

Til Folketingets kommunaludvalg

Christiansborg

Brønshøj den 3. Maj 2010

Kommentar til Finansministeriets oplæg om objektiv sagsbehandling.

Undertegnede har i de sidste 25 år arbejdet med digitalisering af service over for både borgere og kunder i det offentlige og i den private sektor. Jeg har desuden arbejdet 4 år i en kommunal borgerservice og kender derfor de objektive sagsbehandlingsområder indefra. Jeg arbejder i dag i finanssektoren og har derfor ikke noget personligt "i klemme" i forbindelse med "objektiv sagsbehandling".

Jeg henvender mig til kommunaludvalget som almindelig borger, fordi jeg finder Finansministeriets bud på den fremtidige tilrettelæggelse af de objektive sagsbehandlingsopgaver (sendt til udvalget den 23/2 2010) stærkt bekymrende, af årsager som jeg redegør for i det vedlagte papir.

Hovedpointerne er, kort fortalt:

1. at beslutningsgrundlaget (Deloitte's rapport) er mangelfuldt, først og fremmest, fordi man har undladt at spørge borgerne selv om deres behov og begrundelser for at opsøge personlig betjening, men alene har spurgt sagsbehandlerne. Man har desuden spurgt dem på en måde der systematisk skævvrider resultatet i en bestemt retning. Dette resulterer dels i at væsentlige forhold omkring det personlige møde mellem borger og myndighed slet ikke er taget i betragtning, dels i en voldsom undervurdering af de ressourcer der er nødvendige for fortsat at opfylde borgernes reelle behov for personlig kontakt.
2. at forslaget vil medføre en væsentligt - og unødvendig - forringelse af servicen for en lang række borgere. Det ville være muligt at opnår markante besparelser uden denne serviceforringelse.
3. at forslaget der til er en besværlig og urationel omvej til det der reelt giver de store besparelser: digitaliseringen af de bureaukratiske baglandsprocesser.

Venlig hilsen

Søren Skaarup

Sorensk@me.com

Kommentarer til Finansministeriets oplæg om objektiv sagsbehandling

1. Fejl i beslutningsgrundlaget

Forveksling af en abstrakt, analytisk model – og virkeligheden

Finansministeriets oplæg arbejder med en opdeling af sagsbehandlingen i "generel vejledning", "egentlig sagsbehandling" og "udbetaling og opkrævning". Denne opdeling er rent analytisk. I den virkelige verden er der en glidende overgang mellem de tre områder og borgeren vil ofte i den enkelte henvendelse have behov for at komme i berøring med alle tre. Det kan han i dag, enten fordi den medarbejder han møder har indsigt i og erfaring med hele området eller fordi en der har det, er lige i nærheden. Med Finansministeriets forslag sker der en skarp opdeling i de analytiske kategorier som ikke matcher hverken borgernes eller sagsbehandlerens virkelighed.

Fejlvurdering af behovet for ansigt til ansigt kontakt.

Behovet for ansigt til ansigt kontakt er vurderet ud fra en undersøgelse blandt kommunale sagsbehandlere. Denne undersøgelse lider af mindst to alvorlig metodiske problemer som gør resultaterne tvivlsomme.

For det første har man spurgt sagsbehandlerne om ansigt til ansigt kontakt er nødvendig for bestemte grupper af borgere. Men der er tre væsentligt forskellige former for "nødvendighed". Der er de tilfælde hvor der af formelle grunde er nødvendigt at borgeren møder op. Dem er der meget få af inden for de objektive sagsbehandlingsområder. Så er der de tilfælde hvor nødvendigheden følger af at borgeren mangler grundlæggende forudsætninger for at forstå og handle i situationen. Her taler vi ofte om "svage" borgere der har brug for den personlige kontakt i de fleste situationer. Og endelig er der de situationer hvor nødvendigheden følger af at borgeren selv føler at hun i situationen har et behov for ansigt til ansigt kontakten – også selv om samme borger i andre situationer gerne anvender andre kanaler som fx telefonen eller internettet. Det er de første to former for nødvendighed – dem der er relativt få af - sagsbehandlerne har taget stilling til (noget jeg har fået bekræftet ved samtaler med en række af de sagsbehandlere der har deltaget).

