

9/2015

Beretning om
besparelspotentialet ved
obligatorisk Digital Post på
ca. 1 mia. kr. om året

STATSREVISORERNE



9/2015

Beretning om besparelspotentialiet ved obligatorisk Digital Post på ca. 1 mia. kr. om året

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-484-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BESPARELSESPOTENTIALET VED OBLIGATORISK DIGITAL POST PÅ CA. 1 MIA. KR. OM ÅRET

Siden november 2013 har det været obligatorisk for virksomheder at modtage digital post fra det offentlige, og fra november 2014 har det været obligatorisk for borgere, jf. lov om Offentlig Digital Post. Offentlige myndigheder har endvidere en målsætning om, at 80 % af den relevante kommunikation mellem borgerne og det offentlige skal være digital i 2015, jf. den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015.

Formålet med digital post er at spare penge og samtidig give en god og fleksibel service. Det fremgik af forslag til lov om Offentlig Digital Post, at man estimerede et besparelsepotentiale på op til 1 mia. kr. årligt på tværs af den offentlige sektor ved fuld indfasning.

I beregningen af besparelsepotentialet indgik bl.a., at myndighederne sparer omkostninger til porto, materiale og arbejdstid til håndtering af breve og forsendelser.

Statsrevisorerne finder, at Finansministeriet endnu ikke har sandsynliggjort, at hele besparelsepotentialet ved Digital Post kan indfris. Det skyldes bl.a. en uensartet udmøntning af besparelserne og væsentlige usikkerheder i forhold til at dokumentere besparelserne.

Herved bliver det uklart, om man opnår de potentielle besparelser, og om de bliver anvendt som forudsat – til bedre service til borgerne.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- at Finansministeriet i staten kun har udmøntet 48 mio. kr. af det beregnede besparelsepotentiale på 244 mio. kr., og at det alene er sket ved at reducere SKATs og Rigspolitiets bevillinger
- at besparelsepotentialet i kommunerne på 636 mio. kr. og i regionerne på 178 mio. kr. er indfriet ved, at halvdelen af det aftalte beløb er udmøntet som reduktion af bloktilskuddet, mens den anden halvdel skal anvendes til borgernær velfærd
- at dele af beregningerne af besparelsepotentialet er behæftet med usikkerhed, særligt besparelser på løn og overhead, og at Digitaliseringsstyrelsen alene vil følge op på, hvad myndighederne har sparet på porto, men ikke på løn og overhead.

Statsrevisorerne,
den 27. januar 2016

*Peder Larsen
Henrik Thorup*)
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*

*) Statsrevisor Henrik Thorup har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.



Beretning til Statsrevisorerne om besparelspotentialiet ved obligatorisk Digital Post på ca. 1 mia. kr. om året

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion.....	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2.	Besparelserne ved Digital Post.....	8
2.1.	Besparelspotentialet ved Digital Post.....	9
2.2.	Opgørelsen af omkostninger ved Digital Post.....	13
2.3.	Finansministeriets udmøntning af besparelserne ved Digital Post	14
2.4.	Myndighedernes opfølgning på besparelserne ved Digital Post.....	18
	Bilag 1. Metode	20
	Bilag 2. Besparelspotentialerne ved Digital Post på statens område.....	22
	Bilag 3. Ordliste.....	23

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Bjarne Corydon: oktober 2011 - juni 2015

Claus Hjort Frederiksen: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvorvidt der er udsigt til, at de offentlige myndigheder sparer ca. 1 mia. kr. om året ved at overgå til obligatorisk Digital Post for borgere og virksomheder. Offentlige myndigheder er i denne sammenhæng ministerier, kommuner og regioner samt underliggende myndigheder og institutioner, fx politiet, kommunale forvaltninger og sygehuse.

2. Digital Post er en digital postløsning, der skal erstatte hovedparten af de fysiske breve, som det offentlige sender til borgere og virksomheder. Finansministeriet har ansvaret for loven om Digital Post, som blev vedtaget i 2012. Loven gør det obligatorisk for borgere og virksomheder at modtage post fra offentlige myndigheder via Digital Post. Digital Post er en del af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, som dækker perioden 2011-2015. Målt på besparelspotentialet er Digital Post det væsentligste initiativ i strategien.

