det, at den offentlige sektor skaber sammenhæng på tværs af nuværende organisatoriske strukturer.

På tværs af administrationsområder vil der således være en *konvergens* af administrative processer, f.eks. på området for udbetalinger. For at sikre gevinsterne ved digital forvaltning kan det derfor være nødvendigt, at den

offentlige sektor overvejer at samle funktioner på tværs af eksisterende grænser.

Mens den isolerede omstilling til internetbaseret elektronisk selvbetjening primært giver kvalitetsforbedringer for borgere og virksomheder, er der altså et betydeligt effektiviseringspotentiale indeholdt i de nødvendige *interne* organisatoriske omstillinger, som overgangen til elektronisk selvbetjening muliggør.

#### **1.4. Rapportens struktur**

I kapitel 2 gennemgås mere detaljeret de muligheder, som internettet tilbyder for den offentlige sektor, og de organisatoriske tilpasninger, som vil være nødvendige for at realisere gevinster for borgere og virksomheder og frigøre ressourcer.

Herefter gennemgås i kapitel 3 en række eksempler på, at omstillingen til digital forvaltning allerede nu har realiseret gevinster. Endvidere belyses de planer, som indtil videre er lagt for den offentlige sektors videre udnyttelse af internettets muligheder.

Endelig drøftes i kapitel 4 en model for, hvordan den offentlige sektors opgaver og processer kan opdeles og analyseres på en måde, så potentialet for at frigøre ressourcer kan kortlægges bedre, end det har været muligt i rapporten her.

# Kapitel 2

## Internettet og den offentlige sektor

### 2.1. Indledning

Internettet har mulighederne for på en række meget afgørende måder at ændre den offentlige sektors forhold til borgere og virksomheder og i forlængelse heraf tilrettelæggelsen af de interne arbejdsprocesser.

Endnu er denne proces – også i international sammenligning – i en opstartsfasen, hvor mulighederne og effektivitetsgevinsterne løbende kortlægges.

Dette kapitel søger mere overordnet at beskrive, hvordan internettet påvirker den offentlige sektors eksterne kommunikation og interne arbejds-tilrettelæggelse.

Indledningsvist gennemgås i afsnit 2.2, hvordan internettet giver mulighed for at overgå fra en 'gammel' offentlig forvaltning til en ny administrationsmåde, som kan give gevinster for borgere og virksomheder samt frigøre ressourcer til andre formål.

Herefter beskrives i afsnit 2.3, hvordan denne overgang og gevinsterne herved forudsætter, at der foretages en række grundlæggende organisatoriske tilpasninger i den offentlige sektor.

Endelig analyseres i afsnit 2.4 de mere vidtgående strukturelle konsekvenser for den offentlige sektor, som kan være en konsekvens af omstillingen til digital forvaltning.

### 2.2. Fra traditionel til digital forvaltning

Internettet har åbnet nogle helt nye muligheder for den offentlige sektors måde at kommunikere med borgere og virksomheder på.

Det skyldes, at internettet grundlæggende ændrer på forretningsprocesser i den offentlige og private sektor:

- **Transaktionsomkostninger reduceres.** Omkostningerne ved f.eks. informationsøgning og –formidling mindskes ved internetløsninger markant i forhold til traditionelle metoder. Tilsvarende indebærer den direkte bestilling af eller endda leverance over internettet af produkter – f.eks. musik eller eBooks – en meget betydelig reduktion af transaktionsomkostningerne.
- **Gennemsigtigheden øges.** Internettet har åbnet mulighed for adgang til information fra flere kilder om stort set ethvert emne. For den enkelte forbruger er det en markant gevinst, at der er væsentligt mere information til rådighed, når der skal træffes beslutning om f.eks. køb af en vare.
- **Fysiske mellemlid forsvinder (disintermediation).** Ud over at gøre markedet mere gennemsigtigt for forbrugeren giver internettet også mulighed for, at der etableres direkte kontakt mellem producenten af en vare og forbrugeren. Det indebærer, at behovet for fordyrende mellemlid – også kaldet intermediation – i stort omfang vil forsvinde.

Disintermediation slår også igennem internt i den enkelte organisation, hvor fordyrende mellemlid også kan springes over. Det vil ofte betyde, at kunden bliver integreret direkte i selve produktionsprocessen, fordi det øger effektiviteten.

- **Virtuelle mellemlid opstår (re-intermediation).** Bortfaldet af tidligere fordyrende fysiske mellemlid har som følgevirkning, at nye ”virtuelle” mellemlid opstår, som udnytter internettets muligheder for at formidle kontakten mellem forbrugere og virksomheder. Et eksempel er såkaldte ”infomediaries” som, via information om den enkelte forbrugers købevaner og ønsker, kan formidle og målrette kontakt mellem forbrugere og producenter. Et andet eksempel er etableringen af virtuelle markedspladser for e-handel, som kan udnytte internettets muligheder for både at virke som et simpelt online katalog, men også de helt nye perspektiver for prissætning, som virtuelle auktioner giver.

Internettets endnu korte historie har illustreret, at levedygtige forretningsmodeller inden for e-business især har det til fælles, at de i videst muligt omfang udnytter ovennævnte særlige træk ved internettet. Det betyder, at de holdbare forretningsmodeller indebærer, at hidtidige arbejdsgange gennemtænkes og ændres i forhold til internettets muligheder og begrænsninger.

Det er med andre ord en vigtig grundtanke for såvel den private som den offentlige sektor, at internetanvendelse ikke *i sig selv* leverer de betydelige gevinster. Først når de bagvedliggende arbejdsgange er omlagt, så de fuldt ud *understøtter* den udadvendte internetbaserede brugergrænseflade, vil der frigøres ressourcer i betydeligt omfang.

Spørgsmålet om de nødvendige interne organisatoriske tilpasninger og effektiviseringspotentialet i den forbindelse behandles nærmere i afsnit 2.3 nedenfor.

Givet at de interne forretningsprocesser følger med, åbner internettet for, at den offentlige sektor varetager kommunikationen med borgere og virksomheder ved hjælp af væsentligt anderledes metoder.

Et af de markante forhold, som således må forventes at ville skille traditionel offentlig forvaltning fra digital forvaltning for så vidt angår forholdet til borgere og virksomheder, vedrører antallet af *indgange* til den offentlige sektor, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1. Forskelle mellem traditionel og digital forvaltning.

|                                   | Traditionel offentlig forvaltning             | Digital forvaltning   |
|-----------------------------------|---|---|
| Indgange                          | Mange<br>Baseret på personlig kontakt         | Få - portalbaseret<br>Baseret på selvbetjening                  |
| Informationsudveksling            | Papirbaseret / telefonisk / personlig         | Digital, evt. kombineret med andre kanaler (f.eks. call-centre) |
|                                   | Afhængig af åbningstider                      | Uafhængig af åbningstider                                       |
|                                   | Reaktiv                                       | Interaktiv  |
| Forhold til borgere og virksomhed | Lukkede systemer<br>Aktindsigt                | Online adgang til egne data                                     |
| Administrative processer          | Hver transaktion sin proces<br>'Siloopdeling' | Integration på tværs af sektorer, systemer og data              |
| Ressourceforbrug                  | Personaleintensivt                            | Vægt på systemudvikling og -vedligeholdelse                     |

Ved hjælp af *portaler* kan fysiske indgange for borgere og virksomheder samles i ét eller flere virtuelle 'omstillingsborde', som kan omfatte en mængde forskellige informations- og selvbetjeningsservices fra det offentlige. Sådanne portaler kan i princippet også udvides til at omfatte tilbud fra private virksomheder og derved øge de fordele, som borgere og virksomheder opnår ved, at en række muligheder er samlet på ét sted.

Meget tyder således på, at udviklingen af offentlige portaler vil blive den drivkraft, hvorved den internetbaserede kommunikation mellem borgere og virksomheder på den ene side og offentlige myndigheder og virksomheder på den anden vil opnå en større udbredelse.

Det skyldes flere forhold. For det *første* kan portaler samle en række – måske mere spredte – internetbaserede tilbud fra det offentlige i én eller flere indgange. For hver ny indholdstjeneste, som portalen kan føje til sit udbud, må det antages, at den enkelte borger og virksomheds tilbøjelighed til at besøge portalen øges.

Derved kan en portal – ved hjælp af en slags 'one-stop-shopping' – gøre det mere sandsynligt, at borgere og virksomheder vælger at benytte de offentlige tilbud på internettet.

For det *andet* kan portaler medvirke til at organisere den offentlige sektor efter *brugernes* perspektiv, snarere end på de præmisser, som den offentlige sektors organisation måtte fastlægge. Et af de første eksempler herpå er portalen danmark.dk, hvor brugerens indgang til informationsøgningen er struktureret omkring en række livshændelser, som f.eks. arbejdsløshed, graviditet og fødsel eller flytninger.

For det *tredje* taler størrelsen af de udviklingsomkostninger, som vil være forbundet med at udvikle stadigt mere avancerede offentlige selvbetjeningsløsninger, for, at der i stadigt højere grad satses på at udvikle *fælles* løsninger, frem for egenudvikling hos den enkelte myndighed. Dette vil i betydeligt omfang kunne reducere de omkostninger, som er forbundet med omstilling til digital forvaltning.

Etableringen af offentlige internetportaler rettet mod borgere og virksomheder har altså potentialet til at:

- Øge volumen i selvbetjeningstransaktionerne på internettet gennem 'one-stop-shopping' og opbygning efter et kundeorienteret princip. En højere volumen vil give bedre muligheder for at opnå de ønskede effektiviseringsgevinster som følge af digital forvaltning, men kun hvis det ledsages af en omstilling i de interne processer – også på tværs af den offentlige forvaltning.
- Reducere omkostningerne ved omstillingen til digital forvaltning ved at samle udviklingsressourcer og søge fælles løsninger.

Som det også fremgår af tabel 2.1, påvirker overgangen til digital forvaltning også mere specifikt *kommunikationen* mellem den offentlige sektor og borgere/virksomheder. Det gælder selvsagt, uanset om den digitale forvaltning er organiseret i en, flere eller mange portaler.

Digital kommunikation til og fra den offentlige sektor giver mulighed for at give brugerne kvalitetsforbedringer, samtidig med at der kan opnås ressourcebesparelser i den offentlige forvaltning. For borgere og virksomheder betyder overgangen til at kommunikere digitalt med det offent-

lige, at kommunikationen ændres fra at være begrænset af åbningstider eller traditionel brevveksling til at kunne foregå interaktivt og principielt uafhængigt af åbningstider.

For den offentlige sektor internt betyder den digitale kommunikation med borgere og virksomheder, at der kan opnås en række betydelige og helt direkte besparelser vedrørende trykning af blanketter, porto, indtastning og dokumenthåndtering generelt.

Men endnu vigtigere er de effektiviseringsmuligheder internt i de offentlige virksomheder, som følger af, at oplysninger fra borgere og virksomheder nu leveres i elektronisk form og dermed giver mulighed for bl.a. online validering. Disse muligheder gennemgås nærmere i afsnit 2.3 nedenfor.

En yderligere effekt af internettets interaktive kommunikationsmuligheder vil i forhold til digital forvaltning blive et mere overordnet ændret *forhold til borgere og virksomheder*, som især vil følge af en øget adgang til egne data via internettet.

Internettet ændrer selvsagt ikke ved de rettigheder som borgere og virksomheder har i forhold til den offentlige forvaltning, for eksempel i medfør af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Men internettet indebærer derimod, at de marginale omkostninger ved at stille visse egne oplysninger til rådighed for den enkelte online nærmer sig nul. Når oplysninger er indberettet og foreligger i elektronisk form, er omkostningerne ved at stille dem til rådighed elektronisk således overvejende forbundet med at sikre den nødvendige sikkerhed omkring dataoverførslen.

Et eksempel i denne forbindelse er cpr-registret, hvor den enkelte borger allerede på nuværende tidspunkt på [www.cpr.dk](http://www.cpr.dk) online kan anmode om registerindsigt og dermed få oplyst f.eks. hvilke private virksomheder, der abonnerer på oplysninger om den enkeltes adresseforhold. Indtil videre fremsendes selve registerindsigten herefter via almindeligt brev, men det skyldes alene, at der ikke er etableret en egentlig sikkerhedsløsning på nuværende tidspunkt i tilknytning til siden.

For den offentlige myndighed internt betyder en øget online adgang for borgerne til egne data, at ressourceforbruget til at håndtere manuelle be-



gæringer om f.eks. registerindsigt eller aktindsigt vil blive nedbragt betydeligt.

I det eksterne forhold mellem borgere og virksomheder på den ene side og den offentlige sektor på den anden side er der, som ovenfor skitseret, således et betydeligt potentiale for – via etablering og samling af nye, internetbaserede 'kanaler' – at skabe øget kvalitet for brugerne, samtidig med at den offentlige forvaltnings ressourceanvendelse nedbringes.

### **2.3. Interne organisatoriske tilpasninger**

Omstillingen til digital forvaltning indeholder et stort potentiale for bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor. Men dette potentiale vil kun blive realiseret, hvis de enkelte offentlige institutioner enkeltvis og på tværs af institutioner omlægger de nuværende arbejdsgange til at understøtte de nye teknologiske muligheder. Et indledende, simpelt eksempel kan illustrere dette.

Antag at en kommune ønsker at tilbyde sine borgere mulighed for at melde flytning via en internetbaseret formular. For borgeren vil det således kunne opfattes som en ikke ubetydelig lettelse at kunne udfylde og indsende flytteblanketten online.

Når den elektroniske flytteblanket ankommer til kommunen, er det imidlertid helt afgørende, hvordan den videre sagsbehandling forløber.

På den ene side kan den interne proces i forvaltningen forløbe som hidtil. Det vil indebære, at en papirudskrift af den elektroniske anmodning bliver fordelt til den sagsbehandler, som varetager flytteanmodninger – akkurat som havde borgeren indsendt en *traditionel* blanket pr. post. Sagsbehandlere vurderer herefter flytteanmodningen og indtaster de nye data i cpr-registret.

For borgeren er der via denne proces sket en kvalitetsforbedring, idet det har været muligt at indsende en flytteblanket via internettet, men ressourceanvendelsen i den offentlige sektor er *forøget*. Det skyldes, at der er uændrede omkostninger forbundet med den interne, manuelle sagsbehandling, samtidig med at kommunen afholder udviklings- og driftsomkostninger vedrørende den internetbaserede tjeneste.

På den anden side kan tænkes den fuldt digitaliserede situation. I dette tilfælde *valideres* først online elektronisk de data, f.eks. personnummer og hidtidig adresse, som borgeren indtaster, og borgeren gøres opmærksom på f.eks. et ugyldigt cpr-nr. Dette sikrer, at der ikke skal ske efterfølgende manuel sagsbehandling på grund af fejlindtastninger.

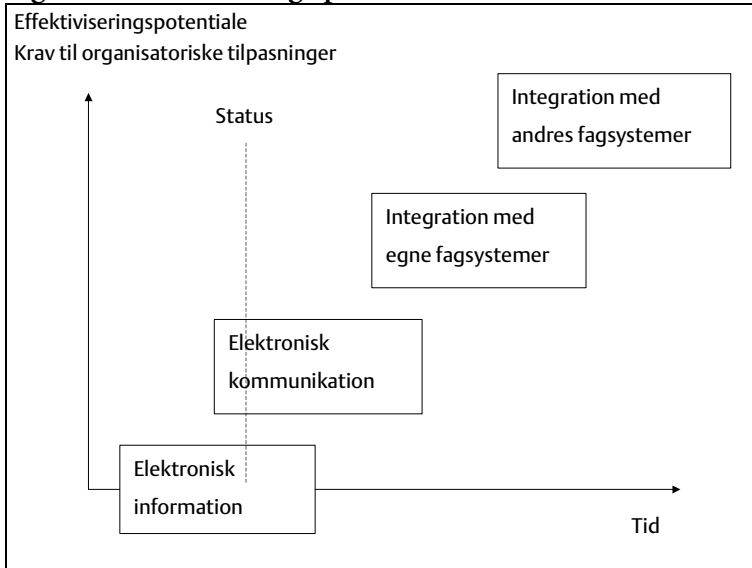
Herefter dukker borgerens flytteanmodning op på sagsbehandlerens skærm. Sagsbehandleren tager stilling til sagen og videreformidler elektronisk de godkendte data til cpr-registret. I en fremtidig situation kan det blive muligt at gennemføre sagsbehandling på denne type rutinesager fuldt maskinelt – det vil sige, at data opdateres, valideres og behandles uden inddragelse af en sagsbehandler.

Ovenstående korte eksempel illustrerer, at der er stor forskel på, om det offentlige internetanvendelse tager udgangspunkt i *eksisterende* arbejdsgange, eller om projekterne søger at *andre* eksisterende bagvedliggende processer. Kun i det sidste tilfælde udnyttes mulighederne ved digital forvaltning på en måde, som sikrer en bedre ressourceudnyttelse.

Det skal bemærkes, at den offentlige forvaltning i dette kapitel betragtes under ét, mens der naturligvis vil være betydelig variation mellem konkrete administrationsområder på effektiviseringspotentialer og de konkrete interne omstillingsprocesser, som vil være påkrævet. I rapportens kapitel 4 beskrives en model for, hvordan de forskellige effektiviseringspotentialer kan analyseres nærmere.

