



FINANSMINISTERIET

Digitalisering og effektivisering i staten

Maj 2002





FINANSMINISTERIET

DIGITALISERING OG EFFEKTIVISERING I STATEN

MAJ 2002

Digitalisering og effektivisering, maj 2002

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

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

Omslag: b:graphic
Foto: Stone
Tryk: Nordsjællands Trykcenter ApS
Oplag: 2.000
Pris: 75 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-506-5

Elektronisk publikation:
Produktion: Nordsjællands Trykcenter ApS
ISBN: 87-7856-507-3

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Digitalisering kan give effektiviseringer	5
2.	Muligheder for effektivisering ved digitalisering	11
	2.1. Elementer i sagsbehandlingen	11
	2.2. Aktiviteter der kan reduceres eller bortfalde	13
	2.3. Effektiviseringspotentialer for forskellige aktiviteter	18
2.	Forudsætninger for effektiv indførelse og brug af ESDH og e-formularer	31
	3.1. Indledning	31
	3.2. Internetadgang i Danmark	31
	3.3. Organisatoriske forudsætninger	33
	3.4. Tekniske forudsætninger	36
	3.5. Initiativer for at hjælpe processen på vej.....	42
4.	Opgørelse af effektiviseringsmulighederne	45
	4.1. Institutioner kan lære af hinanden	45
	4.2. Konkrete digitaliseringsanalyser	47
	4.3. Forbedringspotentialer i forskellige typer af institutioner	50
	4.4. Scenario for effektiviseringspotentialet i staten.....	53
	4.5. Digitalisering som effektiviseringsinstrument.....	54
	Appendiks: Projekt digital forvaltning	55

Kapitel 1

Digitalisering kan give effektiviseringer

Digitaliseringen af den offentlige sektor giver nye muligheder for kommunikation, samarbejde og effektive arbejdsgange.

Borgere og virksomheder er ikke længere afhængige af snævre åbningstider, men kan betjene sig selv og finde råd og vejledning, når det passer ind i deres hverdag.

Digitalisering kan også give nem adgang til information, som uafhængigt af myndighedsgrænser tager afsæt i borgernes behov. Det giver gennemsigtighed og enklere indgange.

Samtidig giver udviklingen i IT og internettet muligheder for rationaliseringer af arbejdsgange og for højere effektivitet. Når kommunikation og data flyder elektronisk, overflødiggøres en stor del af den manuelle håndtering, arkivering mv. Disse effektiviseringsmuligheder vil øges i de kommende år i takt med den teknologiske udvikling.¹

Digitalisering kan således både føre til kvalitetsforbedringer af den offentlige service, mere spændende arbejdspladser og effektivisering – ofte samtidig, hvis digitaliseringen gribes rigtigt an.

Det er imidlertid effektiviseringsaspektet, som denne publikation først og fremmest fokuserer på og søger at konkretisere.

Den ”faglige sagsbehandling” er en væsentlig opgave i den offentlige administration. Faglig sagsbehandling forstås her som behandling af hen-

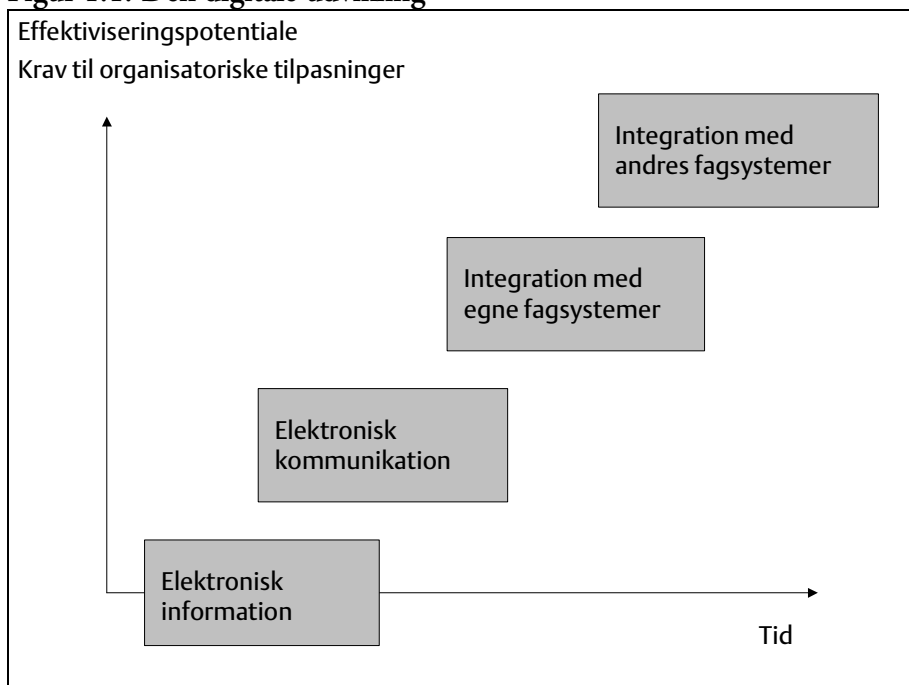
¹ Se også Finansministeriets rapport *IT, internettet og den offentlige sektor*, juni 2001, der kan findes på www.fm.dk.

ændringer vedrørende en institutions kerneopgaver, der fører til afgivelse af svar eller afgørelser fra den offentlige sektor².

Den faglige sagsbehandling kan effektiviseres ved brug af bl.a. e-formularer og systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.

Internettet har muliggjort let tilgængelig anvendelse af e-formularer, dvs. blanketter der kan udfyldes på internettet, og hvor oplysningerne kan overføres elektronisk til myndigheden. Derved lettes arbejdet med oplysningerne, da de ikke først skal tastes ind, men allerede foreligger elektronisk, og kan verificeres automatisk.

Figur 1.1. Den digitale udvikling



Samtidig er der sket en udvikling i systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH). Med ESDH kan der realiseres effektiviseringsgevinster i typiske administrative sagsprocesser gennem anvendelse

² Interne støtte- og stabsfunktioner såsom personaleadministration, indkøbsfunktioner, økonomistyring, IT-administration, udviklings- og planlægningsfunktioner kan formentlig i mange tilfælde effektiviseres på samme måde som den faglige sagsbehandling, men disse funktioner er som udgangspunkt ikke i fokus i her.

af standardfunktionaliteter til f.eks. registrering, journalisering, indskanning af dokumenter, genfindning af data, integration af data, dokumentdeling, sagsstyring og elektronisk arkivering. Disse standardfunktionaliteter findes i de ESDH-systemer, der i dag tilbydes på markedet og anvendes i flere statslige institutioner.

Med tiden vil der opstå nye muligheder. E-formularer og ESDH vil i mange henseender være en forudsætning for digital forvaltning med de mere gennemgribende omlægninger af sagsgange, som det indebærer. Der vil således opstå nye muligheder som e-postlister, adgang til egne sager, status på sagsforløb og elektronisk selvbetjening, hvor borgeren eller virksomheden selv foretager registreringer og ændringer direkte i de offentlige registre, men med automatisk kontrol.

Det er imidlertid vigtigt at udnytte mulighederne for effektiviseringer allerede nu med de første skridt i retningen af digital forvaltning. Denne publikation tager således udgangspunkt i det aktuelle udviklingsstadium for den praktiske anvendelse af e-formularer og ESDH-systemer, og søger at belyse de muligheder for effektivisering, som kan forventes opnået i den nuværende sagsbehandling gennem en elementær digitalisering af arbejdsgangene.

En elementær digitalisering af arbejdsgangene forstås her som indførelsen af e-formularer på de respektive hjemmesider koblet til institutionernes ESDH-systemer, og indførelsen af ESDH på et niveau, hvor alle dokumenter på en sag er elektroniske og kan hentes af sagsbehandleren via søgenøgler knyttet til journaliseringssystemet. Det indebærer, at procesled og sagsgange, som ESDH gør overflødige, er fjernet, samt at fysisk indkomne breve mm. skannes.

Publikationen er således et inspirationskatalog, der sigter på at konkretisere mulighederne for at effektivisere først og fremmest de manuelle elementer i sagsbehandlingsprocessen ved overgang til brug af e-formularer og systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering. Disse effektiviseringsmuligheder kan være med til at frigøre ressourcer til andre formål og sikre udmøntningen af de generelle budgetforbedringskrav for de kommende år, der er forudsat i forbindelse med finansloven for 2002.

Publikationen skal ligeledes ses i sammenhæng med de igangsatte initiativer for at fremme digitaliseringen i den offentlige sektor, herunder den

fælles kommunale og statslige strategi for digital forvaltning og Den Digitale Taskforce's initiativer for at indføre digital forvaltning i praksis³.

Gennemgangen af digitaliseringsmulighederne i denne publikation er baseret på to omfattende analyser af effektiviseringsmulighederne ved e-formularer og ESDH, som er foretaget i samarbejde med Økonomistyrelsen.

Analyserne er baseret på casestudier af 18 statslige institutioner med og uden ESDH, interviews med repræsentanter fra 45 andre statslige institutioner, og spørgeskemabesvarelser vedrørende blanketter og IT for 382 statslige enheder. Dertil kommer oplysninger og erfaringer fra leverandører, konsulentfirmaer, eksperter og udenlandske myndigheder, der har beskæftiget sig med digitalisering.

Introduktionen af elektronisk sags- og dokumenthåndtering, med de hertil knyttede tilretninger af processer, er et vigtigt skridt i retning af digital forvaltning, men kan også i sig selv give gevinster her og nu.

Det er i sagens natur vanskeligt at beregne et præcist skøn for effektiviseringspotentialet ved digitalisering, fordi det afhænger af en meget lang række faktorer. Resultaterne i nærværende analyse må ses i dette lys.

I analysen af ESDH anvendelse er der brugt to tilgange til at opgøre effektiviseringspotentialet. Dels er institutioner, der har indført ESDH, blevet spurgt om deres overordnede vurdering af, hvor stor effektivisering indførelsen af ESDH har medført. Dels er der foretaget en konkret analyse af de forskellige delelementer i sagsbehandlingen – en slags bottom-up analyse, hvor udgangspunktet er, hvor meget de enkelte delelementer kan effektiviseres sammenholdt med, hvor meget disse delaktiviteter udgør af den samlede aktivitet i institutionen.

Flere af de interviewede institutionsrepræsentanter, leverandører og eksperter anslår effektiviseringspotentialet til at være i størrelsesordenen 10-30 pct. af ressourcerne knyttet til sagsbehandlingen, herunder journalfunktioner, betjentfunktioner, sekretærfunktioner og "egentlig" sagsbehandling. Der er vel og mærke tale om effektiviseringer uden at det går ud

³ Eksempelvis projekter om digital signatur og ESDH, og vejledninger såsom *Organisatoriske aspekter af et ESDH-projektforløb – en tjekliste*. Se endvidere appendiks.

over servicen til borgere, virksomheder, mv. Potentialet afhænger af typerne af opgaver og sagsbehandling, og der er altså tale om en forholdsvis stor variation mellem institutionerne.

De mere konkrete analyser tyder på effektiviseringsgevinster i den skønnede størrelsesorden. De opgjorte gennemsnit for hver af institutionstyperne ligger på mellem 17 og 31 pct. af ressourcerne knyttet til sagsbehandling. Og på mellem 2 og 11 pct. af de samlede medarbejderressourcer. Der er i opgørelserne søgt at tage højde for afledte driftsudgifter til nye opgaver som skanning og support, og til licensbetalinger og løbende vedligeholdelse.

Dertil kommer effektiviseringsgevinster ved indførelse af e-formularer – blanketter, der kan udfyldes på internettet og indsendes elektronisk til det offentlige – anslået til i størrelsesordenen 1-2 pct. af de samlede driftsudgifter. Potentialet afhænger af, hvor megen kommunikation den enkelte institution har med omverdenen i form af blanketter, og hvor meget af denne kommunikation, der i fremtiden kan foregå elektronisk.

Analyserne viser også, at resultaterne skal tolkes med varsomhed og i forhold til de anvendte forudsætninger. Opgørelserne er gennemsnitsbetragtninger. De konkrete effektiviseringsmuligheder vil således afhænge af en institutions specifikke opgaver og af, hvilket digitaliseringsniveau institutionen befinder sig på i udgangspunktet.

Den væsentligste forudsætning for, at effektiviseringspotentialerne ved digitalisering realiseres, er, at man opstiller klare mål for, hvad man vil opnå, at man fastholder fokus på effektiviseringsaspektet hele vejen gennem processen, og at man er bevidst om løbende at realisere effektiviseringsgevinsterne, efterhånden som de opstår. Det ledelsesmæssige fokus er nødvendigt, hvis de frigjorte midler skal prioriteres, således at de ikke blot medgår til uprioriterede standardglidninger lokalt.