3. Efter loven om Digital Post blev vedtaget, kvalificerede Digitaliseringsstyrelsen under Finansministeriet besparelspotentialet for Digital Post ved bl.a. tidsmålinger af arbejdsgange, når ansatte sender henholdsvis fysisk og digital post. Beregningen viser et besparelspotentiale i det offentlige på ca. 1 mia. kr. om året. Besparelspotentialet består af lavere udgifter til porto og materialer (kuverter, brevpapir mv.) og af lavere udgifter til løn og overhead som følge af, at myndighederne omlægger deres postarbejdsgange.

4. Besparelspotentialet er en hovedbegrundelse for at indføre Digital Post. I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget om Digital Post udtalte den daværende finansminister, at digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige først og fremmest handler om at spare penge og samtidig give god og fleksibel service. Ministeren gentog i 2014, at Digital Post har et økonomisk potentiale på ca. 1 mia. kr. om året.

5. Formålet med undersøgelsen er på den baggrund at vurdere, om det er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til spare ca. 1 mia. kr. om året ved at indføre Digital Post til borgere og virksomheder.

Vi har som led i undersøgelsen set på, hvordan Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet arbejder med at udmønte besparelserne ved Digital Post.

Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post.

*Parterne bag **den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi** "Den digitale vej til fremtidens velfærd" er regeringen, KL og Danske Regioner.*

***Udgifter til overhead** er indirekte udgifter, fx udgifter til husleje, administration, støttefunktioner, herunder ledelse, og it- og kontorhold.*

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at det ikke er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til at spare hele potentialet på ca. 1 mia. kr. om året ved at overgå til Digital Post.

Det skyldes for det første, at Finansministeriet kun i begrænset omfang har udmøntet det beregnede besparelspotentiale i egentlige besparelser på det statslige område. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de statslige bevillinger kun er blevet reduceret med ca. 48 mio. kr. i 2015, hvilket svarer til ca. 1/5 af det beregnede potentiale på 244 mio. kr. på statens område. Potentialet er endvidere udmøntet meget uensartet på tværs af staten. Kun SKATs og Rigspolitiets bevillinger er blevet reduceret. Ingen andre statslige myndigheder har fået reduceret deres bevillinger som følge af Digital Post, og der er ikke indgået andre former for aftaler på statens område, fx om, at myndighederne skal bruge sparede kroner på andre opgaver.

På det kommunale og det regionale område har Digital Post været omfattet af de årlige økonomiforhandlinger. Aftalerne for kommuner og regioner svarer omtrent til det beregnede besparelspotentiale. Bloktilskuddet er blevet reduceret med knap halvdelen af det aftalte beløb, mens det resterende beløb bliver i kommunerne og regionerne, hvor det skal anvendes til borgernær velfærd.

For det andet har Digitaliseringsstyrelsen efter Rigsrevisionens vurdering ikke sandsynliggjort, at hele besparelspotentialet ved Digital Post kan indfris. Styrelsen har anvendt en gængs metode til at beregne potentialet, men en væsentlig usikkerhed i forhold til at indfri potentialet i praksis er ikke afspejlet i beregningerne. Rigsrevisionen vurderer, at besparelser på porto og materialer opstår automatisk ved omlægning til Digital Post. Derimod vurderer Rigsrevisionen, at det vil være vanskeligt for myndighederne at indfri hele potentialet for løn- og overheadudgifter, fordi potentialeberegningen forudsætter, at de enkelte medarbejdere sender få breve dagligt og dermed hver for sig kun sparer få minutter. Dermed opstår besparelserne på løn og overhead spredt i de enkelte myndigheder. Disse besparelser udgør over halvdelen af det samlede potentiale. Det er dog Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at stort set enhver tidsbesparelse kan omprioriteres og anvendes til andre opgaver, sådan som det er forudsat i potentialeberegningen. Styrelsen anerkender, at det kræver en stor indsats hos de enkelte myndigheder at indfri potentialet.

Dertil kommer, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at hverken Rigspolitiet, SKAT eller Forsvarsministeriet forventer at opnå en besparelse på løn- og overheadudgifter, som svarer til det beregnede potentiale. SKAT har som den eneste af de 3 myndigheder oplyst, at SKAT forventer at kunne indfri hele det beregnede besparelspotentiale på sigt, men kun fordi det har vist sig, at flere breve end forventet kan omlægges til Digital Post. SKAT forventer, at øgede porto- og materialebesparelser kan kompensere for de manglende besparelser på løn og overhead. Rigspolitiet og Forsvarsministeriet forventer at opnå væsentligt lavere besparelser ved at indføre Digital Post, end Digitaliseringsstyrelsen har beregnet. Endelig har SKAT og Rigspolitiet oplyst, at de har været nødt til at finde besparelser på andre områder, fordi de faktiske besparelser ved Digital Post indtil nu ikke har kunnet finansiere hele den besparelse, der er indarbejdet i deres bevillinger.