Med udgangspunkt i ovenstående eksempel kan den offentlige sektors tilstedeværelse på internettet mere generelt ses som bestående af flere faser, som er kendetegnet ved et stigende effektiviseringspotentiale, men også af øgede krav til organisatoriske tilpasninger, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1. Det offentlige på internettet.



I den *første* fase tilbydes først og fremmest elektronisk information om den enkelte offentlige virksomhed via hjemmesider. Den service, som herved ydes over for borgere og virksomheder, er en envejskommunikation, som hyppigt svarer til den information, som hidtil blev stillet til rådighed i form af telefonbøger, brochurer og lignende. Med tiden har den elektroniske information udviklet sig til også at omfatte f.eks. hele publikationer, som kan downloades via internettet.

Denne første fase er karakteriseret ved at have et lavt eller intet effektiviseringspotentiale, men også ved at kræve minimale organisatoriske omstillinger. Besparelserne for offentlige myndigheder vil f.eks. kunne opstå, hvis hidtil trykt information nu udelukkende stilles til rådighed elektronisk, eller hvis information, som stilles til rådighed via internettet, fører til et reduceret omfang af f.eks. telefoniske eller personlige henvendelser. Omvendt er der også omkostninger forbundet med at udvikle og drive de elektroniske informationstjenester, og det kan ikke udelukkes, at den øgede elektroniske informationsmængde ender med at afføde *flere* telefoniske eller personlige henvendelser end hidtil – f.eks. med supplerende informationsønsker.

En række offentlige internettjenester har imidlertid gradvist bevæget sig fra kun at tilbyde elektronisk information til også at give mulighed for

mere interaktive og endog kommunikationsbaserede tjenester. Der er dog fortsat en lang række offentlige hjemmesider, som alene giver den mere sparsomme mulighed for at søge information og downloade publikationer.

I den *anden* fase udvikles den offentlige sektors tilstedeværelse på internettet til egentlig elektronisk *kommunikation* med borgere og virksomheder f.eks. gennem udveksling af e-mail, internetbaseret selvbetjening eller interaktiv informationssøgning. Som nævnt i afsnit 2.2 indeholder allerede denne fase et meget stort kvalitetsforbedrende potentiale for borgere og virksomheder – især hvis kommunikationen samles i f.eks. en eller flere portaler.

Hvis den elektroniske kommunikation med borgere og virksomheder skal lykkes og give anledning til forbedret *ressourceanvendelse*, kræver det imidlertid en betydelig digitalisering af de interne processer, jf. eksemplet med flytteblanketten ovenfor.

Den grundlæggende, ressourcebesparende fordel, som den offentlige sektor opnår ved elektronisk kommunikation med borgere og virksomheder, kommer ved, at informationsstrømmen *ind* i forvaltningen bliver elektronisk og derved kan danne grundlag for en i sidste ende fuldstændigt digital sagsbehandling. En komplet omlægning til digital forvaltning vil dog først kunne realiseres i senere faser, hvor fagsystemerne integreres med hinanden.

Den offentlige sektors internetanvendelse befinder sig i øjeblikket – i varierende omfang – i begyndelsen af den anden fase, hvor elektronisk *kommunikation* med borgere og virksomheder er under gradvis etablering og videreudvikling. I kapitel 3 gives en række mere konkrete eksempler på nuværende og fremtidige planer for udviklingen af den digitale forvaltning.

Der er dog pæne forskelle på, i hvilket omfang de enkelte institutioner har ladet de interne arbejdsgange omlægge til at passe til den ændrede eksterne kommunikationsform med borgere og virksomheder. Det betyder, at der må forventes at være et vist uudnyttet effektiviseringspotentiale forbundet med disse omlægninger.

Et af de centrale elementer i denne fase er, at der etableres systemer som kan varetage en elektronisk håndtering af sager og dokumenter. Sådanne systemer vil – også på sigt – blive integreret med andre systemer, jf. nedenfor – og kunne anvendes til produktion, modtagelse/forsendelse, lagring, styring og fremfinding af dokumenter og sager.

For at udvikle digital forvaltning videre fra det nuværende stade (fase 2) kræver det imidlertid en yderligere udvikling af den interne digitalisering. I *fase 3* må der således forventes at være fokus på at *integrere egne fagsystemer* i den digitale sagsbehandling og borgernes selvbetjening.

En administration med en omfangsrig kontakt til borgere og virksomhed driver som hovedregel et antal fagsystemer. Et fagsystem kan for eksempel være – for den kommunale sektor – de centrale registersystemer (pension, skat, osv.) hos Kommunedata eller f.eks. SUstyrelsens fagsystem (kaldet US2000), som anvendes til at drive administrationen af Statens Uddannelsesstøtte.

Fælles for disse fagsystemer er, at de ofte er egenudviklede til sagstypens eller institutionens specifikke formål, og at de hver for sig ofte fungerer med forskellige teknologier og med en meget stor mængde forskellige grænseflader.

I forhold til udviklingen af digital forvaltning rejser spørgsmålet om integration af fagsystemer med den øvrige digitale sagsbehandling og elektroniske selvbetjening navnlig følgende spørgsmål:

- Elektronisk selvbetjening åbner mulighed for, at borgere og virksomheder indtaster ”direkte” i fagsystemerne, frem for at oplysningerne først skal gennem en manuel mellemproces og herefter indtastes i fagsystemerne.
- Ved integration af flere fagsystemer – som eksempel kan nævnes pensions-, skatte- og personnummeroplysninger i en kommune – bliver det muligt at *automatisere* en lang række processer, som hidtil har krævet manuel sagsbehandling.

- Når fagsystemer integreres, skaber det også mulighed for, at de oplysninger, som den enkelte borger eller virksomhed indtaster online, kan *valideres* umiddelbart. Online-validering betyder, at mængden af fejlbehæftede ansøgninger og lignende kan reduceres mærkbart, fordi det bliver vanskeligt ved en fejl at indtaste åbenlyst forkerte oplysninger – f.eks. et ugyldigt cpr-nr. eller lignende.

Integrationen på tværs af fagsystemer vedrører også medarbejdergrupper og vil medføre, at der samlet set må forventes frigjort personaleressourcer. Det skyldes, at ressourceforbruget pr. sag nedbringes i takt med, at sagsbehandlingen som følge af dataintegrationen automatiseres. Det er en betydelig udfordring for offentlige organisationer at sikre, at den nødvendige personalemæssige omstilling som følge af denne udvikling, også gennemføres.

Gevinsterne ved øget digitalisering vil uden den nødvendige aktive tilpasning føre til en lavere arbejdsproduktivitet, eller at tidligere ikke-prioriterede opgaver kan løses med samme personale. Det kan være fordelagtigt for den enkelte organisation, men vil ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt ud fra et overordnet synspunkt.

Det er tillige en betydelig *teknisk* udfordring at få mange forskellige fagsystemer til at fungere sammen. Den nyere teknologiske udvikling har dog gjort dette noget enklere, bl.a. gennem konstruktionen af en såkaldt "Hub and Spoke"-arkitektur. En "Hub and Spoke"-arkitektur indebærer enkelt sagt, at fagsystemerne ikke i sig selv skal ændres, men at der etableres et lille tilpasningsprogram, som kan "oversætte" fra fagsystemer til en fælles samlefunktion (en "Hub").

I *fase 4* af den digitale forvaltning realiseres den eksterne *portaltankegang* i den interne organisering, i det omfang det er hensigtsmæssigt for at sikre effektiviseringsgevinster. Det indebærer, at fagsystemer på tværs af organisations- og sektorgrænser skal integreres. Dette spørgsmål behandles mere indgående i afsnit 2.4 nedenfor.

I *tabel 2.2* er de fire faser i den offentlige sektors tilpasning til internettet sammenfattet.

Tabel 2.2. Faser i det offentlige på internettet.

| Fase                           | 1. Elektronisk information                          | 2. Elektronisk kommunikation                               | 3. Integration af egne fagsystemer  | 4. Integration på tværs af egne og andres fagsystemer                   |
|--------------------------------|---|--|---|---|
| Beskrivelse                    | Mulighed for internetbaseret informationsformidling | Informationsflow mellem brugere og myndighed digitaliseres | Fagsystemer integreres med henblik på at automatisere sagsbehandlingen                                    | Integration og samling af fagsystemer på tværs af den offentlige sektor |
| Potentiale for effektivisering | Begrænset   | Moderat  | Betydeligt  | Meget stort   |
| Krav til intern omstilling     | Få eller ingen                                      | Interne sagsgange må digitaliseres                         | Organisationsændringer nødvendige som følge af bortfald af sagsgrænser og nedsat ressourceforbrug pr. sag | Overvejelser om sammenlægning af institutioner nødvendige               |

## 2.4. Tværgående strukturelle perspektiver

De organisatoriske ændringer i den offentlige sektor, som følger med introduktionen og udbygningen af internetbaserede tjenester, er potentielt betydeligt mere vidtgående end den isolerede omlægning af arbejdsprocesser internt i den enkelte institution.

Det skyldes især tre aspekter ved den måde, som internettet påvirker den offentlige sektor på.

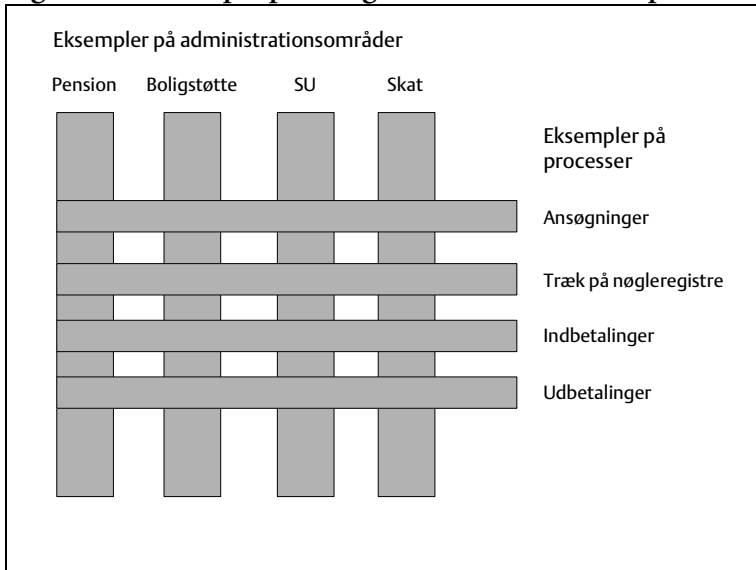
For det *første* vil de virtuelle indgange for brugerne mest hensigtsmæssigt samles i få portaler, som på grund af et bredt indhold kan tiltrække borgere og virksomheder og som kan skabe kritisk masse for de offentlige institutioner.

Hvis disse portaler skal skabe værdi i form af reduceret ressourceanvendelse i den offentlige sektor, vil det formentligt være nødvendigt, at der skabes nogle markante *tværgående* organisatoriske forandringer – for at sikre, at den sammenhæng i opgavevaretagelsen, som signaleres og muliggøres, også finder sted i de bagvedliggende processer. Herudover kan der også blive tale om et reduceret behov for visse offentlige enheder, herunder f.eks. regionalt placerede dele af statslige myndigheder.

For det *andet* betyder udviklingen i og hastighederne ved internetbaseret kommunikation i sammenhæng med omlægningen til digital forvaltning, at den *fysiske* placering af konkrete forvaltningsopgaver bliver af kraftigt reduceret betydning. Det skaber nogle helt nye muligheder for at tilrettelægge den offentlige sektors organisation på en anden og mere omkostningseffektiv måde – bl.a. ved sammenlægning af støttefunktioner.

Endelig indebærer den teknologiske udvikling, herunder indførelsen af internetbaseret selvbetjening, at de forvaltningsmæssige processer *konvergerer* mod fælles processer, *jf. figur 2.2.*

**Figur 2.2. Eksempel på tværgående administrative processer.**



Der må således forventes at være betydelige gevinster forbundet med, at fagsystemerne *på tværs* af organisationer og sektorer integreres eller måske endda samles.



# Kapitel 3

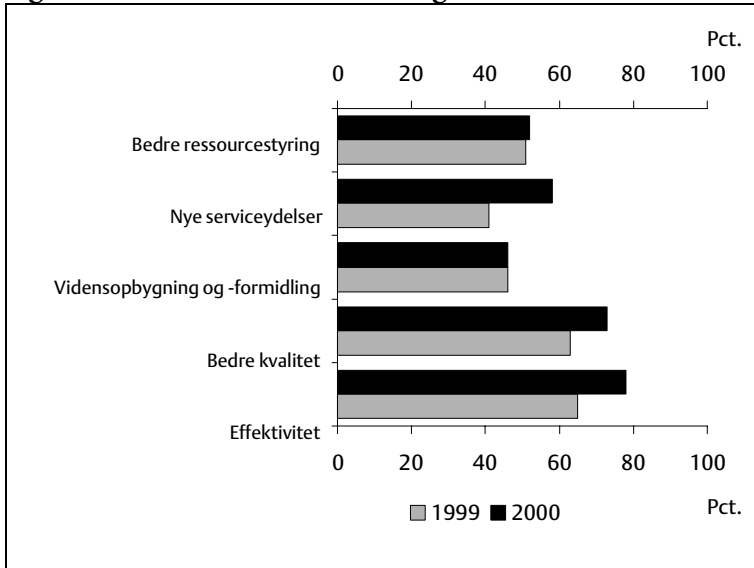
## Eksempler på internettets gevinster for den offentlige sektor

### 3.1. Indledning

Dette kapitel søger at afdække, hvor langt den danske offentlige sektor er kommet med internetanvendelsen, samt at beskrive en række konkrete eksempler på, at der har været gevinster forbundet med ibrugtagning af internettet i forvaltningen.

Som beskrevet i kapitel 2, må det offentliges tilstedeværelse på internettet, og den tilhørende interne organisatoriske omstillingsproces, forventes at gennemløbe en serie af faser. Det gælder for alle OECD-landene, at denne udviklingsproces endnu er i sin begyndelse, og det er derfor ikke overraskende, at der generelt ikke findes meget velbeskrevne eksempler på ressourcebesparende effekter af offentlig internetanvendelse. Omvendt er det utvivlsomt, at gevinsterne både for brugere og på ressourceforbruget er betydelige.

Figur 3.1. Motiver for det offentliges IT-anvendelse.



Kilde: "IT i praksis 2000", PLS RAMBØLL Management, 2000.

Alene i den statslige sektor anvendes der hvert år omkring 1,3 mia. kr. på IT-investeringer. Som det kan ses af figur 3.1 angiver over 75 pct. af de offentlige virksomheder, at IT-anvendelsen er motiveret af udsigten til større effektivitet, mens nogenlunde det samme antal offentlige institutioner angiver bedre kvalitet som baggrunden for at gøre brug af IT.

Indledningsvist beskrives i afsnit 3.2 status for internetanvendelsen i den offentlige sektor. Herefter fremdrages i afsnit 3.3 en række eksempler fra den offentlige og private sektor på, at internetanvendelsen har givet anledning til gevinster. Endelig skitseres i afsnit 3.4 de udenlandske erfaringer på området.

### 3.2. Status for internetanvendelsen i den offentlige sektor

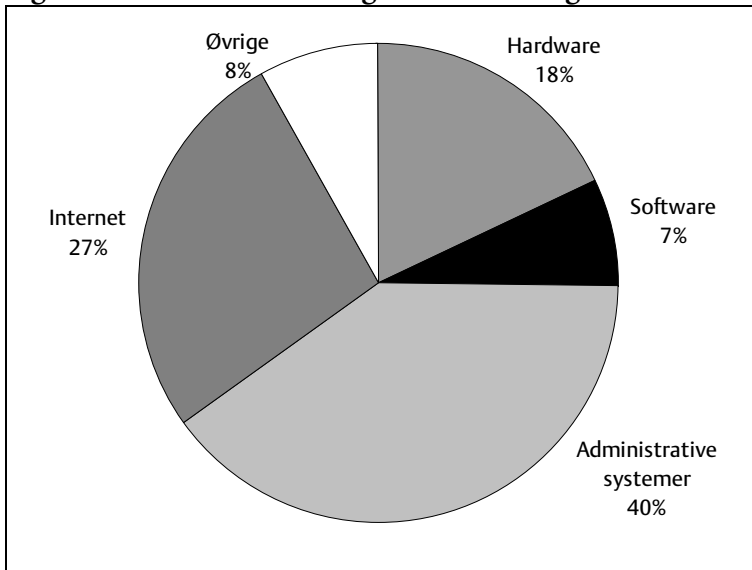
Der har gennem de seneste 5-10 år været foretaget ganske betydelige investeringer i informationsteknologi inden for den offentlige sektor.

En meget betydelig del af disse investeringer må formodes at have vedrørt investeringer i indkøb af personlige computere, anden hardware og software. Selv om disse typer af investeringer efter al sandsynlighed har forbedret produktiviteten i den offentlige sektor markant og forberedt den offentlige sektor til digital forvaltning, er de ikke i sig selv tilstrækkelige

til, at den offentlige sektor i højere grad kan udnytte *internettets* muligheder.