En digitaliseringsproces kan også give afledte gevinster. Digitalisering er ofte en anledning til et grundigere gennemsyn af eksisterende arbejdsgange, hvilket typisk vil afdække uhensigtsmæssigheder, som ikke direkte har relation til indførelsen af ny teknologi. Både brugerne af ESDH og leverandørerne skønner, at sådanne 'sidegevinster' som følge af et mere grundlæggende eftersyn af arbejdsgangene ofte kan være betydelige.

Opnåelsen af effektiviseringsgevinsterne kræver, at de betydelige midler, der hvert år anvendes til IT-investeringer i det offentlige, og som er allokeret til dette formål i de enkelte institutionernes budgetter, målrettes IT-investeringer, der kan medføre disse effektiviseringsgevinster. Og at der i forbindelse med gennemførelsen af IT-projekterne er fokus på behovet for at opnå effektiviseringsgevinster.

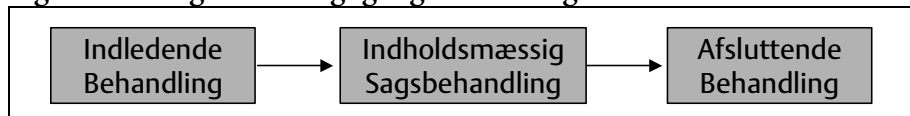
Kapitel 2

Muligheder for effektivisering ved digitalisering

2.1. Elementer i sagsbehandlingen

Den faglige sagsbehandling kan opdeles i tre faser: En indledende behandling, en indholdsmæssig sagsbehandling, og en afsluttende behandling, *jf. figur 2.1.*

Figur 2.1. Diagram for faglig sagsbehandling



Den *indledende behandling* består af de processer, der fører frem til, at sagsbehandlerne får 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.

Den *indholdsmæssige sagsbehandling* er den faglige behandling af en ansøgning eller en sag, herunder henvendelser fra borgere, virksomheder eller f.eks. spørgsmål fra Folketinget. Det drejer sig om at finde de relevante oplysninger og de relevante regelsæt eller fortilfælde. Derefter om at behandle de indkomne oplysninger og eventuelt indhente høringssvar. Og endelig om at træffe afgørelse og give besked om opdatering af registre, eventuel udbetaling mv.

Den indholdsmæssige sagsbehandling indeholder et stort element af vurdering og stillingtagen og vil kun delvist kunne automatiseres eller understøttes af ny teknologi.

Den *afsluttende behandling* omfatter udsendelse af afgørelsesbrev, journalisering og arkivering af sagens akter mv.

Der er en række manuelle aktiviteter i den traditionelle faglige sagsbehandling, og der er ofte overlap og dobbeltarbejde:

- Sagsgangene er præget af flere tilbageløb mellem sagsbehandlere, kontormedarbejdere og journalmedarbejdere
- Sagsgangene involverer ofte et stort antal medarbejdere, og der er dermed et betydeligt omfang af dokument- og informationsoverdragelse
- De samme sagsdata indskrives ofte manuelt flere gange i sagsprocessen både i journalsystemet og på fysiske sagsoversigter, sagsomslag, i breve mv.
- Der tages mange kopier af dokumenter og sager i løbet af sagsprocessen. Det drejer sig f.eks. om kopier til postmapper, orientering af chefen, kolleger eller kopier til egne skyggesager
- Sagsbehandlerne fører i et vist omfang egne lister over sagerne og deres status
- Hovedparten af den ind- og udgående korrespondance ville umiddelbart kunne foretages elektronisk, hvis forudsætningerne var til stede, herunder modtagernes brug af elektronisk kommunikation, digital signatur mm.
- Der bruges meget tid på at finde aktuelle eller tidligere sager, og ofte er mange personer involveret i søgeprocessen

Det er bl.a. disse manuelle processer, overlap og dobbeltarbejde, som digitaliseringen kan være med til at reducere. Effektiviseringen handler således om, at samme service og opgavevaretagelse kan klares for færre ressourcer.

Ved at begrænse de manuelle processer og rutineprægede opgaver kan der samtidig opnås et større indhold i arbejdet. Opgaverne for medarbejderne kan i stedet koncentreres om den egentlige, indholdsmæssige sagsbehandling med vurderinger og stillingtagen, særlige problemstillinger mv. Der- ved gøres arbejdspladserne mere spændende.

Boks 2.1. Visioner med ESDH i Arbejdsskadestyrelsen

Arbejdsskadestyrelsen formulerede fra starten følgende visioner for IT-implementeringen:

- Ingen sagsvandringer – ESDH-løsningen skal understøtte, at papirverdenens mange sags- og dokumentvandringer elimineres.
- Én sagsbehandler – ESDH-løsningen skal understøtte, at alle sagsbehandlings-skridt kan laves hurtigt og effektivt af en og samme person: Sagsbehandleren.

Grundideen var at fjerne hvert overflødig arbejdsstrin og tastetryk, hvilket har stor betydning i en organisation, der årligt modtager og behandler mere end 400.000 indgående breve og selv udskriver over 600.000 afgørelser/ andre breve.

I forbindelse med indførelsen af ESDH har Arbejdsskadestyrelsen ændret markant i arbejdsgange, og automatiseret mange procedurer, som tidligere skulle udføres manuelt. Dette har været muligt, bl.a. ved at dataregistreringen og sagsbehandlingen samtidig er gjort meget mere struktureret og ensartet.

ESDH har især betydet, at der er sparet mange ressourcer på, at den besværlige fysiske håndtering af de ca. 400.000 indgående breve og de ca. 600.000 udgående breve hvert år har kunnet erstattes med effektive indskannings- og sagsbehandlingsrutiner, hvoraf flere og flere løbende automatiseres.

Effektiviseringen og automatiseringen er muliggjort af, at alle data er blevet digitale, hvorfor f.eks. også forsendelse af dokumenter har kunnet delvis automatiseres.

En anden konsekvens er, at sagsbehandlingen nu i fuldt omfang også kan ske hjemme fra, fra en hjemmearbejdsplads. Sagerne er jo digitale.

Desuden får samarbejdspartnere som f.eks. forsikringsselskaber og Den Sociale Ankestyrelse i et vist omfang adgang til Arbejdsskadestyrelsens dokumenter elektronisk, så forsendelsesressourcer og -omkostninger reduceres. Arbejdsskadestyrelsen har endvidere elektronisk integration til CPR og ATP.

2.2. Aktiviteter der kan reduceres eller bortfalde

Ved overgang til brug af e-formularer vil de manuelle processer i den indledende og afsluttende behandling af blanketter i stor udstrækning bortfalde eller i hvert fald kunne erstattes af automatiserede procedurer, *jf. boks 2.2.*

Boks 2.2. Typiske aktiviteter i den indledende behandling af blanketter

- Modtagelse af henvendelse fra borger/virksomhed/intern bruger om fremsendelse af blanket
- Udsendelse af blanket
- Modtagelse af udfyldt blanket, herunder stempling af blanket med dato, journalisering
- Kopiering af blanket
- Fordeling af original blanket og kopier
- Udarbejdelse og afsendelse af kvitteringsbrev
- Kontrol af om alle i blankettens målgruppe har indsendt udfyldt blanket
- Udarbejdelse og afsendelse af rykkerbreve
- Formel kontrol af blanket
- Kontakt til afsender, hvis der konstateres formelle fejl/mangler i den modtagne blanket (kontakten kan foretages via telefon, brev, e-mail)
- Modtagelse af besvarelse fra afsender vedr. formelle fejl/mangler
- Sortering af blanketter
- Udarbejdelse af tællestrimmel
- Registrering af blankettens oplysninger (både i sagsbehandlingssystem samt i økonomisystem i forbindelse med betaling af f.eks. en afgift)
- Kontrol af de registrerede oplysninger
- Rettelse af registreringsfejl

Samtidig vil den indholdsmæssige sagsbehandling kunne effektiviseres ved brug af ESDH-systemer. Alle institutioner med ESDH-systemer, som har medvirket i analyserne, har oplevet betydelige effektiviseringsgevinster, der har kunnet omprioriteres til andre opgaver og aktiviteter, til bedre service og til udmøntning af budgetforbedringer, *jf. bl.a. boks 2.3. og boks 2.4.*

Boks 2.3. Arbejdsdirektoratets erfaringer med ESDH

I januar 2001 overgik Arbejdsdirektoratet til fuld elektronisk sagsbehandling. Det betyder, at alle indgående dokumenter bliver skannet, hvorefter både ind- og udgående dokumenter kun findes elektronisk. Der eksisterer således ikke længere fysiske sager. Dette kræver selvfølgelig en vis tilvænning, men arbejdsdirektoratet vurderer, at overgangen til skanning og digital sagsbehandling har været nogenlunde smertefri.

Generelt ser Arbejdsdirektoratet den elektroniske dokumenthåndtering som en absolut fordel.

- Den allerstørste fordel er, at der er styr på sagerne, og at sagsbehandlingen er ensartet og logisk. Dermed er der en bedre sagsstyring og dokumentation, da alle oplysninger registreres løbende og gemmes i et fælles system.
- Der er en øget vidensdeling, da alle informationer om en sag er elektronisk tilgængelig for alle medarbejdere.
- Der er reduceret behov for fysisk arkivplads. Da Arbejdsdirektoratet har en arkiveringsforpligtigelse på 20 år, er der tale om forholdsvis meget papir og dermed meget arkivplads, der spares.
- Og det er også en fordel, at man kan rationalisere sagsbehandlingen ved at genbruge tekst og data i såvel ind- som udgående dokumenter.

Arbejdsdirektoratet ser umiddelbart ingen ulemper i indførelsen af elektronisk dokumenthåndtering, men det tager tid, og der er en række betingelser for, at det bliver et godt forløb. De centrale forudsætninger er den ledelsesmæssige opmærksomhed, foranalyse, projektorganiseringen og den brede forankring i organisationen.

Effektiviseringspotentialet ved ESDH anslås af flere af de interviewede – både eksperter, leverandører og institutionsrepræsentanter – at være i størrelsesordenen 10-30 pct. af ressourcerne knyttet til sagsbehandling, herunder journalfunktioner, betjentfunktioner, sekretærfunktioner og ”egentlig” sagsbehandling.

Det er effektiviseringer, der kan opnås, uden at det går ud over den service, der tilbydes borgere, virksomheder mv. Digitalisering vil snarere kunne danne basis for en serviceforbedring for ”kunderne” i form af adgang til selvbetjeningssystemer og informationer på alle tider af døgnet, hurtigere sagsbehandling og mindre oplevelse af bureaukrati.

Boks 2.4. Trafikministeriets departements erfaringer med ESDH

Trafikministeriets departement indførte i 1998 dokumenthåndteringssystemet Doc2000. Erfaringer med brugen af ESDH er i det væsentligste gode. Der vindes især meget tid ved, at flere samtidig kan arbejde med samme sag, at der hurtigt kan søges information i tidligere sager, samt at alle dokumenter er elektroniske og dermed kan videreformidles via mail. Desuden understøtter systemet en høj grad af informationsdeling, herunder f.eks. at alle hurtigt kan orientere sig om indgået post.

Et vigtigt incitament for indførelsen af ESDH i Trafikministeriets departement var endvidere pladsmangel. Departementet vurderer, at indførelsen af ESDH har sparet fysisk arkiveringsplads svarende til 2 hyldekilometer fordelt på 15 kontorafg. Der vil desuden være en betydelig besparelse at hente i forbindelse med fremtidige afleveringer til Rigsarkivet og ved oprydning og fjernarkivering i forbindelse med periodeskift.

Et andet vigtigt aspekt ved indførelse af ESDH var en gennemgang af samtlige post- og journalrutiner. Gennemgangen skulle sikre, at der indførtes nye, hurtige rutiner for håndtering af post til skanning. Det er således lykkedes at få tilrettelagt postbehandlingen i departementet, således at hovedparten af posten er skannet og dermed tilgængelig for medarbejderne inden kl. 11.00 samme dag.