Tidsmålinger har vist, at der kan spares 2 minutter pr. brev, der omlægges til Digital Post.

Potentialeberegningen forudsætter, at myndighedernes udgifter til løn og overhead varierer direkte og proportionelt med antallet af breve, der omlægges til Digital Post. Det betyder, at for hver gang ét brev omlægges, skal tidsbesparelsen på 2 minutter kunne omsættes til en økonomisk besparelse på 15 kr., som kan anvendes til andre opgaver eller til at reducere budgetterne.

Digital Post indgår som et initiativ i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi. Det fremgår af strategien, at initiativernes gevinster skal dokumenteres. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil følge op på 80 %-målsætningen for omlægning af fysisk post til Digital Post ved bl.a. at indhente oplysninger om myndighedernes portoforbrug. Det giver mulighed for at vurdere, om myndighederne opnår besparelser på porto, men ikke på løn og overhead. Af de 3 undersøgte statslige myndigheder har kun SKAT oplyst, at de vil følge op på både portobesparelserne og på løn- og overheadbesparelserne. Rigsrevisionen finder, at en samlet opfølgning ville give vigtig viden om, hvor stor en del af det beregnede besparelspotentiale der indfris i praksis – særligt fordi potentialet kun er delvist udmøntet, og fordi det vil være vanskeligt for myndighederne at indfri besparelspotentialet på løn og overhead fuldt ud.

80 %-målsætningen fremgår af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015. Målsætningen går ud på, at 80 % af alle myndighedernes breve til borgere, der kan sendes digitalt, også bliver det.

1.2. Baggrund

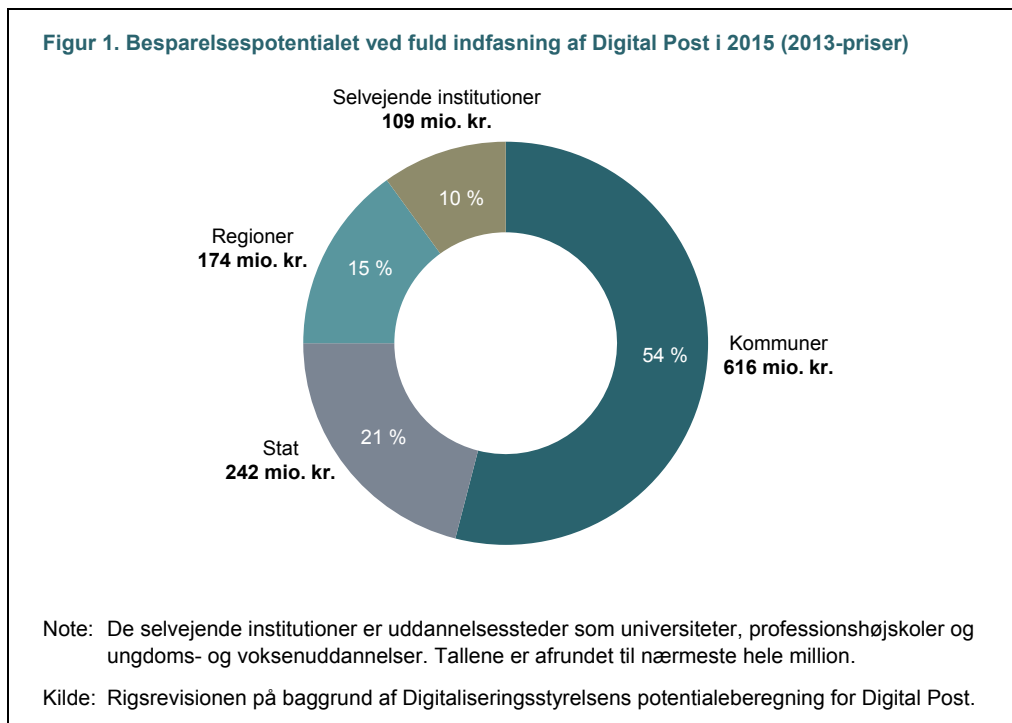
6. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2015. Baggrunden er de væsentlige økonomiske besparelser, som Digital Post forventes at medføre. Hvis pengene ikke spares, kan de ikke som forudsat anvendes til fx borgernær velfærd.