For det andet er undersøgelsen baseret på sagsbehandlerens oplevelse af borgernes behov og ikke på nogen form for systematisk dyberegående undersøgelse af konkrete, typiske sagsbehandlingsforløb – for slet ikke at tale om samtaler med nogle af de borgere som det hele drejer sig om. Når man som jeg har arbejdet tæt sammen med sagsbehandlere ved man, at de ofte synes at nogle "typer" borgere kommer rigeligt ofte med ligegyldige småting. De bliver så typificeret som "tidsrøvere" eller "dovne" (fordi de ikke selv gider at sætte sig ind i tingene). Og de fylder mere i erindringen end de gør i reelt forbrugt tid. Men det er jo alene systemets perspektiv. Der er nok ikke mange borgere der opsøger borgerservice fordi de synes det er sjovt. Mange personlige henvendelser bunder i borgernes vaner eller uvidenhed om alternativerne. Men mange bunder også i et reelt og legitimt behov hos borgeren for ansigt til ansigt kontakt og det bliver ikke afdækket i undersøgelsen.

Undersøgelsen har altså en systematisk blind plet når det handler om at afdække borgernes behov for ansigt til ansigt kontakt. Derfor er der god grund til at antage at dette behov – og dermed hvor mange ressourcer kommunerne skal bruge til at løse denne opgave, er markant undervurderet.

Dette understreges kun af tallene, der viser at man antager at borgernes behov for ansigt-til-ansigt kontakt på alle de objektive sagsbehandlingsområder, kan klares med hvad der svarer til 1,5 årsværk pr. kommune i gennemsnit!

Forveksling af borgersegmenter – og borgere

Den analyse fra Deloitte der ligger bag Finansministeriets oplæg, arbejder ud fra en segmentering af borgere i dem der har behov for ATA (ansigt til ansigt kontakt) og dem der ikke har. En sådan segmentering fanger imidlertid kun en side af det der kan føre til et behov for ATA – nemlig mangel på forudsætninger hos borgere, som har en permanent eller længerevarende karakter. Men ofte er det ikke borgerens grundlæggende forudsætninger der afgør behovet, men den situation borgeren står i og de behov han har i netop den situation. Mange i øvrigt velfungerende borgere kan have et reelt behov for ATA i den konkrete situation og mange af de såkaldt "svage" borgere er ikke nødvendigvis "svage" i enhver situation. Borgersegmenter er igen analytiske størrelser som ikke må forveksles med rigtige borgere. Det er i langt højere grad borgerens situation end hans iboende egenskaber der afgør hans behov for ATA. Det er yderligere en grund til, at behovet for personlig betjening er undervurderet i Finansministeriets oplæg.

2. Uklar ansvarsfordeling

I beskrivelsen af opgavefordelingen anføres det at der ikke kan opstå tvivl om hvilken myndighed der har ansvaret for at vejlede borgeren. Det er en meget overraskende konklusion. Erfaringen fra centraliseringen af skat viser at der i høj grad kan opstå tvivl om hvem der har ansvaret – både hos de kommunale frontmedarbejdere og hos borgerne. Borgerne er vant til – og forventer, at den person de møder i kommunen repræsenterer myndigheden. Det tror de fortsat i høj grad at de gør, når det drejer sig om skat. Der til kommer at en simpel gennemlæsning af den foreslåede opgavebeskrivelse, viser hvor kompliceret den er. Den skitserede opdeling på de objektive sagsbehandlingsområder vil være særdeles vanskelig at forklare til og forstå for borgerne og det vil i praksis gøre det uklart for borgeren hvem der har ansvaret for hvad. Den vil desuden være svær at navigere i for de kommunale frontmedarbejdere som over for borgerne skal spille en svært forklarlig rolle.

3. En servicemodel der reducerer borgerne – og frontmedarbejderne til tandhjul i en maskine

Af dokumenterne fremgår det, at udgangspunktet for centraliseringen af den objektive sagsbehandling er, at serviceniveauet i kommunerne skal være det samme som nu. Samtidigt fremgår det at:

- Kommunen kun skal give generel vejledning – hvor der i dag gives vejledning lige så langt og dybt som borgeren har brug for i den konkrete situation..