Finansministeriet gennemførte i 2000 en rundspørge blandt ministerierne vedrørende størrelsen og karakteren af det kommende års planlagte IT-investeringer, *jf. figur 3.2*. De samlede investeringer i IT ventes at udgøre ca. 1,3 mia. kr. i 2001.

**Figur 3.2. Forventede statslige IT-investeringer, 2001.**



27 pct. af de planlagte statslige IT-investeringer i 2001 er direkte forbundet med opbyggelsen af det offentliges forskellige tilbud på internettet og omstillingen af de bagvedliggende processer.

Hertil kommer, at investeringer i de *administrative systemer*, som forventes at udgøre 40 pct. af de samlede IT-investeringer, i høj grad må ventes at komme til at udgøre et centralt element i at integrere den brugerrettede selvbetjening på internettet med den bagvedliggende sagsbehandling. Som det blev fremhævet i kapitel 2, er det således en afgørende del af omstillingen til digital forvaltning, at det bliver muligt at integrere de bagvedliggende fagsystemer med henblik på at automatisere sagsbehandlingen, stille egne data til rådighed for brugerne mv.

Samlet set er 2/3 af de statslige investeringer i IT altså af en karakter, som har til formål at gøre den statslige sektor klar til digital forvaltning.

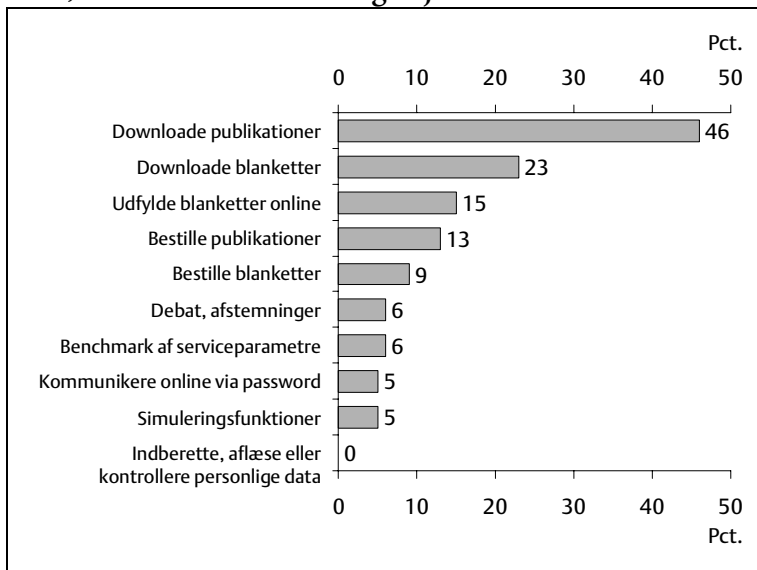
Nedenfor søges dannet et mere detaljeret overblik over, i hvilket omfang den offentlige sektor er omstillet til digitalisering, henholdsvis i det eksterne forhold til borgere og virksomheder (*afsnit 3.2.1*) og i den nødvendige tilpasning af den interne organisering til de nye eksterne processer (*afsnit 3.2.2*).

### 3.2.1. Forholdet til borgere og virksomheder

I én forstand er den offentlige sektor meget velrepræsenteret på internettet. Således har *samtlig*e ministerier og amter samt 85 procent af kommunerne deres egen hjemmeside på internettet.

Omvendt er omfanget af de serviceydelser, som det offentlige stiller til rådighed for borgere og virksomheder på disse hjemmesider, fortsat ret begrænsede, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3. Selvbetjeningsfunktioner på offentlige hjemmesider, 2000. Andel af offentlige hjemmesider.



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

Således er der kun på godt halvdelen af de offentlige hjemmesider mulighed for at downloade publikationer, mens 15 pct. giver mulighed for at

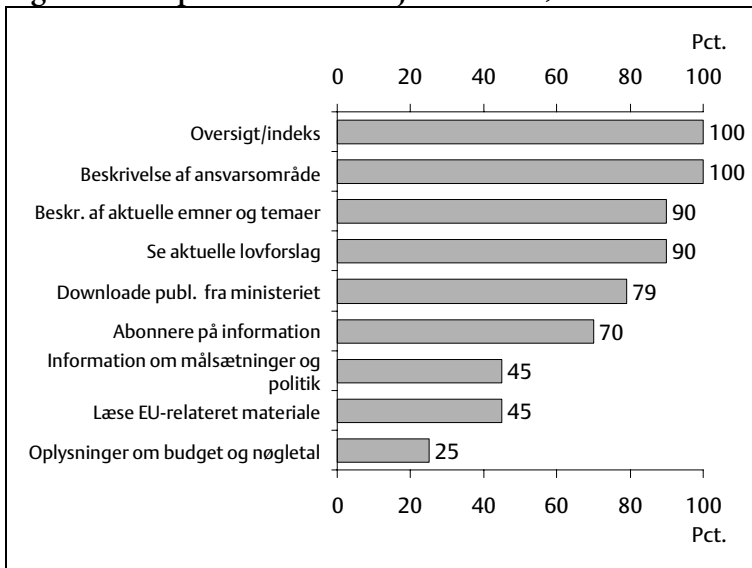
udfylde blanketter online. På tidspunktet for opgørelsen var der stort set ingen offentlige hjemmesider, som gav mulighed for at indberette, aflæse eller kontrollere personlige data.

Der er selvsagt meget stor forskel på, hvilken type information og hvilken type tjenester der kan blive og bliver stillet til rådighed i forskellige dele af den offentlige sektor. Således må der naturligvis forventes en betydelig forskel på de serviceydelser, som et departement eller en styrelse stiller til rådighed i modsætning til f.eks. en folkeskole eller et sygehus.

Af den grund kan der være behov for at nuancere billedet af den offentlige sektors tilstedeværelse på internettet i forhold til figur 3.3.

Inden for den *statslige* sektor er der på departementernes hjemmesider i meget stort omfang mulighed for at få information om ministeriets ansvarsområde, aktuelle lovforslag osv., *jf. figur 3.4*. Endvidere er det på knap 80 pct. af departementernes hjemmesider muligt for at downloade publikationer fra ministeriet.

Figur 3.4. Departementernes hjemmesider, 2000.

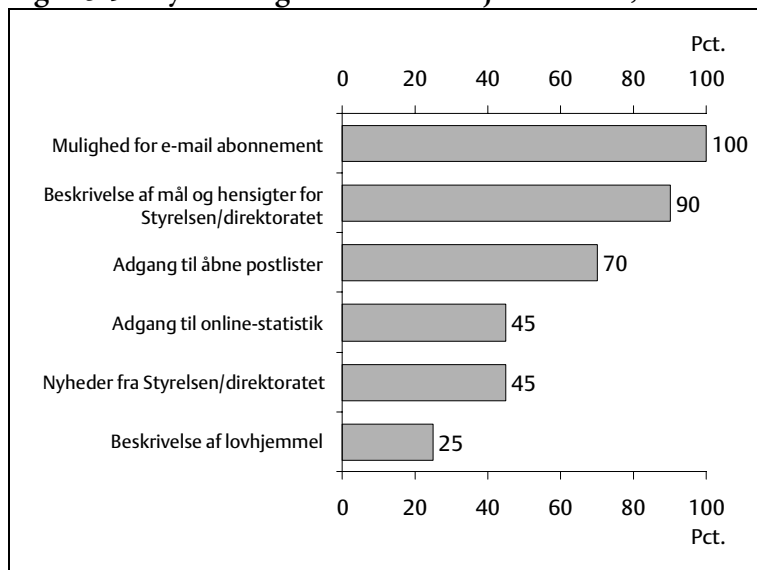


Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

Det generelle billede er, at mulighederne for at søge information og hente publikationer bliver mere begrænsede, når der inden for den statslige sektor fokuseres på *styrelser og direktorater*, jf. figur 3.5.

Generelt er det dog situationen, at den administrationsorienterede del af den statslige sektor i betydeligt omfang er til stede på internettet, men at det indhold, som faktisk tilbydes til borgere og virksomheder, altovervejende er begrænset til informationsvirksomhed.

Figur 3.5. Styrelser og direktoraters hjemmesider, 2000.



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

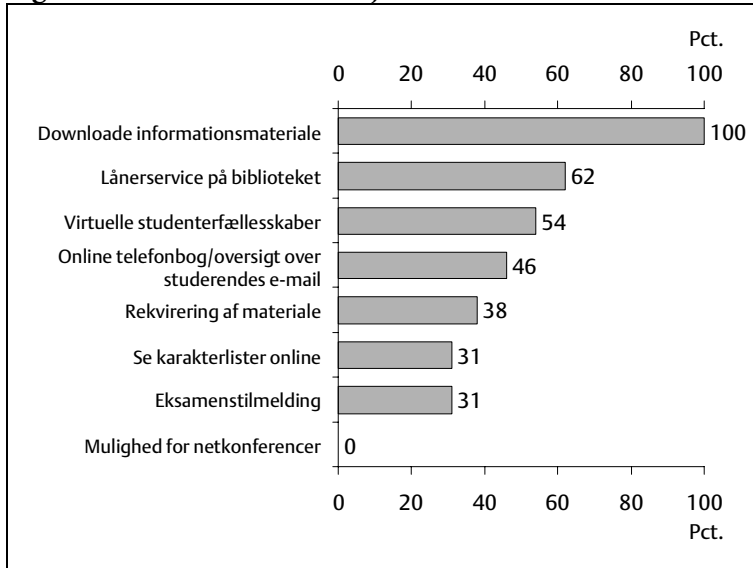
Som et eksempel på den mere *brugerorienterede* del af den statslige sektor og de muligheder, som bliver tilbudt på internettet i den sammenhæng, kan nævnes universiteterne, jf. figur 3.6.

### Boks 3.2.1. Bedst på Nettet.

IT- og Forskningsministeriet gennemfører i perioden 2000-2003 i samarbejde med PLS Rambøll Management en kvalitetsvurdering af de offentlige hjemmesider. Vurderingen kan følges på [www.bedstpaanettet.dk](http://www.bedstpaanettet.dk).

Kvaliteten af de offentlige hjemmesider vurderes ud fra kriterier om brugervenlighed, nytteværdi og åbenhed.

Figur 3.6. Universiteternes hjemmesider, 2000.



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

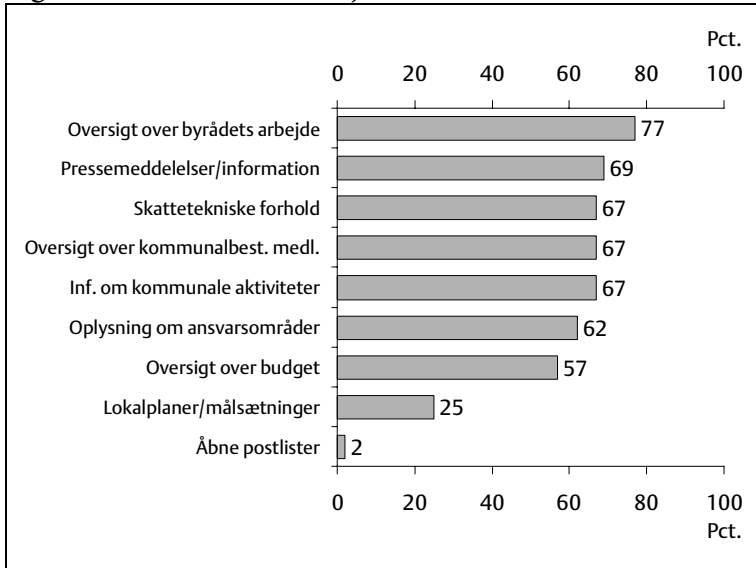
Det er for universiteternes vedkommende værd at bemærke, at der er etableret egentlige selvbetjeningserviceydelser i langt større omfang, end tilfældet er for departementers og styrelser/direktoraters vedkommende. Det kan skyldes, at universiteterne har en markant større direkte kontakt til en ekstern gruppe – de studerende – som driver efterspørgslen efter disse internetbaserede serviceydelser.

IT- og Forskningsministeriet har igangsat et projekt, som har til formål at tilbyde alle studerende ved universiteter og andre højere uddannelsesinstitutioner en særlig hjemmeside, hvorfra de på en række studierelevante områder kan betjene sig selv via internettet. Over de kommende 3-4 år igangsættes en række projekter, der retter sig mod at udvikle studieadministrative selvbetjeningsystemer for studerende.

Omkring 1/3 af universiteterne tilbyder online eksamenstilmelding og efterfølgende mulighed for at se eksamensresultaterne via karakterlister på internettet og knap 2/3 tilbyder online lånerservice til bibliotekerne. I lighed med den mere administrationsorienterede del af den statslige sektor er der vidt udbyggede muligheder på universiteternes hjemmesider for at søge information, herunder f.eks. finde introduktionsmateriale.

Betragtes den *kommunale* sektor, genkendes det mønster, som blev præsenteret i forbindelse med gennemgangen af departementer og styrelser, jf. figur 3.7. Et lignende mønster gør sig i øvrigt gældende for amterne.

**Figur 3.7. Kommunernes hjemmesider.**



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

Således er den kommunale administrations tilbud på internettet også i udpræget grad præget af information, herunder om kommende kommunale aktiviteter, byrådets arbejde, budget- og skatteforhold mv.

I forhold til den statslige sektor, hvor graden af borgerkontakt er betydeligt mindre end i den kommunale sektor, kan det umiddelbart undre, at omfanget af internetbaserede, kommunale selvbetjeningserviceydelser på nuværende tidspunkt er meget begrænset.

Årsagen til denne nuværende situation er formentlig todelt. For det første vil der for den enkelte kommune være betydelige etableringsomkostninger forbundet med at udvikle og implementere borger- og virksomhedsrettede selvbetjeningserviceydelser. Det kan for den enkelte kommune vise sig at være vanskeligt eller endog umuligt at efterspørge systemudvikling på markedet i et omfang, som gør det rentabelt for udbyderne at byde på udvikling af systemerne.



For det andet kan det for den enkelte kommune – og selvsagt særligt udpræget i de små kommuner – være vanskeligt at opnå tilstrækkelig kritisk masse i anvendelsen af selvbetjeningsløsningerne. Dermed kan det være vanskeligt at se fordelene ved at overgå til digital forvaltning baseret på internetselvbetjening.

I en undersøgelse af barrierer for udvikling af den elektroniske kommunikation med den offentlige sektor, som KPMG har gennemført i 2000 for Forskningsministeriet, angiver 37 pct. således etableringsomkostninger som en barriere, mens 25 pct. anfører for få brugere af de elektroniske medier.

Det er dog interessant, at der bare fra 1999 til 2000 har været en betydelig ændring i betoning af barrierer for udviklingen af den elektroniske kommunikation i det offentlige. Hvor det i 1999 helt dominerende var for få brugere og etableringsomkostninger, der blev angivet som barrierer, er det i 2000 spørgsmålet om digital signatur samt medarbejdernes kvalifikationer, der tydeligt præger billedet.

Det må derfor formodes, at spørgsmålet om digital signatur er en vigtig årsag til, at offentlige institutioner er tilbageholdende med internetselvbetjening, *jf. boks 3.2.2.*

### Boks 3.2.2. Digital signatur og Udvalget om digital forvaltning.

Det indgik som led i aftalen om kommunernes og amternes økonomi for 2001, at der blev nedsat et fælles udvalg med henblik på at vurdere mulighederne for bedre og billigere borgerbetjening og effektivisering af arbejdsprocesserne ved introduktion af digital forvaltning.

Udvalget behandlede blandt andet spørgsmålet om udbredelsen af digital signatur i forhold til digitalisering af forvaltningen. Der var enighed i udvalget om, at udbredelsen af digitale signaturer *ikke* vil ske af sig selv, og at der derfor er behov for, at den offentlige sektor anlægger en aktiv strategi på dette område.

På lang sigt er det målet, at alle borgere og virksomheder skal kunne anskaffe sig én digital signatur – baseret på en såkaldt PKI-infrastruktur med kvalificerede certifikater – til kommunikation med den offentlige sektor. For at nå dette mål konkluderede udvalget imidlertid, at det er vigtigt, at den offentlige sektor nu igangsætter en fremadrettet proces, som griber udbredelsesprocessen an i den bedst mulige rækkefølge.

Den hastige teknologiske og markedsmæssige udvikling på området for digitale signaturer indebærer, at det vil være forbundet med en betydelig risiko, hvis den offentlige sektor på nuværende tidspunkt vælger at udbrede én avanceret sikkerhedsløsning til alle borgere f.eks. baseret på chipkort. Udvalget var derfor enige om, at der på kort sigt kan anvendes mindre avancerede sikkerhedsløsninger, som vil gøre det muligt at tilbyde langt de fleste offentlige tjenester som selvbetjeningsløsninger via internettet.

På den baggrund anbefalede udvalget en strategi for udbredelsen af digital signatur baseret på fire hovedelementer:

For det *første* skal der etableres et fælles tilbud til offentlige institutioner om en softwarebaseret digital signatur med henblik på at fremme udviklingen af digitale signaturer. En sådan fælles ordning vil være et tilbud til de enkelte offentlige institutioner, som således fortsat vil have som mulighed at anvende andre løsninger – herunder også løsninger på et lavere sikkerhedsniveau.