Beregning af besparelspotentialet ved at indføre Digital Post

7. Da lovforslaget om Digital Post blev fremsat i 2012, fremgik det, at besparelspotentialet ved at indføre Digital Post udgør op mod 1 mia. kr. om året. Det fremgik også, at de foreløbige beregninger skulle kvalificeres.

Den efterfølgende kvalificering bestod af en potentialeberegning, der samlet opgør besparelspotentialet ved Digital Post til 1,142 mia. kr. ved fuld indfasning i 2015 (opgjort i 2013-priser). Potentialet er et nettopotentiale. Det betyder, at omkostninger ved at overgå til Digital Post er trukket fra bruttobesparelsen. Bl.a. har Digitaliseringsstyrelsen fratrukket 173 mio. kr. i engangsomkostninger til, at myndighederne kan omstille deres organisationer til Digital Post, fx omkostninger til intern oplæring.

Figur 1 viser fordelingen af besparelspotentialet mellem stat, kommuner, regioner og selvejende institutioner ved fuld indfasning i 2015 ifølge Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning.



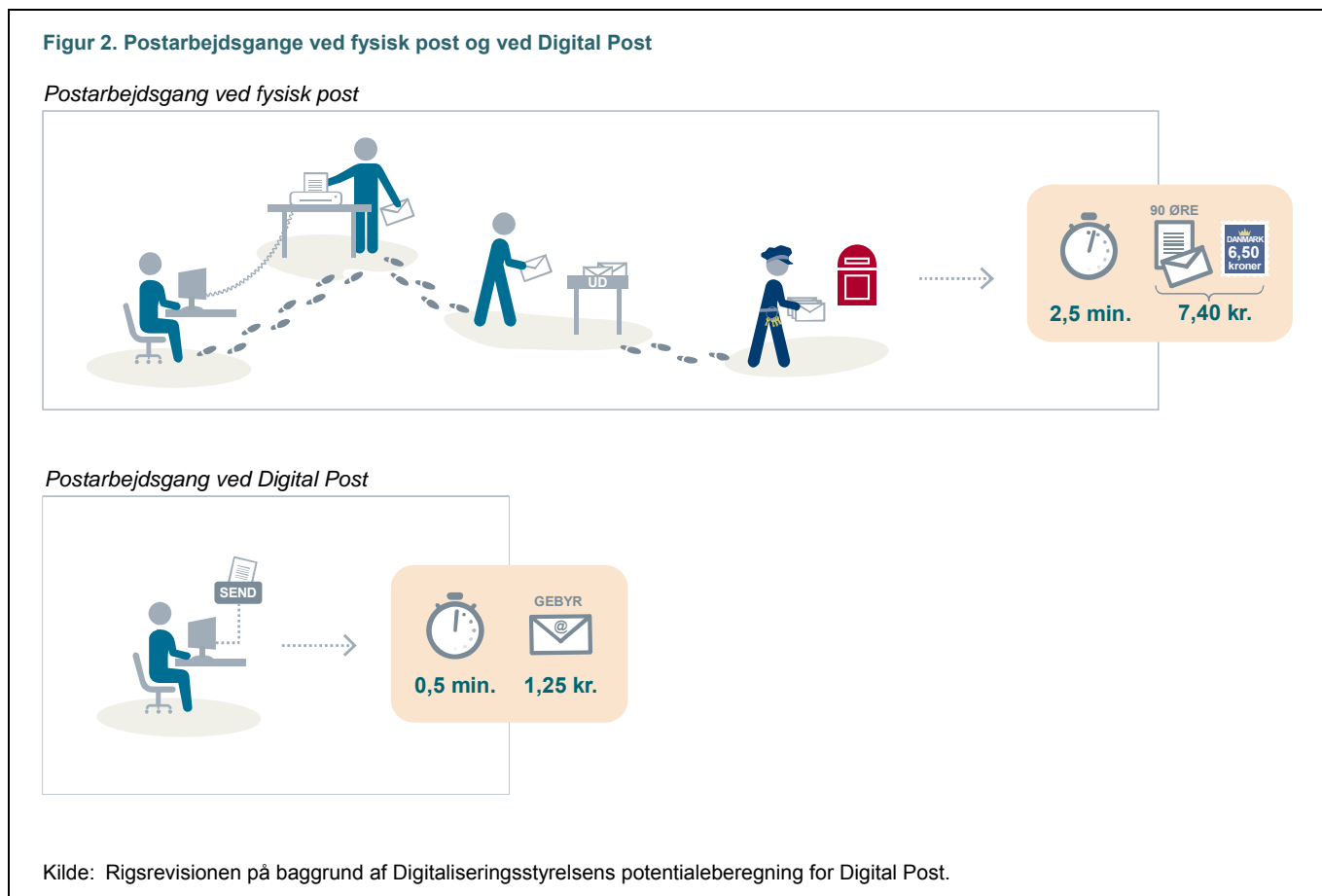
Det fremgår af figur 1, at kommunernes besparelspotentiale ifølge Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning udgør mere end halvdelen af det samlede potentiale, mens staten, regionerne og de selvejende institutioner tegner sig for den resterende del. Besparelspotentialet falder en smule i årene efter 2015 på grund af en forventning om, at antallet af breve falder med 2,5 % årligt.