- Kommunen ikke kan vejlede om en eksisterende sag – hvor de i dag kan sammenflette vejledningen om en eksisterende sag, nye behov og afledte opgaver i én og samme vejledning
- Så snart der er brug for dybere vejledning eller tale om eksisterende sager skal borgeren selv ringe til centret og den kommunale frontmedarbejder kan evt. træde ind som ”tolk”. I dag kan en medarbejder der ikke selv har den nødvendige kompetence tilkalde en kollega der har, og de kan sammen med borgeren og på stedet afklare problemer og behov.

Det er særdeles svært at se at den foreslåede servicemodel skulle kunne levere bare tilnærmelsesvist den samme sammenhæng og kvalitet som der leveres i dag.

Den foreslåede model vil desuden medføre en nedbrydning af kompetencer hos de kommunale frontmedarbejdere. Vi har set det på skatteområdet hvor kompetencerne i kommunerne er blevet udhulet til et punkt hvor borgerne ofte møder en medarbejder der ikke kan svare på andet end de meste banale ting – og hvor de i nogle kommuner reelt ikke længere kan få bistand på skatteområdet. En gennemsnitlig bemanning på opgaven på 1,5 årsværk vil også gøre det noget nær umuligt at fastholde viden og kompetencer til at give en ordentlig og helhedsorienteret vejledning.

Erfaringer fra andre lande viser hvad der kan ske når man skiller service og faglighed – og centraliserer fagligheden.

I Australien har man på føderalt niveau en organisation ”Centrelink” som er en blanding af jobcenter, borgerservice og ydelseskantor. Den har 25.000 medarbejdere og 400 servicecentre og call-centre fordelt over hele kontinentet. Her har man de seneste år centraliseret sagsbehandlingen på en række områder i nogle få nationale kompetencecentre, mens medarbejderne i servicecentrene fortsat skal tage sig af borgerbetjeningen. Man er nu begyndt at se resultaterne. Man har fået en større effektivitet, ensartethed og kvalitet i selve den bureaukratiske proces, men man har også fået en nedbrydning af kompetencer i borgerbetjeningen der betyder, at servicen til borgerne er blevet ringere. Der til har man fået nye ”grænsefladeproblemer” mellem front og baglandet (som nu er meget langt væk). Det vanskeliggør desuden rekruttering og fastholdelse af kompetente medarbejdere i frontfunktionerne. Men også et voksende ønske hos borgeren om individualisering af borgerbetjeningen som trækker i den modsatte retning af ønsket om standardisering og effektivisering. Og endelig oplever man, at centraliseringen har introduceret nye transaktionsomkostninger i snitfladen mellem front og bagland, som truer med at spise meget af – om ikke hele gevinsten.

4. Digitalisering af sagsbehandlingen – eller af borgeren

Finansministeriets oplæg fokuserer meget på de besparelser der ligger i at undgå ansigt til ansigt kontakt, som om det var det rene tidsspilde. Men det store effektiviseringspotentiale i den objektive sagsbehandling ligger ikke i ansigt til ansigt kontakten, men i de bureaukratiske baglandsfunktioner. Det er her regelstyringen betyder at der kan ske en udstrakt grad af automatisering. For nogle ydelsers vedkommende i en grad så de stort set kan afgøres uberørt af menneskehånd. Men det forudsætter at det upræcise, situationsbestemte og individuelle, alle nuancer og gråtoner, alt det som automatiserede systemer kun vanskeligt eller slet ikke

kan håndtere, afklares uden for den automatiserede proces. Og her kommer den personlige betjening ind i billedet. Den lægger beslag på væsentligt færre ressourcer end baglandsprocesserne, men det er den, der kan sikre at automatiseringen kan foregå effektivt og at borgeren har følt sig hørt, set og forstået. En effektiv digitalisering af baglandsprocesserne, rigtigt gode selvbetjeningsløsninger til dem der kan og vil i situationen, og gode digitale støtteredskaber til frontmedarbejderne vil kunne medføre markante effektiviseringsgevinster, vel at mærk uden at en eneste borger der i situationen føler behov for ansigt til ansigt kontakt, oplever ringere betjening end i dag.