For det *andet* skal det for at fremme den fremtidige udbredelse af hardwarebaserede digitale signaturer sikres, at den offentlige sektor vil kunne håndtere eventuelle chipkortbaserede løsninger fra bl.a. finanssektoren.

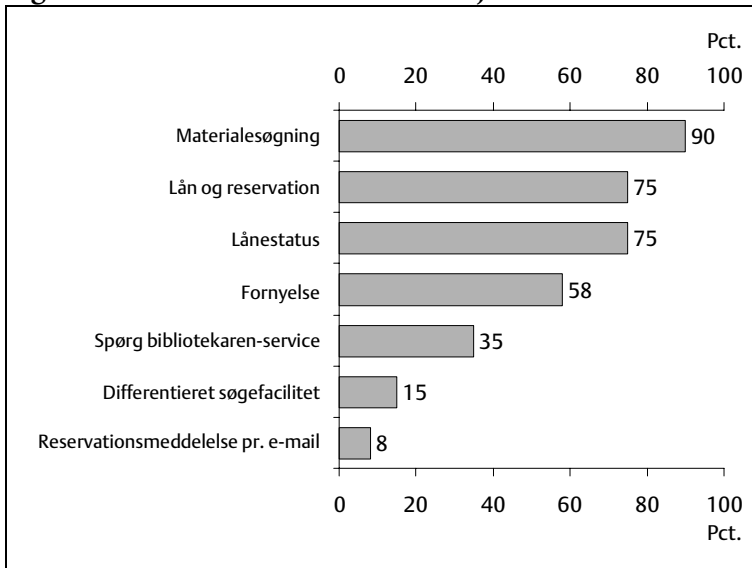
For det *tredje* skal vejledningsindsatsen over for offentlige institutioner, som ønsker at etablere sikkerhedsløsninger, styrkes.

Endelig skal formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt.

Kilde: Udvalget om digital forvaltning, *Digital forvaltning*, maj 2001.

På nogle kommunale serviceområder er dog allerede udviklet internet-baserede selvbetjeningsserviceydelser. Biblioteksområdet kan nævnes som et illustrativt eksempel, *jf. figur 3.8.*

**Figur 3.8. Kommunebibliotekernes hjemmesider.**



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000.*

På  $\frac{3}{4}$  af kommunebibliotekernes hjemmesider er der mulighed for at låne og reservere online samt se status for lån. Herudover er der på ca. 60 pct. af bibliotekernes internetfaciliteter mulighed for at forny lånene. Folkebibliotekerne er således et af de kommunale områder, hvor der allerede i vidt omfang tilbydes elektronisk selvbetjening.

Samlet set er den offentlige sektors tilbud til borgere og virksomheder på internettet fortsat på et forholdsvist indledende stadie, som er karakteriseret ved – i forhold til faserne, som blev beskrevet i kapitel 2 – at ligge et sted i fase 2, hvor den elektroniske *kommunikation* med borgere og virksomheder er under gradvis opbygning.

Billedet er imidlertid meget fragmenteret. For det *første* er der stor forskel mellem sektorer og mellem typer af administrationsområder på, hvor langt man er nået.

For det *andet* er der opbygget en stor *mængde* af virtuelle indgange i form af enkeltstående hjemmesider, som kan indebære, at virksomheder og navnlig borgere vanskeligt kan danne sig et overblik over mulighederne. Således udnyttes de muligheder for *portaler*, som blev beskrevet i kapitel 2, langt fra fuldt ud. Der er altså et betydeligt potentiale for at udbygge den offentlige sektors tilstedeværelse på internettet i de kommende år. I den forbindelse er det væsentligt, at udbuddet samtidigt *konsolideres*, både for at øge overskueligheden for brugerne men også for at udnytte de stor-driftsfordele, som vil være forbundet hermed.

### **3.2.2. Interne organisatoriske tilpasninger**

Offentlige organisationer er altså, som beskrevet i afsnittet ovenfor, nået et stykke af vejen til at realisere de udadvendte gevinster, som er forbundet med fase 2 – den elektroniske kommunikation – af den offentlige sektors tilstedeværelse på internettet.

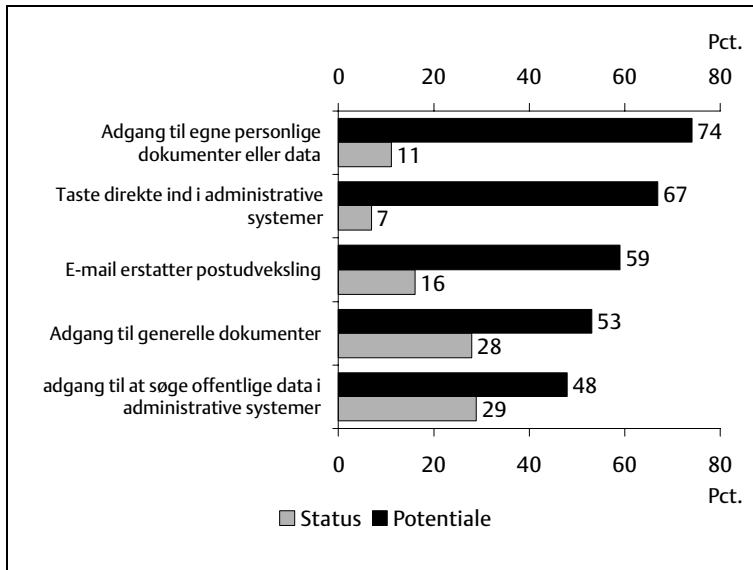
Spørgsmålet er imidlertid, om de nye tjenester, som er blevet stillet til rådighed på internettet, i nævneværdigt omfang har givet anledning til interne organisatoriske omlægninger, herunder integration med egne og andres fagsystemer, for at realisere effektiviseringsgevinster.

KPMG har i en interviewundersøgelse med direktører, chefer og ledere fra den statslige og den kommunale sektor søgt at opgøre status og potentiale for systemintegration i det offentlige, *jf. figur 3.9*.

Af undersøgelsen fremgår det, at den del af den interne organisatoriske omstilling, som vedrører integration af fagsystemer med den elektroniske sagsbehandling og de internetbaserede selvbetjeningssystemer, ikke er særligt veludviklet i øjeblikket.

Således giver kun 11 pct. af selvbetjeningssystemerne adgang til egne data og 7 pct. giver mulighed for at taste direkte ind i de administrative systemer. Der tilbydes i lidt større omfang adgang til generelle dokumenter (28 pct.) samt adgang til søgefunktioner for så vidt angår *offentlige* data i administrative systemer (29 pct.).

Figur 3.9. Integration af systemer – status og potentiale, 2000.



Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Netværksredegørelse 2000*.

Omvendt vurderes potentialet for systemintegration at være betydeligt, særligt vedrørende online adgang til egne data samt muligheden for at taste direkte ind i de administrative systemer. Sidstnævnte dækker over, at data fra selvbetjeningssystemerne kan online-valideres og principielt gå direkte ind i fagsystemerne.

Undersøgelsen illustrerer, at der må forventes en betydelig udvikling inden for dette område i de kommende år, såfremt udviklingen kommer til at afspejle den planlægning, som foretages i de enkelte institutioner:

- 61 pct. af de adspurgte institutioner har en skriftlig handlingsplan for udviklingen af elektronisk kommunikation
- 87 pct. har konkrete initiativer eller projekter i gang inden for udviklingen af elektronisk kommunikation
- 81 pct. har en forventning om, at den elektroniske kommunikation vil give anledning til højere produktivitet.
- Knap 90 pct. af de adspurgte institutioner vurderer, at omfanget af internetkommunikation med borgerne vil stige med over 20 pct. i det kommende år. Omkring ¼ af institutionerne vurderer, at kommunikationen vil stige med over 50 pct.

### 3.3. Eksempler på gevinster som følge af internettet

I dette afsnit gives en række danske eksempler vedrørende IT-anvendelse i staten, kommunerne og den private sektor, som tilsammen tegner billedet af et anseligt potentiale for forbedret ressourceanvendelse som følge af eksisterende og kommende internetinitiativer og den medfølgende organisatoriske omstilling.

Det skal bemærkes, at der ikke i Danmark er foretaget en samlet opgørelse over det effektiviseringspotentiale som følger af, at offentlige og private virksomheder begynder at udnytte de muligheder, som IT og internettet giver. Derfor har nedenstående afsnit karakter af en samling af eksempler, som tilsammen søger at illustrere potentialet.

#### 3.3.1. Det statslige område

På en række statslige administrationsområder er der igangsat eller gennemført perspektivrige projekter, som har til hensigt at digitalisere forvaltningen. Det gælder både i det eksterne forhold til borgere og virksomheder samt i den interne omlægning af arbejdsgange.

Et eksempel, hvor den statslige sektor – navnlig i forholdet til virksomhederne – har påbegyndt en omlægning til digital forvaltning, vedrører *blanketområdet*.

En stor del af det offentlige kommunikation med borgere og virksomheder foregår således i dag via papirbaserede blanketter til ansøgninger og indberetninger.

##### Boks 3.3.1. Statens Informations blanketterov.

Statens information åbnede i april 2001 internetsiden [blanketterovet.dk](http://blanketterovet.dk), som tilbyder links til alle borgerrettede statslige blanketter, der foreligger i elektronisk form. Blanketter, som bruges af erhvervsdrivende, findes på [www.indberetning.dk](http://www.indberetning.dk).

Arbejdet i dag med papirblanketter involverer en del manuelt, rutinepræget arbejde. Disse manuelle processer vil bortfalde ved overgang til e-formularer – dvs. blanketter der udfyldes og indsendes via internettet. Med e-formularer foreligger oplysningerne allerede i elektronisk form, kontrolleret og klar til den egentlige sagsbehandling, når myndigheden modtager ansøgningen eller indberetningen.

### Boks 3.3.2. Elektronisk selvbetjening på SU-området.

SU-styrelsen er i gang med at udvikle et system til elektronisk selvbetjening for studerende. Løsningen vil indebære, at studerende via styrelsens hjemmeside kan søge om SU samt indsende ændringer vedrørende for eksempel bankoplysninger, fravalg af støtteklip og lignende. Systemet forventes sat i drift senest maj 2002.

Omlægningen til elektronisk selvbetjening i SU-systemet vil medføre betydelige serviceforbedringer for de studerende, som vil kunne få svar på spørgsmål samt indgive ansøgninger døgnet rundt, uden at være afhængige af åbningstiden på uddannelsesstedet. Ud over at det bliver lettere for den studerende at henvende sig til SU-systemet, er der *store ressourcemæssige* fordele forbundet med omlægningen til elektronisk selvbetjening:

- Omfanget af manuel sagsbehandling i styrelsen kan nedbringes, fordi de oplysninger, som den studerende indtaster, kan valideres umiddelbart i de centrale databaser. Dermed rettes f.eks. fejlindtastninger med det samme.
- Reduceret skemahåndtering og mindre arbejde med indtastning af ansøgninger.
- SU-styrelsen og navnlig uddannelsesstederne vil opleve en nedgang i omfanget af personlig betjening.

Der er et således et stort IT-relateret effektiviseringspotentiale indeholdt i blanketområdet. Hvis offentlige institutioner omlægger deres arbejdsgange, så de fremover modtager oplysninger fra borgere og virksomheder elektronisk via internettet, spares ressourcer til modtagelse, håndtering og indtastning af papirblanketter samt ofte den manuelle sagsbehandling, som følger af, at blanketter udfyldes fejlagtigt.

Sidstnævnte gevinst skyldes, at mange indtastede oplysninger ofte vil kunne valideres direkte online, således at fejlindberetninger undgås.

### Boks 3.3.3. Webreg.dk.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen lancerede i 1999 internetsiden Webreg.dk, som giver selskaber og deres rådgivere mulighed for at ændre og registrere selskabsoplysninger via internettet.

I dag er det muligt at registrere fire forskellige ændringer: Selskabets adresse, regnskabsår, revisor og ledelse (direktion og bestyrelse). Det er gratis at benytte Webreg.dk, men brugerne skal tilmeldes tjenesten af hensyn til sikkerheden.

Selv i den overgangsfase, hvor langt fra alle blanketter indberettes elektronisk til den enkelte offentlige institution, vil der stadigvæk være store effektivitetsgevinster, hvis de *interne* arbejdsgange i øvrigt er tilrettelagt, som om sagsbehandlingen var fuldkommen elektronisk. Det skyldes, at udgifterne

ved, at der til stadighed indløber papirblanketter for en stor dels vedkommende vil være mindre tasteudgifter, mens selve den interne sagsbehandling vil være effektiviseret.

Hvis der skal opnås det fulde potentiale ved, at data foreligger elektronisk, er det imidlertid afgørende, at sagsbehandlingen ikke efterfølgende indeholder led, som kræver, at data overføres manuelt mellem systemer. Manuel håndtering er arbejdskrævende og besværliggør genbrug af data.

### **Boks 3.3.4. Internetbooking hos Statens Bilinspektion.**

Som led i handlingsplanen for Statens Bilinspektion har det været et væsentligt tiltag at indføre internetbooking for at øge kundeservicen og reducere udgifterne til eksternt bookingcenter.

Det er således fra 2001 blevet muligt via [www.bilsyn.dk](http://www.bilsyn.dk) at bestille tid til bilsyn over internettet. Herudover har Statens Bilinspektion iværksat en række øvrige IT-projekter for at skabe en effektiv ressourceudnyttelse kombineret med et højt serviceniveau over for kunderne.

Elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH-systemer) i det offentlige kan bl.a. medvirke til, at data holdes digitalt i alle sagsbehandlingens faser, *jf. boks 3.3.5.*



### Boks 3.3.5. ESDH i Søfartsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet.

I efteråret 1999 indførte *Søfartsstyrelsen* et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH). Det er målet med systemet at skabe en ensartet kvalitet i sagsbehandlingen, at forbedre muligheder for søgning og sagsoverblik, at yde en bedre kundeservice, at opnå en øget videndeling på tværs af organisationen, samt at opnå hurtigere distribution af sager.

Søfartsstyrelsens erfaringer med ESDH er gode. Efter en række indkøringsvanskeligheder fungerer systemet nu efter hensigten, og flere af ovennævnte målsætninger er blevet realiseret.

Ultimo januar 2001 indførte *Arbejdsdirektoratet* et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem. Med systemet opnår man følgende:

- Øget videndeling (alle informationer om en sag er elektronisk tilgængelig for alle medarbejdere)
- Bedre sagsstyring og dokumentation (alle oplysninger om sagsbehandling registreres løbende i fælles system og kan trækkes ud i såvel faste som variable oversigter fra systemet)
- Reduceret behov for fysisk arkivplads (Efter scanning er det elektroniske dokument originaldokument. Papirdokumenter opbevares kun midlertidigt, indtil de makuleres.)
- Effektivisering og rationalisering af sagsbehandling (Genbrug af tekst i såvel indsom udgående dokumenter som oplysninger i databaser med regler, domme, afgørelser mv.)

Ved øget overgang til elektronisk selvbetjening via internettet bliver det centralt effektivt at kunne håndtere telefoniske borgerhenvendelser, såvel vedrørende faglige som tekniske spørgsmål, *jf. boks 3.3.6.*

### Boks 3.3.6. Arbejdsskadestyrelsens Kundecenter.

Arbejdsskadestyrelsens Kundecenter er en selvstændig enhed, der varetager styrelsens telefonbetjening samt lettere kunderådgivning. Formålet med etableringen af et selvstændigt kundecenter er at forbedre styrelsens kundeservice og effektivisere telefonbetjeningen.

Kundecenterets medarbejdere skal dels stå for den umiddelbare kunderådgivning, dels stille kunder med mere specifikke og komplekse rådgivningsbehov videre til de relevante kontorer og medarbejdere.

Centerets ”afskærmning” af sagsbehandlerne for fejloplald og viderestillinger er endvidere med til at sikre en mere effektiv anvendelse af sagsbehandlernes arbejdstid.

Et andet aspekt af de offentlige institutioners interne processer vedrører indkøbsfunktionen. Der er oprettet en offentlig *e-handelsportal* som sættes i pilotdrift fra sommerferien og i ordinær drift til efteråret 2001. Portalen medvirker til at sikre, at staten udnytter fordelene ved at være en meget stor indkøber.

Portalen rummer også muligheder for at reducere papirgang og administration, da indkøbsprocesserne kan varetages elektronisk. Ved integration af indkøbs- og økonomisystemer vil hele papirgangen fra bestilling af varer til fakturering og regnskabsføring kunne varetages elektronisk, hvorved den manuelle håndtering, registrering og arkivering af indkøbsblanketter, fakturaer, regnskabsbilag mv. bortfalder.

### **Boks 3.3.7. Digitaliseringsprocessen lettes med Navision Stat.**

I disse år indføres et lokalt økonomisystem, Navision Stat, møntet på de statsinstitutioner, som i dag bruger Statens Centrale Regnskabssystem (SCR). Navision Stat er et moderne standardøkonomisystem, der installeres i den enkelte institution.