Institutionerne med ESDH har bl.a. peget på følgende gevinster, som de har oplevet efter introduktionen af ESDH-systemer:

- Mere effektiv tilrettelæggelse af arbejdsgangene, herunder reduktion af antallet af papirvandringer, procesled fjernes og flere funktioner samles hos færre medarbejdere (typisk varetager sagsbehandlerne flere opgaver selv)
- Genanvendelse af data og genbrug af tekst og oplysninger fra såvel tidligere sager som oplysninger og citater fra ansøgningen, bilag, høringsvar og lignende
- Store effektiviseringsgevinster især i forbindelse med fordeling og fremfindning af dokumenter. Det er således oplevelsen, at der er sket et betydeligt fald i medarbejdernes brug af tid på at flytte fysiske dokumenter fra et sted til et andet
- Mulighed for parallel sagsbehandling, hvor der vindes meget tid ved, at flere medarbejdere kan arbejde samtidigt med samme sag
- Betydelig reduktion i antallet af kopier til sagen, kollegaer, eget arkiv, ”skyggesager” mm. Kopiering er i stort omfang blevet overflødiggjort med indførelsen af ESDH-systemet
- Journalisering automatiseres i systemet, hvor breve journaliseres i forbindelse med, at de gemmes i systemet

- Lettere adgang til informationer og øget videndeling, da alle informationer om en sag er elektronisk tilgængelige for alle medarbejdere, og der hurtigt kan søges information i verserende og afsluttede sager
- Bedre sagsstyring og styringsinformation, da informationer ligger i systemet, og der automatisk kan udarbejdes erindringslister, oversigter over sagsforløb og lignende
- Besparelser på distributions- og trykkeomkostningerne i takt med den øgede digitale kommunikation
- Store lettelser i forbindelse med aflevering til Rigsarkivet samt ved oprydning og fjernarkivering i forbindelse med periodeskift

Det er således i høj grad de manuelle støttefunktioner, der kan effektiviseres, men der er også andre gevinster – eksempelvis ved videndeling – der kan være sværere at kvantificere.

I det følgende vil der først og fremmest være fokus på de mere håndgribelige og kvantificerbare effektiviseringsmuligheder.

Figur 2.2. viser en skematisk oversigt over aktiviteterne, der kan reduceres eller bortfalde ved overgang til brug af e-formularer og ESDH. Det fremgår af figuren, at mange af de manuelle og rutineprægede processer forekommer i flere af faserne i sagsbehandlingen. Der vil således kunne opnås forbedringer i næsten alle faserne af en sagsbehandlingsproces.

Figur 2.2. Skematisk oversigt over aktiviteter, der kan reduceres eller bortfalde ved digitalisering

Reducerede aktiviteter	Indledende sagsbehandling		Indholdsmæssig sagsbehandling		Afsluttende sagsbehandling	
	Modtagelse	Sagsforberedelse	Høring	Realitetsbehandling	Klargøre og sende afgørelse	Lukning af sag
Posthentning og aflevering	✓	✓	✓		✓	
Poståbning og sortering	✓	✓	✓			
Journalisering af udgående post		✓	✓		✓	
Sagsoprettelse	✓	✓			✓	✓
Sagsstyring		✓	✓			✓
Genfindning		✓		✓	✓	
Intern omdeling	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kopiering	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Standardbreve		✓	✓		✓	
Postafsendelse		✓	✓		✓	
Oprydning og arkivering						✓

2.3. Effektiviseringspotentialer for forskellige aktiviteter

Det samlede effektiviseringspotentiale afhænger af, hvor meget digitaliseringen kan reducere tidsforbruget på de forskellige manuelle og rutineprægede aktiviteter.

En hovedopgave i analyserne har derfor været i samarbejde med de deltagende caseinstitutioner, at belyse hvor meget de enkelte aktiviteter kan reduceres – baseret på erfaringer, skøn og vurderinger.

Hver enkelt delaktivitet, der kan effektiviseres, udgør måske kun en lille del af institutionens samlede arbejdsopgaver. Men når der skal opnås effektiviseringsgevinster, vil det ofte være nødvendigt også at se på de mindre opgaver. Tilsammen vil effektiviseringsmulighederne kunne udgøre et betydeligt potentiale.

For så vidt angår overgangen til e-formularer og elektronisk kommunikation med borgere, virksomheder og andre myndigheder, vil den manuelle håndtering og indtastning af oplysninger fra blanketter mv. i den indledende og afsluttende behandling i stor udstrækning bortfalde eller bliver automatiseret. Bortfaldet vil ske i takt med, at borgere og virksomheder går over til at anvende e-formularer.

I selve den indholdsmæssige sagsbehandling samt for sager, hvor oplysninger ikke kommer ind på en standard blanket, vil aktiviteterne typisk ikke bortfalde helt, men tidsforbruget på aktiviteterne vil dog kunne reduceres væsentligt ved anvendelse af et ESDH-system.

I det følgende gennemgås de enkelte aktiviteter. På baggrund af casestudierne er det forsøgt at give en samlet vurdering af, hvor meget tidsforbruget på den enkelte aktivitet kan reduceres.

Postafhentning og -aflevering

I flere institutioner henter eller bringer medarbejdere papirer, post og pakker mv. til og fra andre adresser. Det kan f.eks. være posttransporter til og fra et posthus, faste samarbejdspartnere eller inden for egen institution, hvis institutionen er spredt på forskellige adresser.

Postafhentning og -aflevering kan ikke umiddelbart understøttes af ESDH, men vil ved øget elektronisk kommunikation med omverdenen kunne reduceres væsentlig eller fjernes helt.

Ved fuld elektronisk kommunikation med omverdenen vurderes denne aktivitet at kunne reduceres med 75 pct., idet der vil være en vis postmængde, som til stadighed vil skulle hentes eller bringes, som f.eks. bøger og andre publikationer. Tidsforbruget til postafhentning og -aflevering afhænger kun i et vist omfang af den mængde post, der hentes eller bringes.

Omfanget af bilag i korrespondancen kan dog have betydning for muligheden for elektronisk kommunikation, idet f.eks. en borgers fremsendelse af en e-mail vanskeliggøres, hvis der skal medsendes bilag. På samme måde reduceres institutionens mulighed for elektronisk udsendelse, hvis brevene indeholder særlige former for bilag som f.eks. eksamensbeviser, attester, identifikationspapirer, særlige effekter mv., som inden for en betragtelig tidshorisont ikke vil kunne sendes elektronisk.

For post med bilag skønnes reduktionsprocenten vedrørende postafhentning og –aflevering at være halvt så stor som ellers.

Poståbning og -sortering

Poståbning og -sortering omfatter det at åbne breve fysisk (maskinelt eller manuelt), tage indholdet ud, stemple posten og grovsortere indholdet ud fra oplysninger på konvolutten eller i brevhovedet. Posten bliver typisk lagt i postmapper til fordeling.

Poståbning og –sortering kan ikke umiddelbart understøttes af ESDH, men vil ved øget elektronisk kommunikation med omverdenen kunne reduceres i et vist omfang.

Ved elektronisk kommunikation vil det fortsat være nødvendigt at åbne filerne og sortere den elektroniske korrespondance, hvilket dog forventes at gå hurtigere end den fysiske håndtering af posten.

Det er vurderingen, at der ved fuld elektronisk kommunikation med omverdenen vil kunne spares ca. 25 pct. af tidsforbruget til poståbning og –sortering.

For post med bilag vurderes det jf. ovenfor, at elektronisk kommunikation kun kan gennemføres i mindre omfang. For denne type post skønnes effektiviseringspotentialer at være halvt så stor som ellers.

Postafsendelse

Postafsendelse omfatter det at printe breve, finde og sortere bilag, lægge brev og bilag i kuvert, frankere og klargøre til afsendelse, herunder lægge i postsække mv.

Kuverteringen sker i dag typisk i fagkontoret. Her forestår sagsbehandleren ofte selv kuverteringen. I andre tilfælde udføres opgaven af kontorpersonalet. Typisk er det betjentfunktionen, der frankerer og klargør til afsendelse. Hos enkelte af de større sagsproducerende institutioner har man anskaffet kuverteringsmaskiner, som automatiserer processerne vedrørende printning og kuvertering af breve.

Boks 2.5. Automatisk kuvertering

For institutioner med store mængder post, der skal kuverteres og afsendes, kan det ofte betale sig at investere i et kuverteringssystem, der automatisk kuverterer de udskrevne breve korrekt, og lægger dem klar til afsendelse.

I en institution vurderes det, at det automatiske kuverteringssystem har betydet, at kontorpersonalet sparer 20-30 pct. af deres tid – tid som hidtil har været anvendt til kuverteringsopgaven.

Postafsendelse kan ikke umiddelbart understøttes af ESDH, men vil ved øget elektronisk kommunikation kunne reduceres væsentligt. Ved fuld elektronisk kommunikation med omverdenen vurderes tidsforbruget til aktiviteter vedrørende postafsendelse at kunne reduceres med 95 pct.

For post med særlige bilag såsom eksamensbeviser, attester mv. vurderes det, at elektronisk kommunikation i dag kun kan gennemføres i meget beskedent omfang.

Intern omdeling af post, sager og dokumenter

Intern omdeling af post, sager og dokumenter omfatter den tid, der går til fysisk at bære papirer fra et sted til et andet. Det sker f.eks., når betjente bærer post og sager til kontorerne, når sekretærer bærer sager til kopiering eller til sagsbehandleren, når sekretæren eller journalmedarbejderen henter en sag i arkivet, når sagsbehandlere bærer sager til journalisering eller lægger sagen videre til en anden sagsbehandler, når sagsbehandleren lægger sagen til godkendelse hos kontorchefen osv.

Ved brug af ESDH er alle dokumenter umiddelbart elektronisk tilgængelige for de personer, der skal behandle sagen. Desuden kan dokumenterne fordeles elektronisk til de relevante kontorer, sagsbehandlere m.fl. på grundlag af relativt enkle koder i forbindelse med registreringen af dokumentet, som er skannet eller modtaget i elektronisk form.

Når dokumenterne foreligger elektronisk i ESDH-systemet, kræver omdelingen et minimalt tidsforbrug, hvad enten det drejer sig om den indledende fremsendelse fra f.eks. journalen eller om en videresendelse af et dokument fra f.eks. en sagsbehandler til en kollega.

Boks 2.6. Automatisk fordeling af skannet post

I flere af ESDH-institutionerne fordeles de skannede dokumenter automatisk af ESDH-systemet til centre, sagsbehandlere mv. Herved bortfalder stort set al den tid, der ellers ville gå til at flytte dokumenter fysisk fra et sted til et andet.

I forhold til den tidligere fysiske fordeling af dokumenter skønnes tidsforbruget til fordelingen at være reduceret med 95 pct. ved elektronisk fordeling.

En del post vil dog stadig skulle distribueres i fysisk form som f.eks. pjeccer, aviser, bøger, tidsskrifter og lignende. Desuden vil der i visse institutioner være sager med særlige effekter, som ikke kan fordeles elektronisk. Det vil dog som regel dreje sig om en meget lille del af posten. Det laveste skøn i de interviewede institutioner har været, at 85 pct. ville kunne omdeles elektronisk.

Tidsforbruget til intern omdeling af post, sager og dokumenter anslås i generelt at kunne reduceres med 90 pct. ved brug af ESDH.

Sagsoprettelse

Sagsoprettelse omfatter det at registrere sagen, oprette metadata, tilføje oplysninger, lave fysiske sagsomslag, vedlægge statusark og lignende. Karakteristisk for denne aktivitet er, at den i institutioner uden fuld ESDH ofte omfatter flere indtastninger eller påføringer af samme sagsdata til forskelligt brug i sagsprocessen.

Ved brug af ESDH bortfalder den manuelle fremstilling af sagsomslag og statusark mv., idet data er tilgængelige, når de er indtastet i systemet første gang. Den samlede aktivitet vurderes ved brug af ESDH at kunne reduceres med 50 pct.

Herudover er det erfaringen, at institutioner med særlige fagsystemer typisk registrerer sagsdata mindst to gange.

På længere sigt kan en bedre systemintegration mellem institutioner, der behandler den samme sag - f.eks. 1. og 2. instanser i klagesager – betyde, at behovet for registrering af sagsdata kan reduceres yderligere. Dette scenario indgår imidlertid ikke i denne opgørelse af effektiviseringspotentialet.

Journalisering af udgående post

Journalisering af udgående post omfatter journalisering af de dokumenter, der produceres af medarbejderne selv, fortrinsvis af sagsbehandlere og kontormedarbejdere. Det er typisk udgående breve, men også notater, referater mv., der er skrevet i forbindelse med sagsbehandlingen. Aktiviteten omfatter altså ikke journalisering af den post mv., der modtages udefra.

Aktiviteten består i at indtaste nøgledata vedr. det udgående brev i journalsystemet. Det vil typisk dreje sig om påføring af journalnummer, dato, emneord, sagsresumé, kontor og sagsbehandler.

Journalisering af udgående skrivelser og andre egenproducerede dokumenter foretages ofte af forkontorer, sekretærer eller andre kontormedarbejdere på baggrund af de grundoplysninger, som sagsbehandlerne har påført det allerede udarbejdede brev, eller ved at der på anden måde skriftligt eller mundtligt er videregivet besked til den, der skal varetage journaliseringen af det udgående brev.