5. Centralisering eller digitalisering

Centralisering betyder – ud fra ministeriets oplæg – at 1700 medarbejdere i kommunerne skal skifte arbejdsplads og/eller opgaver. Det betyder at der skal opbygges nye organisationer, indrettes lokaler, anskaffes udstyr og møbler, integreres IT-systemer etc.. Selv om dette måtte ske i regi af en eksisterende organisation (ATP eller Skat) er det en øvelse der har mange omkostninger – økonomiske såvel som menneskelige. Der til kommer de omkostninger vi kender så godt fra andre fusioner, blandt andet medarbejderflugt og faldene effektivitet i en længere periode.

Alternativet er naturligvis at sætte fuld damp på digitaliseringen. Det vil være muligt at komme rigtigt langt hen i mod en komplet automatisering af selve sagsbehandlingen, navnlig hvis Folketinget vedtager de tilpasninger af lovgivningen som vil være nødvendig for at komme helt i mål. Samtidig kan der laves langt bedre selvbetjeningsløsninger end dem vi kender i dag så det bliver særdeles attraktivt for de borgere der i situationen kan og vil, at betjene sig selv. Og så forsvinder meget af grundlaget for en centralisering. Der vil fortsat være forhold omkring den tekniske administration af udbetalinger etc. Som med fordel kan løses i fællesskab, men det er opgaver som kan løses i et ”maskinrum” som borgerne ikke – eller i hvert fald kun undtagelsesvist – behøver at komme i kontakt med. Det ville kunne løses på en væsentligt mindre bombastisk, smidig og billigere måde end den model Finansministeriet lægger op til.

Det er min påstand – og min erfaring fra mange års arbejde med digitaliseringsprojekter – at man inden støvet ville have lagt sig efter en centralisering og fusion, ville kunne være begyndt at høste gevinsterne af en digitalisering. Det er også min klare opfattelse at kommunerne er klar til nu – og langt om længe- at stå sammen om at udvikle fælles og effektive løsninger.

I det hele taget fremstår Finansministeriets forslag som et ekko fra industrisamfundet. De muligheder for netværksorganisering og mere smidig opgavedeling som blandt andet digitalisering tilvejebringer, ser slet ikke ud til at være overvejet.

Afsluttende bemærkninger

Som en rød tråd gennem Finansministeriet model går en tingslig- og umyndiggørelse af borgeren som – i endnu højere grad end i dag – skal tilpasse sig som velsmurte tandhjul i den store bureaukratiske maskine. Borgerens egne oplevelser af sit behov for personlig kontakt, og de årsager og motiver i borgerens virkelighed der ligger bag, undervurderes eller betragtes som ”fejl” der skal rettes. Dertil kommer en tilsvarende umyndig- og tingsliggørelse af de kommunale frontmedarbejdere og en markant undervurdering af kvaliteten og kompleksiteten af den opgave de udfører i dag.

Mange borgere vil være glade for at slippe for turen på rådhuset hvis der er gode digitale alternativer. Mange borgere vil også være fint tilfredse med at klare mange ting pr. telefon – hvis den bliver taget hurtigt og af en kompetent medarbejder. Men det personlige møde mellem myndighed og borger, når borgeren ønsker det, er ikke alene en effektiv måde at håndtere det uklare, usagt og upræcise, men også et vigtigt element i opretholdelsen af borgerens tillid til et system som i det personlige møde får ansigt, krop og ansvar.

Det er vigtigt for tilliden til systemet og demokratiet at borgeren har let og direkte adgang til at se myndigheden "i øjnene", når borgeren føler et behov for det og ikke kun ud fra hvad der myndigheden ud fra en rationel kalkule, baseret på tvivlsomme præmisser, finder hensigtsmæssigt. Retssikkerhed er ikke – som Finansministeriet tilsyneladende ser ud til at mene – et rent teknisk- formelt anliggende, det er også et spørgsmål om at man som borger oplever at blive hørt og set og af et andet menneske med ansvar og kompetencer. Det koster så måske lidt ekstra, men den pris er værd at betale.