Navision Stat letter den enkelte institutions omstillingsproces til digital forvaltning, blandt andet fordi:

- Der overføres regnskabsdata fra det lokale økonomisystem direkte til statens centrale økonomisystem som grundlag for statens regnskabsaflæggelse
- Data fra lønsystemet gør det muligt for løn- og personalemedarbejdere at udarbejde rapporter på baggrund af samtlige løn- og personaledata fra lønsystemet.
- Ind- og udbetalinger sker fremover gennem Statens Koncern-Betalinger (SKB), der er et fælles statsligt betalingsformidlingssystem, hvis ydelser leveres af Jyske Bank.

Alene de lettelser, som realiseres gennem indførelsen af Statens Koncern Betalinger, må vurderes at være betydelige. Systemet vedrører skønsmæssigt 30 millioner betalinger om året til en samlet værdi af omkring 1.000 milliarder.

Omstillingen til digital forvaltning stiller også større krav til effektiviteten i selve IT-driften. En mulighed for effektiviseringer er at samle IT-driften i større enheder, hvilket både ministerier og kommuner har gode erfaringer med.

Finansministeriet har således valgt at samle hele ministerområdets IT-drift hos Finansstyrelsen. Derved betjener Finansstyrelsen IT-driften for departementet samt de tre styrelser på ministerområdet. Dette har givet en række stordriftsfordele i form af samlede indkøb af standardiserede kon-

tor-, kommunikations- og informationssystemer såvel som effektiviseringsgevinster ved at samle ekspertisen på området i nogle dynamiske faglige miljøer.

### **Boks 3.3.8. Den Ny Kirkebog.**

Kirkeministeriet har iværksat et arbejde med at få overført den nuværende håndførte kirkebøger til Den Ny Kirkebog, som er en database fælles med det Centrale Personregister (CPR). Formålet er at effektivisere og forenkle arbejds gange samt forbedre betjeningen af borgerne.

Det forventes, at det første sogn kan påbegynde egentlig elektronisk kirkebogsføring ultimo 2001, og at hele landet er overgået til Den Ny Kirkebog omkring 2004.

### **3.3.2. Den kommunale sektor**

En meget betydelig del af den offentlige sektors direkte kontakt med borgere og virksomheder er placeret i den kommunale sektor og det er derfor heller ikke overraskende, at en række kommuner har igangsat perspektivrige projekter vedrørende digital forvaltning, *jf. f.eks. boks 3.3.9.*

### **Boks 3.3.9. De digitale kommuner.**

Tre jyske kommuner er gået sammen i projektet De Digitale Kommuner. Målet er at IT skal give besparelser, men også bedre service til borgerne og udvikling af medarbejdernes kompetencer.

Konkret vil de tre kommuner lægge forvaltningerne sammen til kun en enhed, hvor det er muligt, men også indføre blandt andet selvbetjening fra borgerne og billigere indkøb via fælles udbud, herunder måske en fælles indkøbsportal.

Første skridt er indførelsen af fælles IT-funktion, fælles borgerkontakt (via internettet og via telefon), fælles skatteforvaltning, fælles indkøbsfunktion, og fælles personalefunktioner og -regler.

Juelsminde kommune, som er en af de tre kommuner i projektet, har allerede i budgettet for 2002 skåret en stilling væk i forvaltningen som følge af indførelsen af et IT-system, der skal erstatte langsomme papirgange med elektroniske data. Samtidig har kommunen indføjet en besparelse på 5 pct. eller 1,5 mill.kr. i budgettet på indkøbsområdet som følge af indkøbssamarbejdet mellem kommunerne.

Konsulentfirmaet KPMG har udarbejdet en rapport om potentialer og udfordringer forbundet med indførelse af digital forvaltning i de danske kommuner.

Rapporten har til formål at skitsere kommunernes muligheder for serviceforbedringer og effektiviseringsgevinster gennem anvendelsen af digital forvaltning. Dette er gjort på baggrund af en analyse af potentialer og udfordringer. Analysen er baseret på kortlægninger og interview med ca. 50 personer fra 15 casekommuner.

### Boks 3.3.10. Digitalisering af regnskabsbilag i Munkebo kommune.

Munkebo kommune er i gang med at digitalisere alle regnskabsbilag. Formålet er, at lette det administrative arbejde omkring håndteringen af regnskabsbilagene og på den måde spare tid. Før indførelsen af EBB (elektronisk bilag og bogføring) blev alle bilag kopieret og arkiveret flere steder, og der var et stort arbejde forbundet med journalføringen. Hver enkelt del af kommunen havde deres eget arkiv, og opbevarede deres egne kopier af bilag.

EBB-systemet har fritaget flere medarbejdere for rutinearbejde og dermed frigjort tid. Nogle arbejdsopgaver er blevet omfordelt, og flere involverede medarbejdere har kunnet påtage sig nye opgaver.

Analysen vedrører 40 udvalgte kommunale ydelser, som er detailvurderet i forhold til 30 parametre vedrørende serviceforbedring, effektivisering samt implementeringsmuligheder. De udvalgte kommuner er herefter blevet bedt om at vurdere disse ydelser, efter i hvilket omfang ydelserne vurderes at have potentiale for effektivitetsgevinster samt serviceforbedringer som følge af en eventuel overgang til digital forvaltning.

I rapporten vurderes det, at for 2/3 af de udvalgte ydelser kan der ved omlægning til digital forvaltning opnås en *halvering* af tidsforbruget pr. enkeltsag for 50 pct. af sagerne. Endvidere identificeres i rapporten 13 ydelser, hvor det forventes at næsten alle sager vil kunne digitaliseres i et omfang, som reducerer tidsforbruget med 90 pct.

De udvalgte kommunale ydelser er af casekommunerne blevet vurderet på en skala fra 1 til 5, hvor 5 repræsenterer det største potentiale for service og effektivitet samt de bedste forudsætninger for implementering. Endelig har kommunerne taget stilling til ydelsens udviklingsbehov, hvor en høj score angiver et stort udviklingsbehov, mens en lav score angiver et stort *udbredelses*behov – altså at løsningerne *er* udviklet, men langt fra udbredt.

Resultaterne af undersøgelsen for udvalgte ydelser er opstillet i *tabel 3.3.1*.

Tabel 3.3.1. Eksempler på ydelser fra KPMG-rapporten.

| Ydelse  | Effektivitet | Service | Forudsætninger | Udviklingsbehov |
|---|--------------|---------|----------------|-----------------|
| Opskrivning til dagpleje/daginst. ....        | 5,0          | 3,5     | 4,5            | 4               |
| Ansøgning om hel eller delvis friplads.....   | 4,3          | 3,5     | 4,5            | 4               |
| Anmelde flytning.....                         | 5,0          | 4,0     | 3,8            | 1               |
| Booking af kommunens faciliteter ...          | 4,3          | 3,0     | 4,3            | 4               |
| Måler aflæsning .....                         | 4,0          | 3,5     | 4,5            | 0               |
| Indkøb for ældre (hjemmehjælp) ....           | 4,7          | 1,5     | 3,8            | 0               |
| Forsku dsregistrering .....                   | 4,3          | 4,5     | 4,0            | 0               |
| Postmodtagelse og fordeling .....             | 4,7          | 4,0     | 3,5            | 0               |
| Ansøgning om gravetilladelse.....             | 4,7          | 4,5     | 3,5            | 4               |
| Opskrivning til fritidsklub .....             | 3,3          | 3,5     | 4,8            | 4               |
| Ansøgning til SOSU-kurser .....               | 3,3          | 3,5     | 4,5            | 4               |
| Tilmelding til skolestart.....                | 4,0          | 2,5     | 3,8            | 3               |
| Fødselsanmeldelse.....                        | 4,0          | 2,0     | 3,8            | 4               |
| Sundhedsplejens journal og møde-aftaler ..... | 4,0          | 4,0     | 3,5            | 3               |

Kilde: KPMG Consulting, *Analyse af potentialer og udfordringer forbundet med indførelse af digital forvaltning i de danske kommuner*, 2001.

Som et eksempel på den type effektiviseringspotentialer, som nævnes af de kommuner, som har været inddraget i KPMG-undersøgelsen, kan fremhæves administrationen af sygedagpenge.

De nuværende administrative procedurer er således, at borgeren efter anmodning hos kommunen tilsendes en blanket, som udfyldes i hånden og sendes tilbage til kommunen. Denne blanket skal herefter i kommunens system håndteres i den interne post, fordeles til den relevante sagsbehandler, kontrolleres, indtastes og journaliseres. Hertil kommer, at op mod halvdelen af blanketterne indeholder fejl, som betyder, at virksomhed eller lønmodtager skal kontaktes. Det har været skønnet, at en ekspeditionssag – altså en sag som ikke kræver opfølgning – koster en kommune ca. 120 kr. i løn- og personaleudgifter at gennemføre<sup>1</sup>. Der er ca. 750.000 sager årligt.

Ved overgangen til digital forvaltning bortfalder en række af disse manuelle arbejdsgange. Ansøgningen indtastes via internettet og overføres elektronisk til kommunen. De fleste fejl kan undgås, da indtastninger valideres med de centrale databaser umiddelbart. Den pågældende sagsbehandler godkender udbetalingen direkte på skærmen og dermed

<sup>1</sup> Kilde: Danske Kommuner (2000: 14), s. 11.

ler godkender udbetalingen direkte på skærmen og dermed spares forsendelse, trykning af blanketter og manuel arkivering.

Til sammenligning med den manuelle sagsbehandling er det blevet skønnet, at en selvbetjenings sag koster kommunen ca. 18 kr. at gennemføre, for de 85 pct. af sagerne, som er rutinesager. Rundt regnet indebærer det, at der på sygedagpengeområdet ville kunne realiseres ressourceforbedringer i størrelsesordenen 65 mill. kr. årligt.

### Boks 3.3.11. Elektronisk borgerbetjening i Københavns Kommune.

På baggrund af en overbliksanalyse har Københavns Kommune udvalgt 22 indsatsområder for første fase af elektronisk selvbetjening. Indsatsområderne vedrører servicekomplekser – altså grupper af enkelt ydelser – som f.eks. daginstitutionsområdet, ejendomsoplysninger, flyttepakke, biblioteksområdet m.m.

Ydelserne er valgt ud fra kriterier om borgernes behov, mulighed for serviceforbedringer, effektiviseringspotentiale, implementeringsmuligheder samt tekniske muligheder og risici. Det har været et væsentligt vurderingspunkt ved analysen af de enkelte ydelser og servicekomplekser, at der er mulighed for at integrere brugergrænsefladen med de bagvedliggende systemer. Denne integration indebærer således, at der kan høstes betydelige effektiviseringsgevinster gennem systemintegration.

Københavns Kommune har efter en udbudsforretning nu valgt Cap Gemini til at udvikle og implementere selvbetjeningsydelserne. Projektet gennemføres trinvist, så man begynder med at sætte et mindre antal selvbetjeningsydelser i drift.

I tilknytning til arbejdet gennemfører KPMG for Københavns Kommune en analyse af *enhedsomkostningerne* ved de enkelte ydelser. Arbejdet er opdelt i en før- og en efteranalyse, så der bliver mulighed for at opgøre, om de forudsatte effektivitetsforbedringer rent faktisk opnås.

Projektet i Københavns Kommune har været støttet økonomisk af IT- og Forskningsministeriet.

Kilde: IT- og Forskningsministeriet, *Elektronisk Borgerservice i Københavns Kommune – statusrapport*, januar 2001.

Ofte vil IT-anvendelse ved forholdsvist simple omlægninger af arbejds-gange kunne medvirke til at realisere effektiviseringsgevinster. Det er således ikke i alle situationer, at betydelige investeringer i nye store administrative systemer er påkrævet, jf. f.eks. boks 3.3.12.

### Boks 3.3.12. Central receptionsfunktion i Rødebro kommune.

Rødebro kommune oprettede i 1991 en kundeafdeling med 12 medarbejdere hentet fra fagforvaltningerne. Kundeafdelingen skulle klare alle de "lette" og regelorienterede opgaver. Kundeafdelingen er i dag erstattet med en hjemmeside samt en central receptionsfunktion, hvilket har medført en effektivisering. På sigt forventer Rødebro kommune at kunne betjene 70 pct. af alle rådhusenhenvendelser elektronisk.

Et eksempel herpå er organiseringen af indkøb i forbindelse med hjemmeplejen i Ballerup kommune. Tidligere varetog den enkelte hjemmehjælper ofte spredte indkøb for den ældre. Ballerup kommune har imidlertid lagt procedurerne om, så den ældre nu bestiller via et katalog, blandt andre fra indkøbskæden ISO. Efterfølgende indtaster hjemmehjælperen bestillingerne på internettet og varerne bringes af ISO ud til den ældre. Omlægningen medfører betydelige effektiviseringer, fordi omkostningerne til at få bragt varer ud er mindre end de omkostninger, som var forbundet med at hjemmehjælperen stod for indkøbene.

Det har været skønnet, at Ballerup kommune har nettomindreudgifter på omkring 2 mill. kr. som følge af omlægningen. Mindreudgifterne har været brugt til at flytte ressourcer fra indkøbsopgaven til den egentlige plejeopgave.

En vigtig omstilling af den offentlige sektor til digital forvaltning består i at få etableret *elektroniske patientjournaler*.

Anvendelse af elektroniske patientjournaler (EPJ) i det danske sygehusvæsen kan afgørende bidrage til højere kvalitet og bedre ressourceanvendelse i sygehusvæsenet.

- Det er dokumenteret fra bl.a. Vejle/Give sygehus, at brugen af EPJ i væsentligt omfang nedbringer omfanget af *fejlmedicinering*.
- Anvendelse af EPJ giver mulighed for at indføre mere effektive arbejdsgange vedrørende planlægning og gennemførelse af behandling og pleje.
- Forbedring af kommunikationen mellem primær og sekundær sektor, internt på sygehusene og mellem sygehusene.
- Reduceret arbejdsbelastning i forbindelse med journalisering.
- En betydelig reduktion i den tid der anvendes på at lede efter og organisere medicinsk information.

- Effektiviseringsgevinster som følge af, at EPJ integreres med andre IT-systemer, f.eks. til betaling, bestilling af undersøgelser mv.

Der er allerede afsat betydelige ressourcer til investeringer i IT på sundhedsområdet, herunder især til indførelsen af elektroniske patientjournaler og en del amter er i gang med indførelsen af EPJ. En risiko er dog, at der kan opstå problemer med at etablere kommunikation på tværs af amternes forskellige systemer.

### **3.3.3. Den private sektor**

En af den private sektors mest betydelige succeser for anvendelsen af IT i forbindelse med effektivisering af interne og eksterne processer vedrører introduktionen af *homebanking*. Dermed er homebanking også det mest oplagte eksempel fra den private sektor på, at IT og internettet kan realisere gevinster både for kunder og for virksomheder ved at levere eksisterende ydelser på en ny måde.

Eksemplet vedrørende homebanking kan siges at være interessant for den offentlige sektor af flere grunde. For det første er udvekslingen af bankoplysninger over internettet karakteriseret ved, at fortrolige oplysninger skal sikres mod angreb fra uvedkommende på samme måde som borgeres kommunikation med den offentlige sektor ofte vedrører fortrolige og private forhold.

#### **Boks 3.3.13. Homebanking.**

*Homebanking* er en samlebetegnelse for den situation, hvor bankernes kunder udfører en række funktioner selv – fortrinsvis via Internetbaserede grænseflader – som det tidligere var nødvendigt med direkte henvendelse til banken for at få udført. Det drejer sig for eksempel om kontoudtog, overførsler, betaling af regninger, låneansøgninger og handel med værdipapirer. Markedet for homebanking er i voldsom vækst og i øjeblikket anvender omkring 1/5 af alle bankkunder i større eller mindre omfang disse tilbud.

For det andet er der på det helt overordnede plan visse ligheder mellem karakteren af den faglige sagsbehandling, som foregår internt i banker og den overordnede type sagsgange, som den offentlige sektor ofte varetager. Således foregår en række kundeprocesser og sagstyper i banker næsten fuldautomatisk, mens andre processer er betydeligt mere krævende i form af manuel sagsbehandling, ekstensiv kundekontakt og skønmæssige afgørelser. Dette ligner forholdene i den faglige sagsbehandling i den offentlige sektor, hvor visse sagstyper – f.eks. tildeling af SU – kører næsten



fuldautomatisk, og hvor andre processer – f.eks. en revalideringssag – kræver langt mere egentlig sagsbehandling.

Uanset den mulige validitet af en sammenligning mellem banksektoren og sagsbehandlingsfunktioner i den offentlige sektor har bankerne realiseret betydelige effektiviseringsgevinster og serviceforbedringer for kunderne som følge af introduktionen af homebanking.

For kunderne betyder homebanking, at der døgnet rundt er direkte adgang til en bred vifte af serviceydelser, som man tidligere var henvist til at få ordnet ved personlig henvendelse inden for filialnettets begrænsede åbningstid, *jf. tabel 3.3.2.*

**Tabel 3.3.2. Eksempel: Tilgængelig for privatkunder i Danske Bank**

| Før   | Nu   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Åbningstid i filial (mandag-onsdag, fredag 10-16 torsdag 10-18)</li> <li>• Med geografiske afvigelser</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netbank (mandag-søndag 0-24)</li> <li>• Danske Direkt (mandag-søndag 0-24)</li> <li>• Kundeservice (mandag- torsdag 9-21, fredag 9-18)</li> </ul> |

Kilde: Danske Bank.