Med ESDH kan der opnås reduktioner i tidsforbrug til journaliseringsopgaven ved, at samme person producerer og journaliserer brevet, idet andre personers tidsforbrug til journaliseringen af institutionens egenproducerede breve herved stort set falder bort, uden at sagsbehandlerens tidsforbrug øges, *jf. boks 2.7*. Andre personers tidsforbrug går - udover til selve indtastningsarbejdet - typisk til gennemsyn af sagen bl.a. i forbindelse med, at der skrives sagsresumé. Dette behøver sagsbehandleren ikke, da vedkommende kender sagen i forvejen.

Boks 2.7. Sagsbehandleres journalisering i et ESDH-system

De gennemførte casestudier viser, at sagsbehandlerne ikke bruger mere tid på selv at foretage journaliseringen i et ESDH system end de gjorde den gang selve journaliseringsopgaven lå hos en kontormedarbejder.

Før skulle sagsbehandleren først gemme dokumentet med de relevante grundoplysninger elektronisk i en biblioteksstruktur og dernæst videregive oplysninger til den person, der skulle journalisere. Nu kan sagsbehandleren i samme arbejdsgang gemme og journalisere dokumentet i ESDH-systemet.

I flere af institutionerne, der har indført ESDH, er det ovenikøbet vurderingen, at sagsbehandleren sparer tid ved selv at journalisere egenproducerede dokumenter.

I de institutioner, hvor man har indført ESDH, ser sagsbehandlerne det ofte som en naturlig arbejdsproces, at én sag behandles af én sagsbehandler. Det ville efter deres opfattelse ikke være naturligt, hvis andre medarbejdere skulle involveres.

Sagsbehandlerne nuværende tidsforbrug vedrørende journaliseringen vurderes således ikke at blive påvirket nævneværdigt. Det vurderes, at kontormedarbejdere ved brug af ESDH kan spare 95 pct. af deres tid anvendt på journalisering af institutionens egenproducerede dokumenter. De resterende 5 pct. vil gå til lejlighedsvis assistance af sagsbehandlerne i forbindelse med journaliseringen.

Boks 2.8. Journaliseringsopgaven uden et ESDH-system

I nogle få institutioner har man effektiviseret arbejdsgangene vedr. journalisering uden brug af ESDH ved, at sagsbehandlerne selv journaliserer i journalsystemet. Dette indebærer imidlertid en ekstra arbejdsgang for sagsbehandleren, fordi journaliseringen ikke som i et ESDH-system kan foretages i direkte tilknytning til produktionen af dokumentet, som stadig skal gemmes i en filstruktur.

Udarbejdelse og vedligeholdelse af sagsoversigter

Udarbejdelse og vedligeholdelse af sagsoversigter omfatter det at udarbejde sagsoversigter, erindringslister mv. med det formål, at sagsgangen holdes løbende opdateret i forhold til aktiviteter og status. Ofte udarbejdes sådanne oversigter og lister ud over i journalsystemet i regneark mv. hos sagsbehandlere og chefer, og der produceres typisk særlige udtrækslister fra såvel journalsystemer som private regneark til brug for sagsbehandlere, chefer og andre medarbejdere.

Uden ESDH systemer er det ofte nødvendigt at gå ind i forskellige systemer for at registrere de nyeste aktiviteter på sagen. Ved brug af ESDH vil sagernes status kunne følges direkte på skærmen vha. foruddefinerede rapportudtræk.

Det er vurderingen, at der ved brug af ESDH vil være tale om en reduktion på 95 pct. af tidsforbruget til udarbejdelse og vedligeholdelse af sagsoversigter.

Der kan opnås en reduktion i tidsforbrug udelukkende ved systematisk og struktureret brug af rapporteringsmuligheder i journalsystemer – altså uden brug af ESDH. I de institutioner, der bruger journalsystemet på

denne måde, vil tidsforbruget til sagsoversigter være minimalt. Det er Økonomistyrelsens erfaring, at kun et meget begrænset antal institutioner bruger rapporteringsmulighederne i journalsystemerne på denne måde.

Udarbejdelse af standardbreve

Der indgår ofte en stort antal standardbreve i forbindelse med rutinepræget sagsbehandling, især i forbindelse med den indledende behandling og den afsluttende meddelelse af afgørelsen.

Standardbreve kan f.eks. være kvitteringsbreve, følgeskrivelser, rykkere, høringsbreve, anmodninger om yderligere informationer, enkle afgørelser og lignende.

Skrivningen af standardbreve vil typisk omfatte fremfindning og tilretning af en standardskrivelse, der findes som skabeloner i tekstbehandlings-systemet, og som kun kræver begrænsede tilretninger og tilføjelser fra gang til gang.

Ved brug af ESDH kan hovedparten af en sags standarddata genbruges automatisk i standardbreve, som kan vælges direkte i forbindelse med sagsbehandlingen via forvalgskoder – f.eks. navn, adresse, sagsresumé mm. Herved reduceres tidsforbruget til udfyldelse af standardskabeloner.

I forbindelse med især tilskudssager, forskellige former for ansøgnings-sager samt klagesager, er der ofte helt fastlagte procedurer for udarbejdelse af standardbreve, som yderligere ville kunne understøttes af ESHD. Således vil standardbrevene automatisk kunne udskrives, når bestemte betingelser er opfyldt.

Boks 2.9. Tidsforbruget på udarbejdelsen af standardbreve næsten væk

I enkelte institutioner med ESDH er der eksempler på, at der i forbindelse med indhentning af standardoplysninger og parthøring spares 90 pct. af sagsbehandlerens tid og 95 pct. af kontomedarbejdernes tid, der før blev anvendt på udarbejdelse af standardbreve. Det sker ved, at systemet automatisk genererer et standardbrev samt udpeger de relevante akter og adressater, hvorefter skrivelsen med tilhørende dokumenter automatisk udprintes.

Den tid der går til udarbejdelse af standardbreve mv., vurderes generelt at kunne reduceres med ca. 50 pct.

Genfindning af sager og dokumenter

Genfindning af sager og dokumenter omfatter al den tid der er forbundet med at lede efter en sag eller et dokument i arkivet, hos kolleger i journalen eller andre steder. Dette sker typisk, når en eksisterende sag skal behandles eller i forbindelse med behandling af en ny sag, hvor sagsbehandlerne ofte søger oplysninger om afgørelser mv. i tidligere og lignende sager.

Ved brug af fuld ESDH er sagen altid på sin plads i systemet, og der kan søges på forskellige emneord mv. Derved kan sagsbehandleren hurtigt finde relevante sager og informationer og få dem frem direkte på skærmen.

Fremfindning af sager vurderes at være et af de områder, hvor sagsbehandlerne typisk oplever en stor lettelse ved ikke som tidligere at skulle finde sagerne i journal, arkiv eller på andre kontorer. Det er desuden ikke ualmindeligt, at fysiske sager kan blive væk for en kortere eller længere periode.

For sagsbehandlerne vurderes det, at tidsforbruget til fremfindning af sager og dokumenter kan reduceres med 65 pct. ved brug af ESDH.

Boks 2.10. Informationssøgning i tidligere sager i et departement

I forbindelse med den indholdsmæssige sagsbehandling søger sagsbehandlerne oplysninger om afgørelser mv. i tidligere lignende sager og uddrager de relevante informationer. Nu, med dokumenthåndteringssystemet, kan sagsbehandlerne hurtigt finde relevante sager og få dem frem direkte på skærmen med deraf følgende mulighed for genbrug af tekst mv. Det vurderes, at tidsforbruget herved er blevet reduceret til 1/3 af den tid sagsbehandlerne tidligere brugte i forbindelse med at søge informationer i fysiske sager.

For kontormedarbejdere, sekretærer, journal- og arkivmedarbejdere falder tidsforbruget i forbindelse med denne type opgaver stort set bort ved brug af ESDH, idet sagsbehandleren ikke længere har brug for assistance til at finde sager frem. Det skønnes på baggrund af de gennemførte cases, at denne medarbejderkategoris tidsforbrug til fremfindning af sager og dokumenter reduceres med ca. 95 pct. ved brug af ESDH.

Gennemsnitligt vurderes forbedringspotentialet for alle medarbejdere, der bruger tid på at søge sager og dokumenter at være på 80 pct.

Realiseringen af dette forbedringspotentiale afhænger af, hvor hurtigt og i hvilket omfang, institutionen digitaliserer gamle sager. I de fleste sagsbehandlende institutioner ændrer sagspraksis sig løbende, og det vurderes, at der efter ca. 3 år normalt vil være en rimelig repræsentation af præcedenssager på systemet.

Indtil 4. år efter implementeringen af ESDH anslås forbedringspotentialet derfor kun at være halvt så stort, dvs. ca. 40 pct.

Kopiering

Kopiering består af alle typer af kopiering i forbindelse med behandlingen af en sag. Det vil sige kopi af sagsakter til andre involverede, kopi af sag til høring, kopi til vidensbank eller bibliotek, kopi til egen skyggesag, kopi af gamle sagsakter osv.

Kopiering er i princippet unødvendig, hvis alt sagsmateriale er elektronisk tilgængeligt i institutionen. Det forudsætter, at der er adgang til alle dokumenter i elektronisk form, herunder også de bilag, der indgår i sagen.

I stedet for kopiering vil der ved brug af ESDH i et vist omfang være behov for at udprinte dokumenter til brug i forbindelse med møder og lignende. Det vil derfor ikke være realistisk at antage, at alt tidsforbrug vedrørende kopiering bortfalder.

Desuden vil en del af kopieringen afhænge af graden af elektronisk kommunikation med omverdenen, idet skønsmæssigt ca. 50 pct. af de kopier, der tages, sendes ud af huset. Uden elektronisk kommunikation med omverdenen vil disse kopier stadig skulle tages.

Det skønnes, at de ressourcer, der i dag bruges til kopiering og udprinting, vil kunne reduceres med 75 pct. ved brug af fuld ESDH i et scenario, hvor der er fuld elektronisk kommunikation med omverdenen. Uden elektronisk kommunikation med omverdenen anslås forbedringspotentialet at være halvt så stort.

Arkivering og oprydning

Arkivering og oprydning omfatter den tid, som bruges i forbindelse med klargøring til arkiv, herunder f.eks. oprydning i en sag og sortering af dokumenter, samt den tid, der bruges på at vedligeholde arkivet, herunder at aflevere til fjernarkiv og Rigsarkivet.

Arkivering sker med ESDH automatisk i forbindelse med den afsluttende journalisering, og oprydningssaktiviteten findes ikke, når der er indført ESDH.

På baggrund af de gennemførte casestudier skønnes tidsforbruget for de nævnte medarbejderkategorier i forbindelse med arkivering og oprydning at kunne reduceres med ca. 95 pct. ved brug af ESDH.

Table 2.1. Samlet oversigt over forbedringspotentialer

Aktiviteter	Forbedringspotentialer Forudsætninger/betingelser	Procent
Postafhentning og –aflevering	Almindelig post, der kan sendes elektronisk	75
	Post med bilag	38
Poståbning og –sortering	Almindelig post	25
	Post med bilag	13
Postafsendelse	Almindelig post	95
	Post m. særlige bilag <i>(Reduktionsprocenten antages at være nul for post indeholdende bilag, der ikke kan sendes elektronisk)</i>	0
Intern omdeling af post, sager og dokumenter		90
Sagsoprettelse		50
Journalisering af udgående post		90
Udarbejdelse og vedligeholdelse af sagsoversigter		95
Udarbejdelse af standardbreve		50
Genfinding af sager og dokumenter	Fuldt implementeret	80
	Tre første år <i>(Det tager erfaringsmæssigt ca. 3 år, før systemet indeholder alle sager)</i>	40
Kopiering	Fuld elektronisk kommunikation med omverden	75
	Ingen elektronisk kommunikation med omverdenen	38
Arkivering og oprydning		95

Nye aktiviteter

Indførelsen af ESDH medfører dog også visse nye arbejdsopgaver, herunder ikke mindst skanning af indkomne dokumenter, så de foreligger og kan fordeles elektronisk. Det er imidlertid generelt institutionernes erfaring, at skanningsopgaven er relativ uproblematisk og er relativt lidt ressourcekrævende.

Boks 2.11. Skanningsopgaven

Skanning inkl. klargøring er en ny opgave i forbindelse med indførelse og brug af ESDH. Klargøring består i at fjerne clips, plastikomslag mm. og at omdanne dobbeltsider til enkeltsider ved kopiering. Herefter kan selve skanningen foretages.

I en af case-institutionerne med årligt ca. 24.000 skrivelser – i alt ca. 315.000 sider – optager skanningsopgaven inklusive klargøring ca. 0,6 årsværk svarende til ca. 270.000 kr. om året i løbende drift. Det er knap 1 kr. pr. side.

Andre nye løbende driftsopgaver er vedligeholdelse af standardbreve og e-formularer, drift og support af ESDH-system og e-formularsystem, samt eventuel løbende uddannelse af medarbejdere.

Oplysningerne fra casestudierne indikerer, at de løbende driftsudgifter til vedligeholdelse og support ligger på et niveau svarende til ca. 2.000 kr. pr. intern bruger pr. år.

De konkrete potentialer

Hvor meget de forskellige aktiviteter vil kunne reduceres i de enkelte institutioner vil i sagens natur afhænge af en lang række faktorer. Bl.a. de typer af sager og post, som institutionen behandler, hvilket digitaliseringsniveau institutionen befinder sig på, og i hvor høj grad eksisterende muligheder for at rationalisere arbejdsgange og processer er blevet udnyttet.

Meget tyder imidlertid på, at nye institutioner, der går i gang med ESDH og e-formularer, i endnu højere grad vil kunne udnytte mulighederne for effektiviseringer og omlægninger af arbejdsgange.

Nye brugere af ESDH vil således kunne undgå de startproblemer, som foregangsinstitutionerne har måtte igennem som følge af ”børnesygdomme” for en ny teknologi som ESDH. Med de erfaringer foregangsinstitutionerne har gjort, og den udvikling teknologien har været igennem i de senere år, vil det være lettere fra starten af en ESDH-implementering at få gennemført rationaliseringer af processer og arbejdsgange, der kan frigøre ressourcer til andre formål.

Kapitel 3

Forudsætninger for effektiv indførelse og brug af ESDH og e-formularer

3.1. Indledning

Der er en række forhold, der er vigtige for, at digitaliseringen af forvaltningen kan blive en succes, og målene om effektiviseringer kan opnås.

E-formularer kan give en række administrative lettelser for forvaltninger og institutioner – men det er en forudsætning, at der er borgere og virksomheder, der er i stand til og ønsker at kunne bruge de nye elektroniske blanketter. Internettet skal således have opnået en vis udbredelse.

Endvidere er der en række organisatoriske forudsætninger for at indførelsen af ESDH og e-formularer internt i de offentlige organisationer skal lykkes. Blandt andet er det vigtigt, at der i forbindelse med digitaliseringen sker en mere grundig gennemgang af arbejdsprocesserne, så sagsgange og processer kan tilpasses de nye muligheder i de elektroniske systemer.

Endelig er der i sagens natur en række tekniske forudsætninger, herunder investeringer i det rette IT-udstyr. Det er nødvendigt, at IT-investeringerne i de kommende år er rettet mod investeringer, der kan give effektiviseringsgevinster. De nødvendige systemer til e-formularer og ESDH, i den basale form som er beskrevet i de tidligere kapitler, findes allerede nu.

3.2. Internetadgang i Danmark

En væsentlig forudsætning, for at den offentlige sektor kan opnå effektiviseringsgevinster ved introduktion af e-formularer og elektronisk kommu-

nikation, er borgeres, virksomheders og myndigheders villighed til at udnytte mulighederne.

Danmark er i dag et af de lande i verden, hvor den største andel af befolkningen har adgang til internettet – enten hjemmefra eller fra arbejdet. Dertil kommer internetadgang fra bl.a. fagforeninger og a-kasser, biblioteker og internetcafeer.

Ifølge Danmarks Statistik havde 74 pct. af borgerne i Danmark i fjerde kvartal 2001 adgang til internettet fra enten hjem eller arbejde.¹ Det er en kraftig stigning i forhold til 1999, hvor 65 pct. var online.²

For visse grupper er det endog meget store andele af borgerne, der har internetadgang. Ifølge Danmarks Statistiks tal havde 96 pct. af de studerende, 94 pct. af funktionærerne, og 83 pct. af de selvstændige adgang til internettet fra enten hjem eller arbejde i fjerde kvartal 2001.

Også de danske virksomheder er på internettet. 89 pct. af de danske virksomheder havde adgang til internettet i 2001 – en stigning fra 81 pct. i 2000.³ Tallene afspejler også udviklingen for de små danske virksomheder. For virksomheder med 5-9 ansatte er udbredelsen af internetadgang således øget fra 75 pct. til 85 pct. i løbet af et år.

Forudsætningen er i sagens natur, at dem, der har adgang til internettet, også vil være villige til at anvende elektronisk kommunikation og e-formularer – henvendelser, der kan være alt fra bestilling af informationsmaterialer til afgivelse af personfølsomme oplysninger.

Told•Skats erfaringer tyder på at borgerne er villige til at anvende elektronisk kommunikation. Over halvdelen af indberetningerne i forbindelse med selvangivelser foretages i dag via tast-selv og internet – med internetandelen stærkt stigende i de seneste år. I PLS-undersøgelsen 'Den digitale forbruger' (2000) fremgår det desuden, at 77 pct. af befolkningen som helhed er overvejende positiv overfor selvbetjening via internettet i forbindelse med indberetninger til det offentlige.

¹ "Familiernes brug af internettet 4. kv. 2001", *Statistiske Efterretninger – Serviceerhverv* 2002: 5, 25. januar 2002.

² *Danmarks parathed til IT*, Gallup, maj 2000.

³ "Danske virksomheders brug af it 2001", *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 71, 18. februar 2002.

Sikkerheden er formentlig væsentlig for denne villighed, da sikkerhedsforanstaltninger kan være med til at sikre trygheden ved at bruge de elektroniske systemer. Det er således relevant, at der i forbindelse med kommunikation vedrørende mere følsomme oplysninger bør eksistere sikkerhedssystemer såsom Told•Skats pinkode eller en egentlig digital signatur.

3.3. Organisatoriske forudsætninger

Et andet vigtigt aspekt af digitaliseringen er de organisatoriske forudsætninger.

En effektiv udnyttelse af ESDH forudsætter tilpasning og forberedelse af organisationen med henblik på at sikre det bedst mulige grundlag for udnyttelse af systemets muligheder. Digitalisering – især indførelse af ESDH-systemer – er populært sagt ”80 pct. organisationsudvikling og 20 pct. teknologi.”

Det er således i høj grad organisationen selv, der skal sikre realiseringen af effektiviseringsgevinsterne. Det handler om fra starten at få konkretiseret de gevinster, man ønsker at opnå, og sikre, at man får realiseret disse mål. I hele projektfasen skal man fastholde fokus på, at effektiviseringsgevinsterne udmøntes.

Og effektiviseringsgevinster er ikke kun noget, der kan opnås på sigt – effektiviseringsgevinster kan opnås allerede her og nu, selvom det konkrete IT-projekt er en del af en større og mere langsigtet strategi. Det handler om at realisere gevinsterne efterhånden som de opstår, og på baggrund heraf løbende konkretisere og justere de mere langsigtede effektiviseringsplaner.

Den vigtigste forudsætning, for at en institution opnår effektiviseringsgevinster ved digitalisering, er således helt banalt, at institutionen fastholder fokus på at ville opnå effektiviseringsgevinster ved et givet projekt og løbende realiserer gevinsterne efterhånden, som de opstår.

Institutioner og eksperter, der har deltaget i digitaliseringsanalyserne, har derudover især fremhævet følgende væsentlige organisatoriske forudsætninger for en effektiv indførelse og brug af ESDH:

- Fuld implementering af ESDH
- Tilpasning af arbejdsprocesser
- Topledelsesfokus og klare mål
- Medarbejderuddannelse og -inddragelse

Fuld implementering af ESDH

Det er vurderingen blandt hovedparten af institutionerne, leverandørerne og eksperterne i analyserne, at mærkbare effektiviseringsgevinster kræver fuld ESDH. Det vil sige, at alle dokumenter, både ind- og udgående, findes elektronisk, og at arbejdsgangene tilpasses i overensstemmelse hermed, *jf. figur 3.1. nedenfor*. Hvis traditionelle papirgange bevares ved siden af ESDH-systemets rutiner, er det erfaringen, at der opstår dobbeltarbejde, og at ESDH-faciliteterne ikke udnyttes fuldt ud.

Der kan således være behov for etablering eller revision af retningslinier for medarbejdernes og ledelsens IT-anvendelse, således at papirbårne vaner og rutiner kommer til livs, og der dermed opnås et større udbytte af ESDH.

Tilpasning af arbejdsprocesser

Sags- og arbejdsprocesser skal analyseres og ændres, således at unødvendige procesled fjernes. Ellers opnås der ikke en effektiv udnyttelse af de nye ESDH-systemer. Det er vurderingen fra alle de undersøgte institutioner med ESDH.

Ændring af arbejdsgangene har i flere ESDH-institutioner betydet, at funktioner er samlet hos færre medarbejdere. Det typiske er, at den enkelte sagsbehandler varetager stort set alle opgaver i en sag.

Det er dog samtidig ESDH-institutionernes erfaring, at en ESDH implementering meget nemt kommer til at have systemsiden og de tekniske vanskeligheder i fokus, og at implementeringen ofte resulterer i, at der blot "sættes strøm" til eksisterende processer. Det vil sige, at man kommer til at beholde de gamle sagsgange og procedurer, hvor mange personer inddrages og skal bruge tid på at sætte sig ind i sagerne. Derved er det kun en begrænset del af fordelene ved ESDH, der kan opnås.

Boks 3.1. Indførelsen af ESDH i Arbejdsdirektoratet

Arbejdsdirektoratet indførte i 1998 et nyt sags- og journalsystem (DocuLive), og i den forbindelse fik sagsbehandlerne ansvaret for at journalisere al udgående post. Håndteringen af sagen var fortsat papirbaseret. Sagsstyringen blev efterfølgende suppleret med tidsregistrering og ny ledelsesinformation.

Efter 2 års erfaringer med at sagsbehandlerne selv journaliserede udgående post, gik direktoratet i år 2000 i gang med en sagsgangsanalyse med henblik på at kortlægge, forenkle og reducere sagsgangene. Analysen resulterede i enklere sagsgange, som blev grundlaget for kravspecifikationen til det nye system.

Den nye version bygger på DocuLive standardprodukt, men der er foretaget specialudviklinger på sagsstyringsdelen og ledelsesinformation.

Sags- og journaliseringssystemet er i dag baseret på en fuld integration til tekstbehandling, og der er udarbejdet en række skabeloner, som sagsbehandlerne bruger i sagsbehandlingen. Desuden er der skanning, OCR samt e-post integration.

Topledelsesfokus og klare mål

Målet med implementeringen skal være klart, og topledelsen skal være eksponent for målet og stå i spidsen for projektet. Det fremhæves af alle institutionerne som en væsentlig forudsætning for en succesfuld implementering og en efterfølgende effektiv udnyttelse af ESDH-systemet.

Det nævnes eksplicit af en enkelt institution, at manglende succes ved implementeringen af ESDH skyldtes, at der ikke undervejs i projektet havde været fokus på projektet fra topledelsens side.

På den måde adskiller ESDH implementering sig således ikke fra andre større projekter, som ikke direkte vedrører kerneopgaver i en institution. Men manglende succes kan imidlertid have store konsekvenser for institutionens varetagelse af kerneopgaver, idet ESDH er et instrument i selve opgavevaretagelsen og en mulighed for at opnå administrative lettelser for den enkelte institution, jf. den politiske fokus på udviklingen i de offentlige udgifter og muligheden for at prioritere nye initiativer.

Medarbejderuddannelse og -inddragelse

Kompetenceudvikling nævnes af flere institutioner som en forudsætning for vellykket indførelse og brug af ESDH. Det er vigtigt, at uddannelse af medarbejderne prioriteres, bl.a. ved at der afsættes ressourcer hertil.

Det er i overenskomst 2002 på statens område aftalt, at der i de kommende år afsættes betydelige midler til kompetenceudvikling, bl.a. til udvikling af medarbejdernes kompetencer i forbindelse med digitalisering.

I en del af ESDH-institutionerne er det desuden blevet fremhævet, at en vigtig forudsætning for projektets succes er at inddrage medarbejderne løbende i arbejdsgrupper og eventuelt i selve projektgruppen. Det nævnes som væsentligt for medarbejdernes brug af systemet, at de har været med til at formulere krav til registreringssystematikker mv., både fordi der herved skabes et bedre grundlag for videndeling, og fordi medarbejderne bliver fortrolige med og føler ejerskab til systemet.

Det påpeges ligeledes som en forudsætning for implementeringens succes, at der uddannes superbrugere og etableres helpdeske, der i det daglige kan besvare spørgsmål og løse eventuelle problemer i relation til systemets understøttelse af sagsbehandlingen.