For bankerne er der et særdeles betydeligt effektiviseringspotentialer forbundet med i højere grad at betjene kunderne via homebanking. For det første indebærer det reducerede omfang af direkte kundekontakt, at der kan spares på ressourceforbruget i filialledet. For det andet kan homebanking kombineres med en digitalisering af de bagvedliggende arbejdsgange, hvilket kan realisere yderligere gevinster. Dette kan f.eks. ske ved at etablere elektronisk sagsforberedelse samt bruge intranet til at understøtte kundehenvendelser.

For at illustrere potentialet ved en fuldstændig digitalisering af bankernes funktioner kan det nævnes, at de nye 'rene' Internetbanker – som altså ikke har noget filialnet – har omkostninger pr. kunde, som er op mod 10 gange lavere end de traditionelle banker.

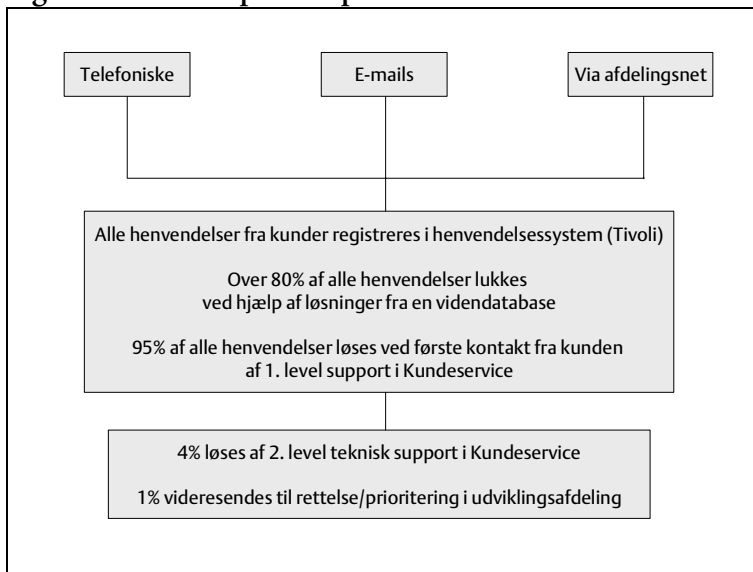
Der er to centrale årsager til, at homebanking/internetbanking kan realisere besparelser i denne størrelsesorden. For det *første* giver den internetbaserede varetægelse af bankforretning anledning til betydeligt færre per-

sonlige kundehenvendelser i banken. Fremover vil de fleste ikke-internet-baserede henvendelser være telefoniske.

For det *andet* betyder de nye teknologiske platforme, at banker, som er tilstede i mange forskellige lande, kan anvende de *samme* fagsystemer til såvel den eksterne kundekontakt som til den interne sagsbehandling. Det giver meget betydeligt stordriftsfordele for så vidt angår udviklingen, bedre kvalitet i de udviklede løsninger og lavere vedligeholdelsesomkostninger.

Introduktionen af homebanking fører som nævnt til en nedgang i behovet for betjening af bankens kunder personligt eller telefonisk. Omvendt introducerer homebanking-plattformen en række tekniske spørgsmål og henvendelser fra den enkelte privatkunde, som det er væsentligt at kunne håndtere effektivt.

Figur 3.10. Eksempel: Helpdesk i Danske Bank.



Kilde: Danske Bank.

Til det formål har den finansielle sektor etableret call-centre/help-desks, som er integreret med et udbygget intranet. Via dette intranet kan langt de fleste telefoniske henvendelser om tekniske problemer "lukkes", *jf. figur 3.10.*

### 3.4. Udenlandske erfaringer

De fleste OECD-lande har efterhånden gjort de første erfaringer med at gennemføre digital forvaltning – såvel eksternt som internt – på en række områder. Omvendt kan der ikke umiddelbart peges på et eller flere lande, hvor udviklingen inden for digital forvaltning er væsentlig mere fremskreden end i Danmark.

Omfanget af udenlandsk erfaringsmateriale, som kan belyse potentialet ved at anvende de nye teknologier i den offentlige sektor, er derfor forholdsvist begrænset. Særligt eksisterer der stort set endnu ikke nogen opgørelser af i hvilket omfang, IT-anvendelsen fører til, at der realiseres besparelser på de digitaliserede ydelser.

Nedenstående gennemgang fokuserer på en række forskellige, specifikke erfaringer fra de øvrige OECD-lande, som kan illustrere bredden i andre landes initiativer og i mulighederne for digital forvaltning.

Gennemgangen er altovervejende baseret på rapporten *Benchmarking Electronic Service Delivery*, som den britiske regerings Central IT-unit offentliggjorde i juli 2000<sup>2</sup>.

*Storbritannien.* Den engelske regering har sat ambitiøse mål for udviklingen inden for digital forvaltning. Således er der udnævnt en særlig e-envoy, som har fået til opgave at drive udbredelsen af digital forvaltning, og der er sat som mål, at 100 pct. af alle offentlige serviceydelser skal kunne udføres elektronisk inden år 2005.

En af de interessante udviklinger i Storbritannien, hvor landet for så vidt angår det *eksterne* forhold til borgere og virksomheder er foran, vedrører samlingen af det offentliges internetjenester i en *portal*. Således er der med portalen [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk) skabt én samlet indgang for borgerne til information og serviceydelser ligesom der med [www.ukonlineforbusiness.gov.uk](http://www.ukonlineforbusiness.gov.uk) er skabt en lignende portal for virksomhedernes kommunikation med den engelske offentlige sektor.

Som det er sædvanligt med den nuværende generation af hjemmesider giver portalerne mulighed for at skabe en personlig profil, som kan gen-

---

<sup>2</sup> Rapporten kan downloades fra [http://www.citu.gov.uk/intl\\_menu.htm](http://www.citu.gov.uk/intl_menu.htm)

kendes af browseren fra gang til gang. Det skaber yderligere værdi ved gentagne besøg for borgeren eller virksomheden.

Udviklingen og integrationen af de *bagvedliggende* institutioner og systemer er gjort til en prioritet under overskriften 'joined-up electronic service delivery'. Der er i den sammenhæng iværksat en række initiativer vedrørende sikkerhed, interoperabilitet, metadata og elektronisk dokumenthåndtering.

Herudover kan det nævnes, at HM Treasury under det særlige "Invest to Save" budget har afsat en pulje på £230 mill. over tre år til investeringer i digitaliseringsprojekter som fremmer *sammenhæng på tværs* af den offentlige sektor.

*Australien.* Den føderale australske regering har udmeldt, at alle egnede offentlige tjenester skal kunne leveres elektronisk via internettet senest i 2001.

Særligt for det australske eksempel er, at opbygningen af en samlende portal er sket i samarbejde med den private sektor. Dette har mundet ud i det såkaldte *maxi*-system ([www.maxi.com.au](http://www.maxi.com.au)), som findes i Victoria-staten, som leverer adgang til en bred vifte af offentlige serviceydelser, betaling af regninger og transaktioner med private virksomheder.

*Canada.* Den canadiske regering har det mål at være den mest internetforbundne nation i verden og have alle offentlige tjenester online senest i 2004 under initiativet "Connecting Canadians".

Det er interessant i forbindelse med det canadiske eksempel at bemærke, at der i forbindelse med den første version af det canadiske e-file system (en slags selvangivelse over internettet) blev identificeret personalebesparelser på 60 personer pr. 1 million brugere af det internetbaserede system.

*Finland.* Som det foreløbigt eneste land i verden har Finland implementeret en landsdækkende digital signatur baseret på en PKI-infrastruktur og chipkort. Kortet kan samtidigt fungere som rejselogitimation i lande, som deltager i Schengen-samarbejdet.

Det er hensigten, at kortet skal kunne anvendes til at foretage sikre og juridisk bindende dispositioner i forhold til offentlige myndigheder og private virksomheder. Chipkortet udstedes af den lokale politistation og er frivilligt for den enkelte.

Foreløbig har kortet dog kun fået en særdeles begrænset udbredelse. Det skyldes blandt andet, at chipkortteknologien endnu ikke er helt moden, samt, at omfanget af offentlige *indholdstjenester* som kan drive efterspørgslen efter en chipkortbaseret digital signatur, er begrænset.

*Holland.* Den hollandske regering har gennemført et projekt vedrørende ”strømlining af data”. Projektet havde til formål at forbedre datastrømmene mellem offentlige myndigheder for at øge udbredelsen af digital forvaltning. Målet med projektet har været, at borgere og virksomheder kun skal indberette oplysninger én gang til det offentlige – uanset hvor mange offentlige myndigheder der skal bruge data.

Ud over at være en serviceforbedring for borgere og virksomheder vil et sådant tiltag kunne sikre betydelige effektiviseringsgevinster internt i myndighedernes sagsbehandling.

*Sverige.* Et eksempel på en betydelig besparelse ved elektronisk selvbetjening er det svenske centrale motorregister.

Registret indeholder oplysninger om bilers ejere, forsikringsdata, resultater fra syn og skatteoplysninger. I løbet af 1980'erne blev det muligt for private virksomheder at registrere og opbevare information i motorregistret.

Der er i dag mere end 25.000 forbindelser til registrets selvbetjenings-system om året og denne aktivitet udgør mere end 70 pct. af registrets samlede virksomhed.

Indfasningen af elektronisk selvbetjening har ført til betydelige besparelser. På trods af, at antallet af sager er steget med 20 pct., har der været et fald i omfanget af kunderettet personale. Herudover har det været muligt at reducere antallet af kontorer, som beskæftiger sig med motorregistret, fra 24 til 1.

# Kapitel 4

## Opgørelse af potentialet for effektivisering og budgetforbedringer

### 4.1. Indledning

Meget tyder på, at der er væsentlige effektiviserings- og budgetforbedringsmuligheder ved, at det offentlige i højere grad anvender den nye informationsteknologi og tilpasser arbejdsgange og organisation derefter, jf. de foregående kapitler. Flere forhold peger på store forbedringsmuligheder – ikke mindst erfaringerne fra den private sektor.

Kendetegnende for IT i den offentlige sektor er imidlertid, at de undersøgelser, der foreligger om emnet, ofte er fragmentariske eller ad hoc prægede, jf. kapitel 3. Fokus er oftest på en enkelt institution og eventuelt kun enkelte specifikke opgaver. I nogle tilfælde er resultaterne endvidere i nogen grad et produkt af teoretiske overvejelser og ræsonnementer.

Et andet kendetegn er, at udviklingen i brugen af IT og internettet er sket med meget lidt samordning mellem ministerområder. Nogle institutioner er nået langt, andre er knap nok begyndt, jf. kapitel 3. Det kan virke som om processen i høj grad drives af lokale ”ildsjæle”.

Denne ad hoc-prægede tilgang risikerer, at investeringerne ikke fører til de nødvendige kvalitets- og effektivitetsforbedringer. Det kan ske, fordi investeringerne ikke er samordnet på tværs, og fordi der måske er mindre fokus på behovet for sideløbende organisatoriske ændringer – herunder eventuelle sammenlægninger på tværs af ministerier.

Denne situation er langt fra optimal og giver ikke det rigtige grundlag for digitalisering af den offentlige sektor. Der er ikke noget samlet overblik over, hvad IT og internettet vil betyde for den offentlige sektor, og erfaringerne udnyttes ikke på tværs af sektorer og ministerområder.

Hvis der skal skabes et samlet overblik over hvad IT-udviklingen kan medføre, og hvis denne viden skal bruges til at prioritere den statslige IT-indsats for at sikre det største udbytte, er det nødvendigt at se på hele staten eller hele den offentlige sektor. Der skal ses på tværs af sektorer og institutioner, og i stedet for at fokusere på de traditionelle institutions-opdelte strukturer skal der i højere grad fokuseres på processer. IT og internettet er netop kendetegnet ved at kunne effektivisere processer og skabe uafhængighed i tid og rum.

Staten varetager mange forskellige opgaver. Tilsyn, undervisning, behandling af ansøgninger, informationsvirksomhed mv. Og de forskellige institutioner har meget forskellige sammensætninger af opgaver.

Politiets opgaver – efterforskning, patruljering og sagsbehandling – er forskellige fra universiteternes opgaver med undervisning og forskning, selvom disse opgaver også er forbundet med et betydeligt element af administration. Disse er igen forskellige fra en styrelses opgaver, som eksempelvis kan være administration af bestemte tilskudsordninger, og arbejdet i departementer, der er orienteret mod ministerbetjening og ofte vil være mere udviklingsorienteret.

Men selv om der er en alsidighed i opgaver og institutioner, er det muligt at identificere:

- opgavetyper, f.eks. administration eller service
- institutionstyper, f.eks. administrativt sagsbehandlende institutioner eller undervisnings- og forskningsinstitutioner

som giver et dækkende billede af spektret af arbejdsopgaver og af offentlige institutioner. Det væsentlige er, at der inden for hver enkelt opgavetype eller institutionstype vil kunne findes nogenlunde de samme effektiviseringspotentialer ved anvendelse af IT og internetløsninger, da opgaveløsningen vil involvere nogle af de samme processer.

Ved at foretage denne type opdeling bliver det muligt at generalisere viden om effektiviseringspotentialer og investeringsbehov fra et udsnit af opgaver inden for en bestemt type til at være fællestræk ved alle opgaver af denne type.

Det bliver også muligt at bruge denne viden om effektiviseringspotentialer ved specifikke opgavetyper til at godtgøre, hvor meget forskellige institutionstyper vil blive påvirket af udviklingen i brugen af IT og internettet, og dermed hvor meget staten som helhed påvirkes. Det kan gøres, fordi konkret viden om opgavesammensætningen i et udsnit af institutionerne inden for hver institutionstype kan generaliseres til institutionstyperne som helhed.

Eksempelvis kan viden om ressourceforbruget ved den manuelle håndtering af blanketter kombineres med viden om blanketforbruget i forskellige typer af institutioner, og dermed give et overslag over hvor meget bortfaldet af de manuelle processer ved overgang til e-formularer<sup>1</sup> vil betyde i forskellige institutioner og i staten som helhed.

I vurderingen af effektiviseringspotentialer ved forskellige opgavetyper og i forskellige institutionstyper vil der dog også være behov for at tage højde for, hvem servicetilbudene retter sig imod, da forskellige modtagergrupper kan ventes at have forskellige muligheder for og villighed til at udnytte servicering via internettet.

Ved brug af opgave- og institutionstypetilgangen kombineret med viden om modtagergrupper bliver det således muligt at opnå viden såvel om det *samlede* potentiale for effektiviserings- og budgetforbedringer, som om *hvor* dette potentiale først og fremmest befinder sig – uden at skulle gennemføre detailanalyser af alle områder og institutioner.

I de konkrete analyser af effektiviseringspotentialer må der ses på typiske processer i opgavevaretagelsen af bestemte opgavetyper, som vil kunne genfindes inden for de forskellige institutionstyper. Resultaterne vil herefter kunne generaliseres på baggrund af viden om, hvor meget den specifikke opgavetype typisk udgør af de forskellige institutionstypers opgaveporteføljer.

Ud over anvendelse af denne tilgang må der ses på mulige overlap mellem institutioner som med internettet bliver unødvendige. En konsekvens af internettet vil således formentlig være borgere og virksomheders stigende forventning om, at staten optræder som én ”virksomhed”. Borgerne og

---

<sup>1</sup> Blanketter, der kan udfyldes og indsendes online via internettet. Overgangen til e-formularer kan ses som et af de første skridt i digitaliseringsprocessen.



virksomhederne er interesserede i processer frem for institutioner med hver deres ansvarsområde.

Ligeledes kan der være grund til at overveje, om staten fortsat har brug for flere forskellige regionale enheder, hvis størstedelen af kommunikationen i fremtiden foregår elektronisk.

*Afsnit 4.2* i dette kapitel identificerer fire opgavetyper, som i hovedtræk kan beskrive den offentlige sektors opgaver.

Opdelingen på opgavetyper kombineres i *afsnit 4.3* med nogle overordnede elementer i opgavevaretagelsen, som går igen i alle opgavetyperne. Denne systematik kan hjælpe til at give et samlet billede af hvor effektiviseringspotentialerne kan være størst.

*Afsnit 4.4* præsenterer en opdeling på institutionstyper, som gør det muligt at generalisere hovedresultaterne fra undersøgelser af effektiviseringspotentialer ved forskellige opgavetyper til alle institutioner, uden at skulle undersøge opgavesammensætningen i hver enkelt institution.

I *afsnit 4.5* peges på behovet for at skelne mellem forskellige modtagergrupper af den offentlige service, når effektiviserings- og budgetforbedringspotentialer opgøres.

Endelig identificerer *afsnit 4.6*, hvad der i første omgang skal fokuseres på i de konkrete analyser af effektiviseringspotentialer ved øget brug af IT og internettet i den statslige sektor. Målet er at få et samlet, tværgående billede af de væsentligste effekter og et muligt grundlag for en samlet strategisk prioritering af den statslige IT-indsats, set i lyset af de nuværende teknologiske muligheder.