De organisatoriske aspekter af digitaliseringen, som en institution skal være opmærksom på, er nærmere beskrevet i bl.a. *Organisatoriske aspekter af et ESDH-projektforløb – en tjekliste*, udarbejdet af Den Digitale Taskforce.⁴

3.4. Tekniske forudsætninger

Opnåelsen af effektiviseringsgevinsterne kræver endvidere, at de betydelige midler, der hvert år anvendes til IT-investeringer i det offentlige, og som er allokeret her til i de enkelte institutionernes budgetter, målrettes IT-investeringer, der kan medføre disse effektiviseringsgevinster. Det er således nødvendigt at investere i bl.a. systemer til håndtering af e-formularer og ESDH-systemer.

E-formularer

E-formularer er blanketter, der kan udfyldes på internettet, og hvor oplysningerne kan overføres elektronisk til myndigheden. De adskiller sig således fra første generation af elektroniske blanketter, hvor blanketterne

⁴ Vejledningen findes på Den Digitale Taskforce's hjemmeside: e.gov.dk.

ganske vist kan downloades via internettet, men hvor de skal udskrives og indsendes i papirform.

Med e-formularer indtaster borgeren eller virksomheden oplysninger i foruddefinerede felter. E-formularerne kan udformes, så de ligner de hidtidige blanketter i papirformat. Eller de kan tilføjes et dynamisk element, så de felter der vises, afpasses efter oplysninger indtastet i tidligere felter. Dermed kan udfyldelsen af e-formularerne ofte lettes for brugerne, ved at overskueligheden øges.

Med e-formularer kan der ligeledes indbygges automatiske valideringer. Det kan eksempelvis automatiske kontrolleres, om de afgivne oplysninger er indbyrdes konsistente, og eventuelt om de er i overensstemmelse med andre registreringer i de offentlige registre.

Det kan ligeledes blive muligt at bruge myndighedernes registre til at forudfylde felter, eksempelvis navn og adresse, når CPR-nummer er indtastet. Det gør det lettere for borgerne og virksomhederne at foretage deres indberetninger.

Fordelen for myndigheden er, at oplysningerne foreligger i elektronisk form, og at de er konsistentstjekkede og eventuelt validerede, hvorved mange fejl og mangler kan undgås.

E-formular-systemerne skal kunne håndtere kryptering og digital signatur og opfylde persondatalovens og Datatilsynets sikkerhedsvejlednings krav i forhold til sikkerhed og logning.⁵ Og oplysningerne fra e-formularerne skal automatisk gemmes i enten en standarddatabaser eller, for fuldt udbytte, integreres med et ESDH-system. Sådanne systemer findes allerede på markedet i dag.

⁵ IT-Sikkerhedsrådet opdeler sikkerhed i tre niveauer for såvel kryptering som uafviselighed. Kryptering handler om, at post og informationer sendt over internettet kun kan læses af den eller de personer, som informationerne er tiltænkt. Uafviselighed handler om, at man kan være sikker på, at den person, der har sendt informationer eller en ansøgning, også er den person, som han eller hun udgiver sig for at være. Man skal således kunne være sikker på, at indberetningen kommer fra den rigtige person. Logning er den funktion, at der oprettes et register – en log – over hvem, der har været inde og ændre hvad, samt hvornår det er sket. Uafviselighed på niveau II og III understøttes af software-baseret digital signatur, mens niveau I i nogle tilfælde vil kræve chipkort baseret digital signatur.

Selve den tekniske løsning for så vidt angår e-formularer kan enten gennemføres ved brug af en ekstern leverandør og en såkaldt hosting aftale eller ved egenudvikling og drift af e-formularsystemer.

Med *hosting* betaler institutionen en ekstern leverandør for udviklingen af hver enkelt e-formular, leje af serverplads til brug for e-formularerne, integration til institutionens systemer, og service. Til gengæld er den enkelte institution fri for at skulle involvere sig i arbejdet med selve teknikken.

Ved *egenudvikling* har institutionen udgifter til køb af udviklingssystem for e-formularer, uddannelse af medarbejdere i brug af udviklingssystemet, anskaffelse og drift af server, og egen IT-support.

Boks 3.2. Priseksempler på hosting og egenudvikling

Ifølge Økonomistyrelsens oplysninger, vil udviklingen af en e-formular ved en ekstern leverandør i gennemsnit koste i størrelsesordenen 8.400 kr. Det er for en e-formular med validering, interaktive beregninger og integration til database, og hvor blanketten kan udfyldes delvis ved træk på databaser.

Dertil kommer leje af serverplads anslået 6.000 kr. årligt samt løbende drift og support af e-formularsystemet. Prisen herfor afhænger af antallet af interne brugere og antal blanketter. Med 50 blanketter og 200 interne brugere anslås driftsudgiften ved hosting af udgøre ca. 400.000 kr. årligt.

Alternativt kan en institution investere i et e-formular designprogram til i størrelsesordenen 25.000 kr. med efterfølgende årlige licensbetalinger samt eventuelle uddannelsesomkostninger.

Dertil kommer eventuelle investeringer i ekstra serverkapacitet og løbende support, samt system til håndtering af sikkerhedsforanstaltninger, herunder eventuelt digital signatur. Disse investeringer afhænger af nuværende IT-niveau og -kapacitet. Integration af et e-formular-system til et dokumenthåndteringssystem koster ifølge Økonomistyrelsens oplysninger i størrelsesordenen 100.000 kr.

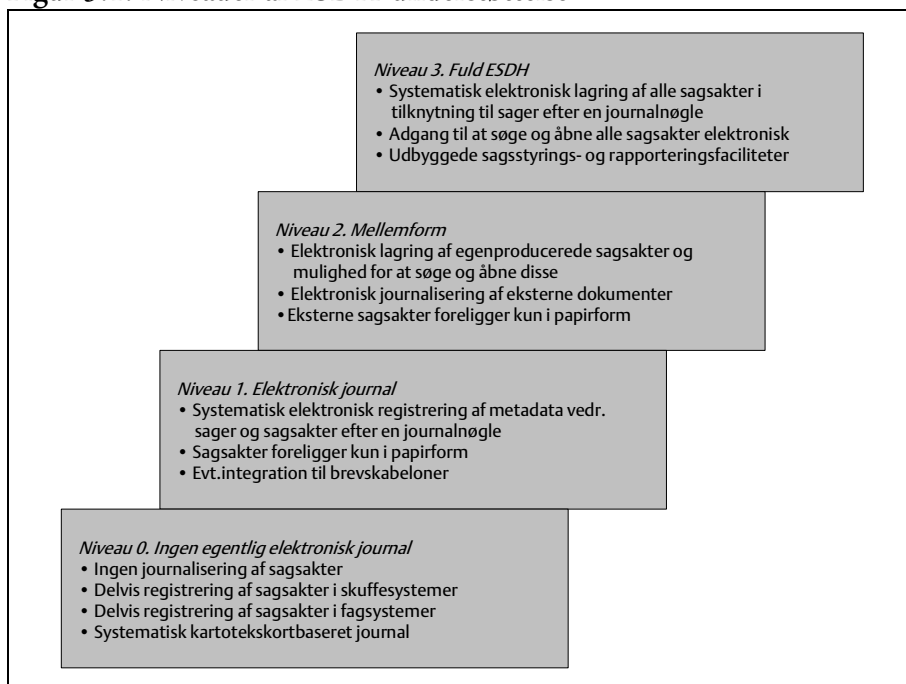
Løsning for den enkelte institution afhænger i sagens natur af antallet af e-formularer og hvor ofte de ændres, samt af institutionens størrelse.

Hvis en institution har mange forskellige blanketter, som ofte ændres pga. lovgivning, regelændringer mv. vil det typisk kunne betale sig at vælge egenudvikling. Ligeledes hvis det drejer sig om en stor institution, eller hvor det er muligt at have fælles drift med andre institutioner, eksempelvis en koncernløsning.

ESDH-systemer

Ved fuld elektronisk sags- og dokumenthåndtering kan sagsakter fra alle verserende og afsluttede sager søges og hentes frem elektronisk af alle medarbejdere. Det opnås, når der foretages elektronisk lagring af både egenproducerede og eksterne dokumenter i tilknytning til en journalplan. Alle eksterne dokumenter i papirform skal således skannes. Dermed er de fysiske sager i princippet overflødige.

Figur 3.1. Niveauer af ESDH-understøttelse



Anm: Niveauopdelingen er inspireret af rapporten *Elektronisk sags- og dokumenthåndtering i staten – et element i digital forvaltning*, PLS Rambøll Management, 2001.

For at få udbytte af ESDH-systemet er det imidlertid også nødvendigt at:

- Systemet håndterer integration med brevs-kabeloner med henblik på automatisk overførsel af oplysninger til breve
- Sagsstyrings- og rapporteringsfaciliteterne sikrer, at sagsstyring og rapportering af sagsstatistik kan foretages med et minimum af tidsforbrug
- Systemet kan håndtere modtagelse og journalisering af e-mails

- Systemet opfylder persondatalovens og Datatilsynets sikkerhedsvejlednings krav til sikkerhed og logning

Anvendelse af et ESDH-system, der lever op til ovennævnte krav, vil i mange henseender være en forudsætning for den fremtidige digitaliseringsudvikling. Det er således nødvendigt at have digitaliseret den interne sagsbehandling, før der for alvor kan åbnes op for digitaliserede eksterne servicemuligheder for borgere og virksomheder. Det kan eksempelvis være nye servicemuligheder som e-postlister, adgang til egne sager, status på sagsforløb og elektronisk selvbetjening, hvor borgeren eller virksomheden selv foretager registreringer og ændringer direkte i de offentlige registre, men med automatisk kontrol.

Boks 3.3. ESDH i Søfartsstyrelsen

Søfartsstyrelsens dokumenthåndteringssystem er baseret på et standardsystem. Der er kun foretaget få tilretninger af systemet for at sikre optimale grænseflader mellem styrelsens forskellige IT-systemer. Det vil sige, at 80 pct. af systemet er et standardsystem og 20 pct. er specialudviklede tilpasninger til Søfartsstyrelsen.

Dokumenthåndteringssystemet består i dag af skanning, et journalmodul, og et web-baseret sagsbehandlermodul. De enkelte moduler er fuldt integrerede med det Windows-baserede tekstbehandlingsprogram og det elektroniske postsystem samt med styrelsens økonomi- og tidsregistreringssystemer. Samtlige medarbejdere i styrelsen anvender dokumenthåndteringssystemet.

Søfartsstyrelsen forsøgte i første omgang at knytte ESDH-systemet op til et workflow-modul – det viste sig dog hurtigt, at workflow-modulet var for rigidt og det tog længere tid end tidligere at behandle en sag.

Styrelsen valgte at implementere ESDH bredt i organisationen fra starten og ikke igangsætte pilotprojekter eller fase-implementering. Begrundelsen for at anvende ”big bang” metoden var opfattelsen af, at pilotprojekter ikke nødvendigvis betyder større sandsynlighed for succes. Tværtimod var det projektgruppens erfaring, at gradvis implementering ville betyde, at den organisatoriske ”modstand” ville trække ud og have et længere liv i organisationen med store organisatoriske omkostninger til følge.

Erfaringerne i Søfartsstyrelsen med ESDH er generelt gode, og samarbejdet mellem flere sagsbehandlere og kontorer er blevet mere smidigt, blandt andet i kraft af, at sagerne altid er umiddelbart tilgængelige i systemet. Videndeling på tværs af organisatoriske og geografiske enheder er ligeledes blevet bedre i organisationen, ligesom implementering af ESDH har givet forbedrede søgefunktioner for den enkelte sagsbehandler.

De nødvendige standardfunktionaliteter til f.eks. registrering, journalisering, indskanning af dokumenter, genfindning af data, integration af data, dokumentdeling, sagsstyring og elektronisk arkivering findes i ESDH-systemer, der i dag tilbydes på markedet og anvendes i statslige institutioner.

Boks 3.4. Investeringsovervejelser ved indførelse af ESDH

- Hardware
 - Server, en eller flere alt efter antal brugere og behov
 - Konfigurering af server(e)
 - Scannere
- Software
 - Sagsbehandling/brugergrænseflade (sagsstyringssystem)
 - Dokumenthåndteringssystem
 - Operativsystem til server
 - Database licens
 - Installation af software
- Projektledelse
- Teknisk og organisatorisk implementering
- Tilretning af systemet
- Uddannelse

ESDH-systemerne kan enten anvendes i en standardopsætning eller institutionen kan få systemet tilpasset. Ifølge leverandørernes erfaringer kan mindre organisationer godt anvende en standardopsætning, som i øvrigt efterfølgende vil kunne tilpasses efter behov.

Boks 3.5. Priseksempel på ESDH-systemer

Oplysningerne fra casestudierne i analysen af ESDH-anvendelse giver samlede investeringsudgifter på i størrelsesordenen 12.000 til 21.000 kr. pr. bruger – dvs. sagsbehandlere, sekretærer, chefer mv. – med efterfølgende licens- og vedligeholdelsesudgifter på i størrelsesordenen 2.000 kr. pr. bruger pr. år. Prisen afhænger af, om der købes et standardprodukt eller der skal fortages væsentlige tilpasninger. Dertil kommer eventuelle ekstraudgifter til løbende support.