### **4.2. Potentialer afhænger af opgavetyper**

Den offentlige sektor varetager mange forskellige opgaver. Men selvom én myndighed behandler ansøgninger om tilskud til energibesparende foranstaltninger og en anden ansøgninger om understøttelse til arbejdsløse, vil de grundlæggende udføre nogle af de samme arbejdsprocesser. Der vil derfor være nogle af de samme muligheder for effektiviseringer ved brug af ny teknologi og deraf følgende organisatoriske og arbejdsmæssige ændringer.

Der kan derfor være god grund til at skelne mellem forskellige typer af offentlige opgaver, som til gengæld kan opfattes ens på tværs af sektorer og ministerområder.

Overordnet set synes de offentlige opgaver at kunne opdeles i fire typer:

1. Administrative opgaver
2. Informationsopgaver
3. Udviklings- og konsulentopgaver
4. Serviceopgaver

### **Administrative opgaver**

Administrative opgaver dækker først og fremmest over behandlingen af ansøgninger i alle afskygninger. Men kategorien dækker også over andre rutineprægede funktioner f.eks. økonomifunktionen eller varetagelsen af indkøb. Det er funktioner, der traditionelt har foregået ved udveksling af papirer mellem myndighed og borgere eller virksomheder samt imellem myndigheder, og med afgørelser på baggrund af mere eller mindre fastsatte regelsæt.

Da der er en del kommunikation og en del rutinearbejde forbundet med det administrative arbejde vil dette være et oplagt område at digitalisere, og derved udnytte effektiviseringsmulighederne ved anvendelse af IT og internettet.

Der vil typisk i første omgang være tale om ansøgningsskemaer, der kan indtastes af ansøgeren, mere eller mindre faste regler for afgørelser på baggrund af oplysninger fra ansøger og offentlige registre, samt kommunikation om afgørelse, bl.a. opdatering af forskellige registre.

Eller der vil være dataflows – der traditionelt er foregået ved hjælp af eksempelvis papirfakturaer eller papirindkøbsordrer – hvor der skal ske en godkendelse og en efterfølgende registrering, dvs. ikke ulig de grundlæggende processer for en ansøgningssag jf. eksempelvis erfaringerne med digitalisering af regnskabsbilag i Munkebo kommune (boks 3.3.10).

### Boks 4.1. Administration af sygedagpenge.

*På rådhuset i dag:*

En blanket vedrørende sygedagpenge fremsendes på anmodning, modtages i post, fordeles, kontrolleres, indtastes og arkiveres. Over halvdelen af blanketterne er fejlbehæftede. Medarbejderen på rådhuset må kontakte virksomhed eller lønmodtager. Eventuelt tilbagesende blanket og starte forfra.

*I den elektroniske servicebutik – i morgen:*

Ansøgninger indtastes eller overføres via internettet af virksomheden, som godkender med elektronisk underskrift. Der er ikke fejl, da de opdages automatisk under indtastningen.

Medarbejderen godkender udbetalingen på sin skærm. Der er ingen post, forsendelse, trykt blanket eller manuel arkivering.

Kilde: Kommunernes Landsforening, *Kommunalpolitik – Oplæg til debat*, 2000.

De administrative opgaver kan opdeles i regelbundne og skønsmæssige. For begge typer vil en stor del af ”sagsforberedelsen” kunne automatiseres, ved at computersystemerne automatisk finder de relevante oplysninger frem og tjekker, om de formelle krav er opfyldt. For regelbundne administrative opgaver vil endvidere også afgørelsen kunne automatiseres, dog vil der nok stadig skulle være et menneskeligt tjek af afgørelsen.

Alt sammen vil kunne medføre hurtigere og mere effektiv sagsbehandling eller indkøb, hvilket betyder bedre service for borgere og virksomheder, samt frigørelse af ressourcer til andre formål, jf. eksempelvis effektiviseringsmulighederne i SUstyrelsen (boks 3.3.2) og undersøgelsen af konkrete kommunale ydelser, der kan effektiviseres (tabel 3.3.1).

### Informationsopgaver

En væsentlig opgave for offentlige myndigheder er at formidle information. Både om faktuelle forhold i form af redegørelser og pjecer, vejledning om gældende ret og procedure f.eks. vedrørende boligsikring, og oplysninger om helt konkrete sager.

De mere generelle oplysninger formidles via trykt materiale og efterhånden også via internettet. Det er klart, at hvis en større del af materialet kunne distribueres via internettet kunne dette spare tryk- og komkostninger.

Samtidig bliver det lettere for borgere og virksomheder at få adgang til den relevante information, fordi der hurtigt kan søges på myndighedernes hjemmesider eller i databaser som f.eks. Retsinformation.

Myndighederne skal imidlertid også give mere målrettet og personlig information: Er det relevant i en given sag at sende en ansøgning? Hvad er status for behandlingen af en sag? Hvornår kan der ventes en afgørelse?

Traditionelt er disse forespørgsler blevet besvaret telefonisk af de sagsbehandlende medarbejdere. Dette kræver af borgere og virksomheder, at de ringer i åbningstiden. Og samtidig medfører det, at de sagsbehandlende medarbejdere afbrydes i deres arbejde, må finde sagerne frem, genkalde sig problemstillingerne og besvare spørgsmålene.

Med internettet vil borgere og virksomheder kunne betjene sig selv hele døgnet. Interaktive vejledninger og simuleringsfunktioner vil kunne give svar på mange af de specifikke spørgsmål. Et godt eksempel er Forbrugerstyrelsens simuleringsfunktion, hvor borgere ved at indtaste oplysninger kan finde ud af om en klagesag overhovedet er relevant. Eller muligheden for vejledende at beregne sin boligstøtte, *jf. boks 4.2*. Og ved brug af såkaldte "track & trace" programmer som led i elektronisk sags- og dokumenthåndtering kan personlige sider på internettet give svar på sagsstatus og forventet svartid.

#### **Boks 4.2. Vejledende beregning af boligstøtte.**

På internetsiden [www.netborger.dk](http://www.netborger.dk) kan borgere hurtigt og let få information om mulighederne for at få boligstøtte og hvilke krav, der skal være opfyldt. Og ved at indtaste de relevante bolig- og indkomstoplysninger, beregnes hurtigt, om der kan fås boligstøtte, og i hvilken størrelsesorden støtten kan ventes at være. Beregningen er naturligvis vejledende, men er en service til borgerne, der også kan mindske antallet af ansøgninger, der må afvises.

Som supplement kan call-centre – eventuelt i de enkelte institutioner – stå for at finde svar på borgere og virksomheders konkrete spørgsmål. Medarbejderne i call-centrene kan anvende de interne IT-systemer samt internetsiderne med interaktive vejledninger, simuleringsfunktioner, oversigt over sagsstatus mv. til at give råd og vejledning, og dermed give borgere og virksomheder uden adgang til internettet nogle af de samme muligheder. En forløber for en sådan call-center funktion er Statens Informations "1881 – Telefon til samfundet", *jf. boks 4.3*.

### **Boks 4.3. 1881 – Telefon til samfundet.**

1881 er en ny borgerservice, hvor det er muligt at få svar på spørgsmål om det offentlige eller blive henvist til den relevante myndighed. Kort sagt et tilbud til borgere og virksomheder om hjælp til selvhjælp fra morgenstund til midnat.

Mange mennesker har ikke eller ønsker ikke at bruge internet. De skal naturligvis have tilsvarende adgang til oplysninger fra og om det offentlige. Samtidig benytter borgerne i stigende grad telefonen til at få uddybet de oplysninger, de henter på nettet. 1881 er altså både et alternativ og et supplement til [www.danmark.dk](http://www.danmark.dk) – den fælles indgang via internettet til myndigheder og offentlig service.

Kilde: Statens Information.

Fordelen ved både internettet og call-centre er, at de kommer til at fungere som en slags filtre, hvorved det sagsbehandlende personale kan aflastes for mere generelle spørgsmål eller rutineforespørgsler vedrørende eksempelvis sagsstatus, jf. erfaringerne fra Rødekro kommune omtalt i boks 3.3.12.

### **Udviklings- og konsulentopgaver**

Der foregår også en del udviklingsarbejde i de offentlige institutioner: Love og regler skal udarbejdes, der skal udvikles ideer til nytænkning i opgavevaretagelsen, og det skal overvejes, hvordan nye problemer løses, eller gamle problemer løses bedre.

Noget kommunikation kan foregå elektronisk, men ofte vil der være behov for diskussioner og udveksling af ideer. Endvidere vil informationerne ikke altid være at finde elektronisk.

Til gengæld kan digitalisering gøre det lettere at få et større overblik over arbejdet og dermed være med til at sikre en bedre arbejdstilrettelæggelse.

### **Serviceopgaver**

Endelig er der en række serviceopgaver, hvor personlig betjening eller tilstedeværelse er afgørende. Det er eksempelvis den kommunale omsorgs- og plejesektor, eller uddannelsessektoren, samt en stor del af det offentlige tilsyn.

Der vil formentlig være mere begrænsede muligheder for effektiviseringer ved brug af IT og internettet i denne type opgaver, især i de egentlige pleje- og omsorgsopgaver. Dog kan kommunikation og informations-

indsamling formentlig håndteres mere effektivt ved brug af IT og internettet. Eksempelvis synes den nye teknologi at kunne anvendes med fordel i uddannelsessektoren, bl.a. til fjernundervisning, videre- og efteruddannelse og til interaktiv indlæring. Og internettet kan eksempelvis gøre det lettere for hjemmehjælpere at hjælpe de ældre med indkøb, jf. eksemplet fra Ballerup omtalt i afsnit 3.3.2.

Der vil ligeledes være betydelige muligheder i planlægningen og arbejdstilrettelæggelsen – eksempelvis på sundhedsområdet ved at give patienter mulighed for større indflydelse på aftaler eller tidspunkter for operationer, for derved at undgå spildtid ved at patienter ikke møder op. Eller som følge af overgangen til elektroniske patientjournaler, jf. omtalen i afsnit 3.3.2.

Men behovet for personlig tilstedeværelse i de fleste serviceopgaver mindsker teknologiens umiddelbare anvendelsesmuligheder.

Til gengæld vil de mange administrative opgaver knyttet til serviceproduktionen som nævnt ovenfor kunne effektiviseres ved digitalisering af sagsgange, sagforberedelse, håndtering mv.

### **4.3. Potentialet afhænger af elementet i opgavevaretagelsen**

Som ovenstående gennemgang antyder, kan der gives et overblik over effektiviseringspotentialet ved at skelne mellem forskellige elementer i opgavevaretagelsen. Det er elementer, der skal til for at varetage alle opgavetyper, men som vil have forskellig vægt i opgavevaretagelsen og indebære forskelligt potentiale for automatisering afhængig af den konkrete opgavetype. Denne opdeling kan hjælpe til med at identificere hvilke processer, der bør undersøges nærmere. I relation til IT og internetbrug synes følgende opdeling af opgavevaretagelsen at være velegnet:

- kommunikation
- ”sagsbehandling”
- ”støttefunktioner”
- ledelse og arbejdstilrettelæggelse

I forbindelse med opgavevaretagelsen foregår en del *kommunikation*. Der sendes eksempelvis ansøgningsskemaer, bekræftelsesbreve og afgørelsesbreve frem og tilbage mellem myndighed og borger eller virksomhed. Eller der gives besked om ændring af aftaler, eksempelvis at der ikke er

behov for hjælp en bestemt dag. Der sker også en del kommunikation internt i den offentlige sektor – mellem myndigheder og mellem medarbejdere i de enkelte institutioner. Effektiviseringspotentialet afhænger af hvor meget af kommunikationen, der kan foregå elektronisk i fremtiden.

Selve *sagsbehandlingen* består af informationsindsamling for at få de nødvendige oplysninger – fra arkiver, registre, regelsamlinger mv. – og selve handlingen, som kan være at træffe beslutningen eller udføre en service. Jo mere rutineprægede arbejdsprocesserne er, jo mere kan automatiseres, og dermed jo større effektiviseringspotentiale.

Dertil kommer naturligvis *støttefunktioner* som kopiering, journalisering og arkivering af sagernes akter mv. De rutineprægede støttefunktioner, der kan automatiseres, vil her udgøre det største potentiale.

*Ledelse og arbejdstilrettelæggelse* er arbejdet med at planlægge arbejdsopgaverne – hvem laver hvad, og hvornår? Her vil formentlig være et vist potentiale ved brug af IT i forhold til alle opgavetyper.

Et overblik over de forventede effektiviseringsmuligheder, på baggrund af de foregående kapitlers gennemgang af den nuværende viden, fremgår af *tabel 4.1*.

**Tabel 4.1. Effektiviseringspotentiale ved forskelle opgavetyper og elementer i opgavevaretagelsen.**

|                                    |             | Administrative opgaver – regelbundne | Administrative opgaver – skønsmæssige | Informationsopgaver | Udviklings- og konsulentopgaver | Serviceopgaver |
|------------------------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------------------|----------------|
| Kommunikation                      |             | ●                                    | ●                                     | ●                   | ◐                               | ◐              |
| Sagsbehandling                     | Infosamling | ●                                    | ●                                     | ●                   | ◐                               | ◐              |
|                                    | Handling    | ●                                    | ◐                                     | ●                   |                                 |                |
| Støttefunktioner                   |             | ◐                                    | ◐                                     | ◐                   | ◐                               | ◐              |
| Ledelse og arbejdstilrettelæggelse |             | ◐                                    | ◐                                     | ◐                   | ◐                               | ◐              |

- Stort potentiale.
- ◐ Noget potentiale.

I en tværgående analyse af effektiviseringsmulighederne i den offentlige sektor vil det være naturligt at fokusere på de områder, hvor der forventes

de største effektiviseringsgevinster. Ud fra denne gennemgang af opgavetyper og elementer i opgavevaretagelsen, synes det fornuftigt i første omgang at se nærmere på de administrative opgaver og informationsformidlingen – og især se på kommunikationen og selve sagsbehandlingen samt til dels støttefunktionerne.

#### **4.4. Potentialet afhænger også af typen af institution**

Opgavetyperne kan grundlæggende være de samme fra institution til institution. Men sammensætningen af opgaver er ikke den samme.

Alligevel kan de offentlige institutioner sammenstilles i nogle bestemte typer. Inden for hver institutionstype vil opgavesammensætningen være nogenlunde den samme for de forskellige institutioner.

Der synes at være fem hovedtyper af offentlige institutioner, inden for hvilke det er muligt at generalisere resultater og overordnet viden om effektiviseringspotentialer og forbedringsmuligheder.

1. *Departemental virksomhed:* Denne kategori omfatter primært departementer, råd og nævn (som ikke er sagsbehandlende). Der varetages virksomhed, som i høj grad er policy-dannende.
2. *Administrativt sagsbehandlende virksomhed:* Denne kategori omfatter sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder som f.eks. SU-styrelsen og Færdselsstyrelsen. Kategorien omfatter ligeledes råd og nævn, som varetager sagsbehandling.
3. *Undervisnings- og forskningsvirksomhed:* Denne kategori omfatter uddannelsesinstitutioner og forskningsinstitutter.
4. *Politi, beredskab, fængsler, fysisk tilsyn:* Denne kategori omfatter de anførte typer af virksomhed, dvs. virksomhed, hvis primære sigte er ikke-administrativt praktisk orienteret.
5. *Øvrig servicevirksomhed samt administrativt tilsyn:* Denne kategori omfatter bl.a. informations- og rådgivningsvirksomhed samt servicevirksomhed, der falder uden for de øvrige kategorier, f.eks. edb-driftscentre som UNI-C.



Opdelingen giver et dækkende billede af den statslige sektor. Med udgangspunkt i opdelingen kan estimerer for effektiviseringspotentialet ved eksempelvis at overgå til e-formularer og derved undgå nogle af de manuelle processer, bruges til at give et samlet estimat for effektiviseringspotentialet i staten som helhed.

### Boks 4.4. Nettodrifudsudgifter i 2001 fordelt på institutionstyper.

|  |               |
|--|---------------|
| 1. Departemental virksomhed:                           | 4,0 mia. kr.  |
| 2. Administrativt sagsbehandlende virksomhed:          | 6,7 mia. kr.  |
| 3. Undervisnings- og forskningsvirksomhed:             | 31,0 mia. kr. |
| 4. Politi, beredskab, fængsler, fysisk tilsyn:         | 30,1 mia. kr. |
| 5. Øvrig servicevirksomhed samt administrativt tilsyn: | 8,6 mia. kr.  |

Fordelen ved institutionstypeopdelingen er, at den grupperer institutioner, der ligner hinanden, hvad angår opgavetyper og vægtningen af de forskellige opgaver. Selv om de hører under vidt forskellige ministerier, vil de minde om hinanden.

Eksempelvis vil Civilretsdirektoratet, Arbejdsmarkedets klagenævn, Elsparefonden og Direktoratet for FødevarerErhverv alle have sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder som primært arbejdsområde. De vil således alle modtage ansøgninger, der skal registreres, forbehandles og endeligt afgøres. Det vil være nogle af de samme processer de skal igennem, hvad enten det drejer sig om skilsmisser eller landbrugsstøtte.

På samme måde minder arbejdet i Forsvarskommandoen, Politiet, Redningsberedskabet og Søfartsstyrelsens tilsynsvirksomhed om hinanden, med vægt på praktisk opsøgende virksomhed (eller praktiske øvelser), selvom der også vil være et betydeligt element af administrativt arbejde i organisationerne. Der er således stadig en del skemaer og andet ”papirarbejde”, der skal ordnes, jf. eksempelvis boks 3.3.5 om elektronisk sags- og dokumenthåndtering i Søfartsstyrelsen.

Undersøgelser kan fastslå, at eksempelvis den manuelle håndtering af blanketter typisk vil udgøre så og så stor en del af arbejdet i hhv. administrativt sagsbehandlende institutioner og undervisnings- og forskningsinstitutioner. Det kan gøres ved at se på et udsnit af institutionerne blandt de forskellige institutionstyper.

Sammen med viden om effektiviseringspotentialet ved bortfaldet af de manuelle processer ved overgang til f.eks. e-formularer kan denne viden om de manuelle processers typiske andel af arbejdet i de forskellige institutionstyper give både et samlet estimat for effektiviseringspotentialet i staten, og et billede af, i hvilke institutionstyper potentialet er størst, samt et estimat for effektiviseringspotentialet i de enkelte institutioner.

#### **4.5. Potentialet afhænger tillige af modtagergruppen**

Potentialet afhænger imidlertid også af hvem der er ”modtager” af ydelser. I den eksterne kommunikation er det væsentligt, om modtagergruppen vil kunne forventes at benytte de nye muligheder, og hvor mange henvendelser der kan forventes.

Med hensyn til omfanget af henvendelser synes der at være størst potentiale i borgerrettede opgaver. Til gengæld er der på kort sigt større sandsynlighed for, at teknologien er til stede i virksomhederne og myndighederne.

På den baggrund er det naturligt, at det er på det virksomhedsrettede område, at man i dag er nået længst med elektronisk kommunikation, bl.a. under Erhvervsministeriet og Skatteministeriet.

På den anden side betyder dette også, at der formentlig er et stort urealiseret potentiale inden for de borgerrettede opgaver. Forskellige undersøgelser viser, at en stor del af borgerne efterspørger offentlige internetservices og selvbetjeningsfunktioner, jf. kapitel 1.

Der er dog tydelig forskel på forskellige befolkningsgrupper. De ældste generationer anvender ikke så ofte internettet. Ligeledes er der flere internetbrugere blandt erhvervsaktive i forhold til ikke-erhvervsaktive. Der er en tendens til, at adgang til internettet fra arbejde eller hjem stiger med uddannelses- og indkomstniveau. Og endvidere synes den positive holdning til internet selvbetjening at stige med erfaring med internettet.

Muligheden for at overgå til næsten fuld internetbetjening af borgerne er imidlertid et spørgsmål om tid.

- Flere og flere får adgang til internettet. I dag er 52 pct. af de danske husstande forbundet med internettet, og 72 pct. af den danske be-

folkning har adgang til internettet enten hjemme eller på arbejdet<sup>2</sup>. Og antallet er stigende.

- Efterhånden som de yngre generationer bliver ældre, vil andelen af borgere, som har stiftet bekendtskab med internettet af sig selv vokse betydeligt.
- Med tiden kommer også erfaring, hvilket øger villigheden til at bruge internetløsninger.

Der kan derfor forventes markant stigende potentiale i den borgerrettede service i de kommende år.

Med hensyn til myndigheders henvendelser kan kommunikationen og sagsbehandlingen i sagens natur foregå elektronisk, men beslutningen om at udarbejde e-formularer og automatiserede procedurer må afhænge af, om det giver effektiviseringsgevinster samlet set.

Overvejelserne om effektiviseringspotentiale og budgetforbedringsmuligheder må som følge af disse forskelligheder tage højde for, hvem der er målgruppen for forskellige ydelser, og således hvor stor en del af de potentielle brugere, der kan ventes at ville anvende de elektroniske systemer.

I udgangspunktet kan det derfor være relevant at skelne mellem følgende målgrupper for internetbetjeningen:

- Interne brugere
- Borgere på arbejdsmarkedet samt studerende
- Borgere uden for arbejdsmarkedet
- Virksomheder
- Andre myndigheder

I beregningen af effektiviseringspotentialer kan der derved tages højde for scenarier for, hvor stor en del af målgrupperne, der kan forventes at ville anvende internetløsningerne, og hvordan disse andele vil udvikle sig over tid.

Eksempelvis kunne det forventes, at blanketter til internt brug i den offentlige sektor kunne overgå 100 pct. til internettet straks efter idriftsæt-

---

<sup>2</sup> *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 196, 7. maj 2001.

telse, da alle interne brugere vil have adgang til computere og vil kunne pålægges at anvende de nye blanketter. Derimod vil det kun være en del af borgerne, der kan forventes at ville anvende internetløsningerne, men formentlig en stigende andel over tid.

#### **4.6. Konkrete analyser: fokus på processer**

Det er en væsentlig pointe, at det offentliges overgang til anvendelse af IT og internettet skal tage højde for mulighederne for effektiviseringer. Ved at fokusere IT-investeringerne, hvor der også er effektiviseringsgevinster at hente, bliver overgangen til øget brug af IT og internettet en måde at frigøre ressourcer til andre formål – herunder at frigøre personale-ressourcer fra administrative opgaver til pleje- og omsorgsopgaverne.

For at kunne foretage en sådan prioritering, er det nødvendigt at afdække tre ting ved mulige IT-initiativer i den offentlige opgavevaretagelse:

1. Effektiviseringspotentialer og budgetforbedringsmuligheder
2. Organisatoriske omstillingsbehov
3. Investeringsbehov og afledte driftsudgifter

Kun på baggrund af konkrete analyser af disse forhold kan fås et godt beslutningsgrundlag for en samlet digitaliseringsstrategi for staten eller for hele den offentlige sektor.

I den konkrete afdækning af effektiviseringspotentialerne vil modellen gennemgået i dette kapitel være en operativ tilgang:

- Opgavetypeopdeling kan hjælpe til med at identificere, hvilke opgaver og processer der i første omgang skal fokuseres på.
- Institutionstypeopdelingen muliggør, at konkrete analyseresultater kan generaliseres til hele den statslige sektor
- Modtagergruppeopdelingen gør, at der tages højde for, at muligheden for at anvende internettet i kommunikationen afhænger af, hvem der er målgruppen.

Et første skridt er at få afdækket typiske processer i de forskellige opgavetyper, hvor der vil kunne ventes at være et potentiale. Som nævnt ovenfor, og som det fremgår af de foregående kapitler, synes processer i de admini-

strative opgaver og ved informationsformidling at indeholde de største potentialer.

### 4.6.1. Processer i administrative opgaver

Varetagelsen af administrative opgaver, herunder især behandlingen af afgørelsessager, kan med fordel deles op i tre faser: Indledende behandling, selve sagsbehandlingen, og afsluttende behandling, jf. figur 4.1.

Figur 4.1. Diagram for behandling af ”afgørelsessager”.



Den *indledende behandling* består af de processer, der fører frem til, at sagsbehandlerne eller de administrative medarbejdere har en sag på deres bord. Det vil sige f.eks. udsendelse af en blanket til en potentiel ansøger, modtagelse, formel kontrol og registrering af blankettens oplysninger, udsendelse af bekræftelsesbrev, samt videregivelse af blanketten til rette kontor og medarbejder.

Med traditionelle papirblanketter og brevkommunikation vil disse processer i høj grad være manuelle. Hvis kommunikationen i stedet foregår via internettet ved hjælp af e-formularer, vil de fleste af disse processer bortfalde eller i hvert fald kunne erstattes af automatiserede procedurer, jf. bl.a. eksemplet fra SU-området i boks 3.3.2 og de konkrete kommunale ydelser omtalt i tabel 3.3.1.

Selve *sagsbehandlingen* er den faglige behandling af en ansøgning eller en sag, herunder også behandlingen af eksempelvis fakturaer. Det drejer sig om at finde de relevante oplysninger og de relevante regelsæt eller fortilfælde. Derefter om at behandle de indkomne oplysninger og kontakte afsender i tilfælde af fejl eller mangler. Og endelig om at træffe afgørelse og give besked om opdatering af registre, udbetaling mv.

Disse delvist manuelle processer bortfalder ikke umiddelbart ved overgang til digital forvaltning. Men digitalisering kan lette arbejdet betydeligt gennem bl.a.:

- Automatisk sagsforberedelse
- Lettere fremfinding af sagsdokumenter

- Lettere adgang til relaterede sager, regler og information
- Automatisk opdatering af databaser
- Mere effektiv arbejdstilrettelæggelse gennem vidensdeling mv.
- Integration til andre systemer, f.eks. økonomisystemer

Dertil kommer, at systemerne bl.a. ved overgang til f.eks. e-formularer kan mindske antallet af fejl- og mangelbehæftede ansøgninger, da systemet kan tjekke for manglende udfyldelse eller inkonsistente oplysninger allerede mens brugerne online udfylder blanketterne. Arbejdet med fejlbehæftede ansøgningskemaer i sagsbehandlingsprocessen vil således blive reduceret.

Administration af indkøb indeholder nogle lidt andre processer – overblik over samlede indkøbsbehov, indhentelse af tilbud, afgivning af ordre mv. Men ”sagsbehandlingen” vil ligeledes kunne lettes af elektronisk kommunikation, automatiserede procedure, og integration til andre systemer, jf. omtalen i afsnit 3.3.1 af den fælles offentlige e-handelsportal.

Den *afsluttende behandling* er udsendelse af afgørelsesbrev, journalisering og arkivering af sagens akter mv. Disse processer vil også kunne effektiviseres, da kommunikationen eventuelt kan foregå elektronisk og sagens akter kan arkiveres elektronisk.

Denne opdeling på faser peger på i hvert fald to typer af analyser, som bør gennemføres for at belyse effektiviseringspotentialet ved administrative opgaver. Dels er der behov for at afdække ressourceforbruget i de manuelle processer i den indledende og afsluttende behandling. Dels er der behov for at se nærmere på rationaliseringsmuligheder for typiske processer i selve sagsbehandlingen ved overgang til brug af ny teknologi i form af elektronisk sags- og dokumenthåndtering samt kobling af databaser.

Administrationen af indkøb vil involvere nogle lidt andre processer end arbejdet med almindelig sagsbehandling. Men også her vil elektroniske datastrømme formentlig kunne erstatte papirer og lette arbejdet, jf. perspektiverne ved Navision Stat omtalt i boks 3.3.7. Samme type tilgang som for sagsbehandling vil derfor formentlig også kunne anvendes til analyser af indkøbsarbejdet.

Derudover vil der være behov for at se på, hvordan databaserne bedre kan tale sammen, dvs. hvilke tiltag der skal til for at sikre, at computersystemer i en myndighed forholdsvis ubesværet kan hente oplysninger fra databaser i en anden myndighed – vel og mærke oplysninger, der lovligt kan forespørges i den givne situation.

### **4.6.2. Processer ved informationsformidling**

Traditionelt har sagsbehandlere skullet besvare forespørgsler om:

- Generel information, såsom regelsæt, vejledninger, almene oplysninger mv.
- Mere målrettet information, såsom ”ofte stillede spørgsmål” eller ”simuleringsfunktioner”, der kan give svar på eksempelvis, hvor meget boligsikring man kan forvente at blive tildelt, eller hvorvidt det er relevant at sende en ansøgning mv.
- Personlig information, såsom hvor langt behandlingen af ens sag er nået og hvornår man vil kunne forvente svar.

Processerne med at finde de relevante oplysninger og videregive dem bortfalder helt eller delvis, hvis denne informationsformidling overlades til internettet eller til call-centre specialiserede i at besvare borgerhenvendelser og finde frem til oplysninger. Samtidig kan sagsbehandlingen formentlig blive mere effektiv, da der ikke længere vil være samme mængde afbrydelser, jf. boks 3.3.2 om SUSTyrelsen og boks 3.3.6 om Arbejds-skadestyrelsen.

Til gengæld vil der være behov for elektroniske sags- og dokumenthåndteringsystemer, der kan holde styr på status for behandlingen af en sag og hvor lang tid sagsbehandlingen ventes at vare. Og der vil være behov for at oprette interaktive internethjemmesider og call-centre.

### **4.6.3. Omorganiseringer i den offentlige sektor**

Opgavetype/institutionstype/modtagergruppe-tilgangen afdækker ikke hele effektiviseringspotentiallet ved øget brug af ny teknologi. Effektiviseringer ved øget anvendelse af IT og internettet vil ikke kun vedrøre arbejdsgange internt i de enkelte institutioner.

Digitalisering af den offentlige sektor giver også mulighed for i højere grad at betragte processerne på tværs af den statslige sektor. Med IT er det

således muligt at samle processer, der hidtil har været varetaget decentralt eller været dubleret i flere ministerområder. Det bliver i endnu højere grad muligt for at udnytte stordriftsfordele og at samle ekspertise, hvilket er et af rationalerne i projekt De Digitale Kommuner med bl.a. sammenlægning af forvaltningerne omtalt i boks 3.3.9.

I fremtiden vil borgerne formentlig i højere grad se staten – eller det offentlige – som én ”virksomhed”. De er interesserede i processer frem for institutioner. Med disse briller kan der stilles en række kritiske spørgsmål til den statslige sektors organisering, som gøres endnu mere aktuelle af den teknologiske udvikling:

- Hvorfor skal eksempelvis betalinger mellem staten og borgerne eller virksomhederne varetages af mange forskellige institutioner?
- Hvorfor risikerer man at blive stillet rundt til mange forskellige personer, før man kan få svar på selv simple spørgsmål?
- Hvorfor skal man gang på gang indtaste de samme personlige oplysninger – det offentlige har jo allerede oplysningerne!

På samme måde kan det undre, at hver institution har sine egne enheder til at varetage støttefunktioner, f.eks. IT-sektion og regnskabskontor. Disse funktioner kunne eksempelvis samles ét sted i ”ministeriekoncernen”, jf. eksemplet i afsnit 3.3.1.

Overgangen til ny teknologi gør det også relevant at overveje i hvilke tilfælde, der er behov for regionale kontorer. Hvis henvendelserne foregår via internettet eller telefonen er der næppe den store grund til at have regionale enheder, der varetager de samme typer af opgaver. Ved at opretholde regionale kontorer i en sådan situation udnyttes mulighederne for stordriftsfordele ikke, og der kan samtidig være problemer med at opretholde ekspertisen på specielle områder.

At der ikke vil være samme behov for regionale kontorer, betyder dog ikke, at kontorerne i provinsen nødvendigvis skal nedlægges. I stedet kan ekspertisen inden for bestemte sagstyper samles i bestemte kontorer fordelt ud over landet.

For at udnytte effektiviseringsmulighederne ved øget brug af IT og internettet fuldt ud, er det derfor nødvendigt at analysere mulighederne for at slå enheder eller opgaveområder sammen.



### **4.6.4. Konkrete analyser**

Denne systematik til at se på den statslige sektor i et mere overordnet perspektiv lægger op til en række nødvendige analyser af mulighederne ved digitalisering i den offentlige sektor. Disse analyser vil være med til at belyse effektiviseringspotentialet samt omstillings- og investeringsbehov på tværs af den statslige sektor, med relevans for lignende opgaver i den kommunale sektor.

Ved brug af opgavetype/institutionstype/modtagergruppe-tilgangen kan de konkrete resultater for effektiviseringspotentialet i en given proces kombineres med viden om processens betydning i de forskellige institutionstyper samt modtagergruppen. Denne tilgang kan derved anvendes til at estimere det samlede potentiale for staten, til at få et billede af potentialet i de forskellige institutionstyper, og til at estimere effektiviseringspotentialet i de enkelte institutioner.

På baggrund af analyserne vil der således fremkomme viden om mulighederne i de forskellige institutionstyper, og således hvor IT-indsatsen bør fokuseres som led i en samlet prioritering.

Analyserne, der kan igangsættes på nuværende tidspunkt vil i sagens natur tage udgangspunkt i de nuværende teknologiske muligheder. Det er således analyser af de første skridt i retningen af digital forvaltning og udnyttelse af internettets muligheder.

På længere sigt ventes langt større effektiviseringsmuligheder, jf. tabel 2.2. Men mulighederne kan afhænge af helt nye teknologier og organisationsformer, som der ikke er kendskab til i dag.

Følgende centrale analyser, der vil forbedre videns- og beslutningsgrundlaget, er således kun de første skridt i afdækningen af digitaliseringsmuligheder:

- Analyse af effektiviseringspotentialet ved overgang fra papirbaserede blanketter til internetbaserede e-formularer, for så vidt angår de manuelle processer, der overflødiggøres.
- Analyse af effektiviseringspotentialet i den faglige sagsbehandling som følge af overgangen til e-formularer og elektronisk dokumenthåndtering og sagsstyring.

- Analyse af effektiviseringspotentialet i administrationen af indkøb ved øget anvendelse af IT, herunder e-handelsportalen og koblingen til Navision Stat, samt omorganiseringer af arbejdet som følge heraf.
- Analyse af budgetforbedringsmuligheder som følge af anvendelse af statslige call-centre, interaktive vejledninger, simuleringsfunktioner mv.
- Analyse af muligheder for institutionssammenlægninger på baggrund af øget anvendelse af IT.