Størrelsen af udgifterne afhænger i sagens natur af, hvor meget af det nødvendige hard- og software institutionen allerede har investeret i. Har institutionen eksempelvis allerede serverkapacitet, scannere og server-operativsystem, vil investeringsudgifterne være tilsvarende mindre.

Desuden kan systemer og dermed investeringer i visse tilfælde deles med andre. Det er således institutioners, eksperters og leverandørers vurdering, at der vil kunne spares yderligere ressourcer ved, at institutionerne i større udstrækning deler systemer og servere i f.eks. servicefællesskaber.

Til de direkte omkostninger skal lægges afledte udgifter til institutionens interne forbedelse af indførelsen af ESDH – herunder gennemgang og tilretning af arbejdsprocesser – samt udgifter til organisationens overgang til brug af systemet som bl.a. den løbende tilvænnning til systemet, support af superbrugere mv., jf. også afsnit 3.3 om de organisatoriske forudsætninger.

I store træk vurderes det af de interviewede brugere og eksperter, at ressourceforbruget til implementering af ESDH fordeler sig ligeligt mellem investeringer (inklusive konsulenttydelser) og internt ressourceforbrug.

3.5. Initiativer for at hjælpe processen på vej

De første institutioner, der har indført ESDH og e-formularer, har måtte igennem en række startvanskeligheder. Som oftest med en ny teknologi vil der være en række uforudsete problemer og tekniske vanskeligheder, indtil man har gjort sig de første erfaringer.

Teknologien har indenfor de seneste år udviklet sig. ESDH og e-formularer er ikke længere helt nye teknologier. De har opnået en modenhed, der også vil gøre det lettere for nye institutioner at implementere og opnå gevinsterne ved teknologien.

Samtidig er der taget en række initiativer for at hjælpe nye institutioner i gang. I regi af Projekt Digital Forvaltning, jf. appendiks, er der igangsat

en række projekter om bl.a. ESDH, digital signatur, blanketter mv. Og der er udgivet forskellige vejledninger om, hvordan processen gribes an.

I samme regi forberedes i øjeblikket et fælles offentligt udbud af et ESDH-system, der vil kunne købes af offentlige myndigheder.

Formålet med det fælles offentlige udbud er:

- at effektivisere offentlige institutioners kunderettede, interne og tværgående kommunikations- og arbejdsprocesser og sikre tværgående sammenhæng i offentlige forretningsprocesser og
- at fremme brugen af fælles standardsystemer, understøtte udviklingen af fælles IT-standarder og sikre integration mellem IT-systemer i det offentlige

Der er således al mulig grund til at tro, at det vil være lettere for nye institutioner at komme de næste skridt frem mod digital forvaltning.

Kapitel 4

Opgørelse af effektiviseringsmulighederne

4.1. Institutioner kan lære af hinanden

Staten består af mange forskellige institutioner med vidt forskellige formål og opgaver. Der er imidlertid en række fællestræk mellem grupper af institutioner.

For eksempel vil Civilretsdirektoratet, Arbejdsmarkedets Klagenævn, Elsparefonden og Direktoratet for FødevareErhverv 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 grundlæggende være nogle af de samme processer de skal igennem.

På samme måde kan arbejdet i Forsvarskommandoen, Politiet, Redningsberedskabet og Søfartsstyrelsens tilsynsvirksomhed minde om hinanden, med vægt på praktisk opsøgende virksomhed eller praktiske øvelser, selv om der også vil være et betydeligt element af administrativt arbejde i organisationerne. Der er således også i disse institutionstyper en betydelig mængde skemaer og andet ”papirarbejde”, der skal ordnes.

Det er med andre ord muligt at inddele de statslige institutioner i nogle segmenter eller typer af institutioner, som minder om hinanden med hensyn til typer af opgaver, *jf. boks 4.1.*

Boks 4.1. Typer af institutioner

- Departemental virksomhed
- Administrativt sagsbehandlende virksomhed
- Undervisnings- og forskningsvirksomhed
- Politi, beredskab, fængsler, fysisk tilsyn mv.
- Øvrig servicevirksomhed samt administrativt tilsyn

En type af institutioner er institutioner, der varetager, hvad man kan kalde *departemental virksomhed*. Det vil sige institutioner, der typisk varetager opgaver, der i høj grad er policy-dannende, men som også består i at besvare eksempelvis spørgsmål til ministeren eller borgerhenvendelser. Denne gruppe omfatter primært departementer, samt råd og nævn, som ikke er sagsbehandlende.

En anden type af institutioner er institutioner, der varetager *administrativt sagsbehandlende virksomhed*. Det er institutioner, der tager sig af den typiske sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder, herunder eksempelvis administrationen af tilskud og indkomstoverførsler, og registreringer om borgere og virksomheder på baggrund af disses indberetninger. Direktoratet og styrelser hører typisk til denne kategori – f.eks. SU-styrelsen og Færdselsstyrelsen – men også råd og nævn, som varetager sagsbehandling.

En tredje type er institutioner med *undervisnings- og forskningsvirksomhed*, eksempelvis universiteter, AMU-centre, eller forskningscentre.

Politi, beredskab, fængsler, fysisk tilsyn udgør en fjerde gruppe. Det er institutioner som udfører virksomhed, hvis primære sigte er ikke-administrativt, praktisk orienteret. Der vil dog typisk også være et betydeligt element af administrativt arbejde, herunder bl.a. administration af tilladelser og håndtering af indberetninger og vurderinger.

Endelig kan man tale om en femte gruppe af *øvrig servicevirksomhed samt administrativt tilsyn*. Denne gruppe omfatter bl.a. informations- og rådgivningsvirksomhed samt servicevirksomhed, der falder uden for de øvrige kategorier, f.eks. edb-driftscentre som UNI-C.

Alle typer af institutioner vil udføre sagsbehandling, som kan effektiviseres ved anvendelse af e-formularer og ESDH-systemer.

Potentialet i de forskellige institutionstyper vil imidlertid være forskelligt, da der er forskel på hvor stor en del af medarbejderne, der typisk er beskæftiget med sagsbehandling. Nogle institutionstyper har primært administrative opgaver – andre institutionstyper har primært serviceopgaver.

Desuden er der forskel på, hvilke typer sagsbehandling de forskellige segmenter af institutioner typisk har.

Sagsbehandlingen kan være indholdstung og kompleks, således at mange ressourcer anvendes på den egentlige sagsoplysning og vurdering. I så fald må det formodes, at sagsbehandlingen af den enkelte sag relativt set kun i mindre grad vil kunne automatiseres.

Men sagsbehandling kan også være enkel og rutinepræget, eksempelvis først og fremmest bestå i registrering af oplysninger. I så fald må det formodes, at en større del af arbejdet vil kunne automatiseres.

4.2. Konkrete digitaliseringsanalyser

De analyser, som Finansministeriet har foretaget i samarbejde med Økonomistyrelsen, bygger på denne opdeling af institutioner på segmenter, for at få et billede af størrelsesordenen af effektiviseringspotentialet ved digitalisering af forvaltningen.

Institutioner, der minder om hinanden og som vil kunne trække på hinandens erfaringer og løsninger, må også forventes i grove træk at kunne opnå nogenlunde de samme effektiviseringsgevinster.

Den ene analyse belyser effektiviseringspotentialet ved overgang til brug af *e-formularer*, med deraf følgende bortfald af manuelle processer i den indledende og afsluttende behandling.

Analysen af effektiviseringspotentialet er foretaget på baggrund af oplysninger fra 382 statslige enheder.¹ Enhederne er inddelt i de fem segmenter ud fra typen af opgaver, idet omfanget af blanket anvendelse og dermed

¹ Oplysningerne er indhentet via en spørgeskemaundersøgelse blandt 1.176 statslige enheder.

effektiviseringspotentialerne må forventes at vægte forskelligt afhængig af opgavetyper.

Ud fra enhedernes besvarelser af spørgsmål om blanketbehandling opgøres potentielle årsværksreduktioner under hensyn til en række generelle forudsætninger om bl.a. IT-niveau samt specifikke forudsætninger om bl.a. forventet grad af anvendelse af e-formularerne og implementerings-hastighed for overgang til e-formularer.

Den anden analyse belyser effektiviseringspotentialet ved indførelse af *elektronisk sags- og dokumenthåndtering*, og ser både på effektiviseringsmulighederne i den indholdsmæssige sagsbehandling og reduktionen af den manuelle håndtering i den indledende og afsluttende behandling for andre typer af sager end de blanketinitierede, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1. Dækningsområder for analyserne af hhv. overgang til e-formularer og ESDH-anvendelse

		Indledende behandling	Indholdsmæssig behandling	Afsluttende behandling
<i>Faglig sagsbehandling</i>	Blanket- behandling	E-formular analysen	ESDH- analysen	E-formular analysen
	Anden- sagsbehandling	ESDH- analysen		ESDH- analysen
<i>Støtte- og stabs- funktioner</i>	Blanket- behandling	E-formular analysen	/	E-formular analysen
	Anden- sagsbehandling	/	/	/

Note: De skraverede bokse angiver sagsbehandlingsområder, der ikke er omfattet af de to undersøgelser.

Analysen af ESDH-anvendelse er baseret på intensive casestudier i 18 institutioner, heraf 6 der allerede har indført ESDH, og efterfølgende ekstensiv dataindsamling i 45 andre statslige institutioner.

De 18 caseinstitutioner er udvalgt, således at de kan antages at dække de væsentligste typer af sagsbehandling, der udføres i statslige institutioner, mens de 45 institutioner er udvalgt, så de tilsammen kan antages at repræsentere staten som helhed, hvad angår størrelse samt fordeling på de fem segmenter.

De udvalgte 45 institutioner til den ekstensive dataindsamling repræsenterer i alt 6.456 årsværk, hvoraf 1.725 årsværk anvendes på sagsbehandling, herunder journalisering, posthåndtering, arkivering, og ”egentlig” sagsbehandling mv. Der er indsamlet opgørelser af tidsforbrug på de forskellige delaktiviteter i sagsbehandlingen fra i alt ca. 250 medarbejdere.

I de intensive casestudier er der gennemført detaljeret kortlægning af sagsgange, og det er i samarbejde med institutionernes medarbejdere vurderet, hvilke aktiviteter i en sagsgang der kan reduceres ved hjælp af ESDH, og i hvilket omfang. På baggrund heraf er der opstillet en samlet liste over sådanne aktiviteter med tilknyttede forbedringspotentialer opgjort i procent, *jf. tabel 2.1. ovenfor*.

Desuden er der i caseinstitutionerne med ESDH indhentet oplysninger om bl.a. investeringsomkostninger, udgifter til skanning og interne omkostninger forbundet med implementeringen af ESDH.

Den nævnte aktivitetsliste har herefter dannet udgangspunkt for ekstensive interview i de 45 institutioner, hvor et repræsentativt udsnit af medarbejdere knyttet til den faglige sagsbehandlingsproces i hver enkelt institution har opgjort deres tidsforbrug på de opstillede aktiviteter. I de 45 institutioner er der herudover indsamlet baggrundsoplysninger om antal årsværk, sagsmængder, postmængder, postsammensætning, ESDH-niveau, forsendelsesomkostninger mm.

I både analysen af overgang til e-formularer og analysen af ESDH-anvendelse er institutionernes oplysninger suppleret med oplysninger og erfaringer fra leverandører af e-formular og ESDH-systemer, fra konsulentfirmaer og fra udenlandske myndigheder, der beskæftiger sig med ESDH som redskab til effektivisering.

4.3. Forbedringspotentialer i forskellige typer af institutioner

I analyserne af e-formularer og ESDH-anvendelse er der opgjort effektiviseringspotentialer for den typiske statsinstitution inden for de fem segmenter. Det er effektiviseringspotentialer, der vil kunne medgå til udmøntningen af de generelle budgetforbedringskrav for de kommende år, der er forudsat i forbindelse med finansloven for 2002.

Opgørelserne er foretaget på baggrund af dels institutionernes oplysninger om deres ressourceforbrug på forskellige aktiviteter i sagsbehandlingen, dels hvor meget udgifter til forsendelse mm. kan reduceres. Og disse oplysninger er sammenholdt med bl.a. antagelserne om udviklingen i borgernes internetadgang.

Gevinster ved ESDH-anvendelse

Analysen af ESDH-anvendelse opgør potentialer for effektivisering af den indholdsmæssige sagsbehandling, samt behandlingen af ikke-blanket-initierede sager, *jf. figur 4.1*. Der er dels set på potentialet i forhold til antal årsværk, der medgår til sagsbehandlingsprocessen fra post over faglig behandling til arkivering – dels i forhold til institutionernes samlede drift.

Set i forhold til sagsbehandlingsressourcerne viser analysen af ESDH-anvendelse effektiviseringspotentialer for de forskellige institutionstyper i gennemsnit på mellem 17 og 31 pct. Resultaterne skal tolkes med varsomhed og i forhold til de anvendte forudsætninger, men de passer ganske godt med institutionernes og eksperternes egne forhåndsvurderinger om effektiviseringspotentialer på 10-30 pct. af sagsbehandlingsressourcerne.

Effektiviseringspotentialerne svarer til mellem 2 og 11 pct. af den samlede drift alt efter institutionstype, idet nogle institutionstyper har forholdsvis begrænset sagsbehandling, og andre har meget indholdstung sagsbehandling.

Institutioner med administrativt sagsbehandlende virksomhed er som ventet det område med de største samlede potentialer. Analysen af ESDH-anvendelse finder i gennemsnit et potentiale på i størrelsesordenen 11 pct. af det samlede ressourceforbrug. Selve sagsbehandlingen er imidlertid oftest meget indholdstung og kompleks. Set i forhold til antal årsværk, der er involveret i sagsbehandlingen, herunder også postomdeling,

journalisering og arkivering, viser analyserne et potentiale på i størrelsesordenen 20 pct.

Set i forhold til antal sagsbehandlingsårsværk er effektiviseringspotentialet indenfor undervisnings- og forskningsvirksomhed opgjort til 31 pct. Her er sagsbehandlingen typisk mere enkel og rutinepræget, eksempelvis eksamenstilmeldinger, fagtilmeldinger mv. Til gengæld er der ikke så mange ressourcer i undervisnings- og forskningsinstitutioner, der anvendes på sagsbehandling. Effektiviseringspotentialet i forhold til den samlede drift udgør således kun i størrelsesordenen 2½ pct. for undervisnings- og forskningsinstitutioner.

Analysen viser endvidere, at institutioner som politi, beredskab, fængsler mv. vil kunne opnå en effektiviseringsgevinst ved ESDH på i gennemsnit 25 pct. af sagsbehandlingsressourcerne og i størrelsesordenen 10 pct. af de samlede ressourcer. Disse institutioner vil således typisk have et element af sagsbehandlende opgaver med håndtering af sager og dokumenter, eksempelvis anmeldelser, indberetninger, rekvireringer mv.

Departemental virksomhed og øvrig servicevirksomhed vil også kunne opnå effektiviseringsgevinster med ESDH-systemer, men i sagens natur ikke i samme størrelsesorden.

I opgørelserne er der taget højde for de nye afledte udgifter til bl.a. skanning og til løbende vedligeholdelse og support af ESDH-systemer, samt de løbende licensebetalinger.

De konkrete effektiviseringsmuligheder vil afhænge af en institutions specifikke opgaver og af hvilket digitaliseringsniveau, institutionen befinder sig på i udgangspunktet.

Effektiviseringer ved brug af e-formularer

Det offentlige kan også opnå effektiviseringsgevinster ved at anvende e-formularer.

Resultaterne af analysen af effektiviseringspotentialet ved overgang til e-formularer viser, at med indførelsen af e-formularer og bortfald af de manuelle processer i *den indledende sagsbehandling* vil institutionerne alt efter institutionstype senest efter en 3-årig indfasning kunne opnå en effektivi-

seringsgevinst på i størrelsesordenen mellem 0,7 og 1,5 pct. af de samlede driftsudgifter.

Hvis indførelsen af e-formularer kombineres med indførelsen af et ESDH-system vil endvidere selve den manuelle håndtering af blanketsagerne i *den afsluttende del* af sagsbehandlingen kunne reduceres. Dermed øges potentialet ifølge analysen til i gennemsnit for de forskellige institutionstyper at være på mellem 1,0 og 2,7 pct. af de samlede driftsudgifter.

De største potentialer findes i den mere administrativt tunge del af de statslige enheder, dvs. først og fremmest i institutioner med administrativt sagsbehandlende virksomhed. Effektiviseringspotentialet anslås her at udgøre i størrelsesordenen 1,5 pct. af driftsudgifterne ved effektivisering af den indledende behandling og i alt 2,7 pct. af driftsudgifterne, hvis også den afsluttende behandling effektiviseres.

Som ventet er potentialet mindre i undervisnings- og forskningsinstitutioner, hvor arbejdet med blanketter kun udgør en lille del af de samlede aktiviteter, f.eks. eksamenstilmeldinger, ansøgninger om optagelse og interne administrative blanketter. Potentialerne er her opgjort til hhv. 0,7 og 1,0 pct. af driftsudgifterne.

Institutioner med praktisk orienteret virksomhed eller øvrig servicevirksomhed kan ligesom administrativt sagsbehandlende institutioner have betydelige mængder af blanketter, som med fordel kan omlægges til e-formularer. Effektiviseringspotentialet er i analysen opgjort til 1,5 pct. af driftsudgifterne, hvis den indledende sagsbehandling effektiviseres, og i alt 2,7 pct., hvis også den afsluttende behandling effektiviseres.

Departementer vil typisk have færre blanketter, selvom der også her vil være interne blanketter såsom overarbejdssedler, blanketter til mødelokalesreservationer, bestillingssedler mv. Potentialet vil således være mindre betydeligt.

Opgørelserne skal tolkes med varsomhed og i forhold til de forudsætninger, der er lagt ind i beregningerne. Men der er i opgørelserne forsøgt taget højde for bl.a. forskelle mellem borgere med hensyn til anvendelsen af e-formular muligheden og på forskellige indberetningstyper. Og der er

medregnet nye afledte udgifter til bl.a. drift og support af e-formular systemer mv.

4.4. Scenario for effektiviseringspotentialet i staten

Når resultaterne fra de to analyser lægges sammen fås, at de *samlede* effektiviseringspotentialer ved indførelse af både ESDH og af e-formularer som gennemsnitsbetragtninger udgør i størrelsesordenen 3-13 pct. af de samlede driftsudgifter – alt efter hvilken institutionstype, der er tale om.

På baggrund af analysernes resultater kan der opstilles et scenario for, hvad effektiviseringerne kan betyde for staten som helhed i form af et beregningseksempel for potentialet givet de opstillede antagelser.

Scenariet omfatter alene konsekvenserne af bortfald og reduktion af aktiviteter, samt afledte driftsudgifter ved indførelsen af e-formularer og ESDH. Der er således ikke taget højde for effektiviseringsmulighederne ved omstruktureringer og ændringer af arbejdsgange, der typisk viser sig i forbindelse med overvejelserne om digitalisering, men som ikke direkte vedrører digitaliseringen.

Både brugerne af ESDH og leverandørerne skønner, at sådanne 'sidegevinster' som følge af et mere grundlæggende eftersyn af arbejdsgangene ofte er betydelige, også set i relation til gevinsterne ved selve indførelsen af ESDH med de hertil knyttede tilretninger af processer.

I opstillingen af scenariet er det antaget, at den enkelte statsinstitution i gennemsnit vil kunne opnå effektiviseringer i samme størrelsesorden som institutioner af samme type, som indgår i ovennævnte analyser.

Det er antaget, at internetadgangen gradvist øges, og at effektiviseringspotentialet afhænger af denne mulighed for at kommunikere elektronisk. Der er endvidere taget højde for forskellige målgruppers tilbøjelighed til at anvende elektronisk kommunikation, og forskelle på blankettyper.

Beregningsteknisk kan effektiviseringspotentialet i staten i dette scenario anslås til i størrelsesordenen 3-4 mia.kr. årligt, når systemerne er fuldt indfasede – svarende til 4-5 pct. af de samlede statslige driftsudgifter. Scenariet er baseret på anvendelsen af allerede kendt teknologi, og er potenti-

alet efter en tre-årig indfasningsperiode, når der tages højde for både effektiviseringer og ekstraudgifter til licenser, vedligeholdelse, IT-drift, mv.

Dertil kommer effektiviseringsmuligheder ved de interne støtte og stabsfunktioner, som ofte vil kunne effektiviseres på samme måde som faglig sagsbehandling, besparelser på indkøb og lagring af papir, trykning mv., effektiviseringsmuligheder for samarbejdet på tværs af myndigheder som følge af digitaliseringen, samt forbedringer af videndeling, vurderingsprocessen, mv.

4.5. Digitalisering som effektiviseringsinstrument

Som de forskellige eksempler og analyser i denne publikation viser, vil digitalisering – herunder bl.a. indførelsen af ESDH og e-formularer med deraf følgende ændringer af sagsgange og processer – kunne være et instrument til at opnå effektiviseringsgevinster.

Digitaliseringen kan på den måde være et redskab, der kan bidrage til at udmøntningen af de generelle budgetforbedringskrav for de kommende år, der er forudsat i forbindelse med finansloven for 2002.

Men forudsætningen er, at der sker en målrettet prioritering af de betydelige midler, der hvert år anvendes til IT-investeringer i det offentlige. Og at effektiviseringsgevinster tænkes ind som en del af digitaliseringsprojekter.

Man skal således fra starten af et digitaliseringsprojekt opstille klare mål for, hvad man vil opnå. Man skal fastholde fokus på effektiviseringsaspektet hele vejen gennem processen. Og man skal være bevidst om løbende at realisere effektiviseringsgevinsterne, efterhånden som de opstår.

Appendiks

Projekt digital forvaltning

I forlængelse af overvejelserne om de udgiftspolitiske og administrationspolitiske aspekter ved digitalisering deltager Finansministeriet i Projekt Digital Forvaltning.

Målet for Projekt Digital Forvaltning er, at digitale teknologier systematisk anvendes til at nytænke og forandre organisationer og arbejdsprocesser for at højne servicekvalitet og effektivitet.

Projektet, der blev etableret i forlængelse af et udvalgsarbejde om digital forvaltning og de økonomiske aftaler med kommunerne for 2002, forløber frem til august 2004.

Initiativet skal understøtte de politiske mål om en bedre og mere effektiv betjening af borgere og virksomheder. Sammenholdt med et udgiftspres, der blandt andet udspringer af den demografiske udvikling, er der behov for at flytte offentlige ressourcer fra de administrative opgaver til servicefunktioner. Digitalisering i den offentlige forvaltning kan medvirke til at opfylde denne målsætning. Det kræver imidlertid en stor teknisk og organisatorisk omstilling i hele den offentlige sektor.

Ansvar for omstillingen ligger hos den enkelte myndighed. Men for at fremme udviklingen er der brug for en forankring, der går på tværs i den offentlige sektor og som skal medvirke til at afklare rammebetingelser for digital forvaltning, herunder at få fjernet de juridiske, tekniske og organisatoriske barrierer for den digitale forvaltning. Omstillingen i de enkelte institutioner skal endvidere understøttes ved øget vejledning og videndeling på tværs i den offentlige sektor.

Til at træffe de nødvendige strategiske valg og være med til at sikre rammebetingelserne er derfor nedsat en fælles statslig-kommunal bestyrelse for Projekt Digital Forvaltning med deltagelse af topchefer fra en række ministerier og de kommunale organisationer.

Bestyrelsen har udarbejdet en strategi for digital forvaltning i hele den offentlige sektor, der sammen med en liste af indsatsområder, er retningsgivende for de projekter, der indgår i Projekt Digital Forvaltning.

Indsatsområderne er især koncentreret om at få afklaret og fjernet de lovgivningsmæssige, tekniske og organisatoriske barrierer for omstilling til digital forvaltning i hele den offentlige sektor. Barriererne afklares ud fra erfaringer med igangsatte initiativer, og gennem analyser af konkrete arbejds gange på tværs i den offentlige sektor.

For at få det fulde potentiale af den digitale forvaltning er der behov for et koordineret samarbejde om digitale ydelser og arbejdsgange f.eks. gennem dannelsen af nye administrationsmodeller og servicefællesskaber på tværs af myndighederne.

Projekt Digital Forvaltning skal endvidere medvirke til øget videndeling og erfaringsudveksling, der kan hjælpe omstillingsprocessen i den enkelte offentlige institution.

Til at udmønte strategien og udføre de forskellige projekter er oprettet Den Digitale Taskforce, der ligesom bestyrelsen er en tværoffentlig enhed med medarbejdere udstationeret fra både ministerier og de kommunale organisationer.

Arbejdet i den Digitale Taskforce er især koncentreret om den administrationspolitiske og organisatoriske del af omstillingen, mens der samarbejdes med IT-søjlen i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling for at sikre de IT-faglige rammebetingelser såsom digital signatur og fælles standarder for udveksling af data.

Flere oplysninger om Projekt Digital Forvaltning findes på vidensportalen for digital forvaltning på e.gov.dk.