Besparelsen på porto og materiale udgør ca. 40 % af det samlede beregnede potentiale (ca. 450 mio. kr.), mens den største del af besparelsen består af reducerede løn- og overheadudgifter, som udgør ca. 60 % af besparelsen (ca. 700 mio. kr.).

Det fremgår af beregningen, at potentialet for de selvejende institutioner på 109 mio. kr. er særligt usikkert og skal valideres. Der fremgår ikke andre usikkerheder af potentialeberegningen. På den baggrund undersøger vi ikke potentialet for de selvejende institutioner yderligere. Vores undersøgelse af forudsætningerne for potentialeberegningen i kap. 2 dækker dog de generelle forudsætninger for beregningen, som også gælder for de selvejende institutioners besparelser.

Besparelspotentialet ved Digital Post ekskl. de selvejende institutioner udgør 1,032 mia. kr. om året. Vi omtaler derfor besparelspotentialet ved Digital Post som ca. 1 mia. kr.

8. Figur 2 illustrerer hovedprincippet bag den effektivisering, der forventes ved overgangen til Digital Post.



Figur 2 viser effektiviseringen ved at overgå fra fysiske breve til Digital Post. Figuren tager udgangspunkt i forsendelsen af henholdsvis et fysisk brev og et brev sendt via Digital Post. Portoudgiften på 6,50 kr. svarer ifølge potentialeberegningen til myndighedernes gennemsnitlige portoudgift for fysiske breve i 2012.

Figuren viser, at medarbejderne bruger kortere tid på at sende breve via Digital Post. Samtidig bortfalder materialeudgiften, og portoudgiften erstattes af et lavere gebyr for at sende breve via Digital Post. Det er denne effektivisering af postarbejdsgangene, der skal føre til den økonomiske besparelse, som er opgjort i Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning.

Forudsætningerne om tidsforbrug og porto- og materialeudgift pr. brev varierer i Digitaliseringsstyrelsens beregning af besparelsespotentialet. Fx antages regionernes porto- og materialeudgifter at være højere end de øvrige myndigheders, hvilket forøger regionernes besparelsespotentiale på porto og materialer. Regionerne antages samtidig at bruge 1 minut på at sende et brev digitalt imod 30 sekunder for stat og kommuner. Det reducerer regionernes beregnede tidsbesparelse pr. brev fra 2 minutter til 1½ minut.

Eksemplet i figuren gælder kun breve, som offentligt ansatte sender manuelt. For automatiske breve, der allerede inden overgangen til Digital Post blev sendt som masseforsendte breve, fx årsopgørelsen fra SKAT, har Digitaliseringsstyrelsen kun beregnet en portobesparelse, men ikke en tidsbesparelse ved overgangen til Digital Post. Når vi behandler besparelsespotentialet på tid og overhead i beretningen, handler det således kun om de manuelle breve, der omlægges til Digital Post.

Manuelle breve er breve, der håndteres og sendes enkeltvis af den enkelte myndighed.

Automatiske breve er breve, der sendes som masseforsendelser, fx automatiske kvitteringsbreve og årsopgørelser fra SKAT.

Borgere og virksomheder kan ansøge om at blive **fritaget for Digital Post**, hvis de opfylder betingelserne for fritagelse. Pr. 1. juni 2015 var ca. 99,9 % af virksomhederne tilsluttet Digital Post, mens ca. 89 % af borgere var tilsluttet.

Indførelse af Digital Post

9. Virksomheder har fra november 2013 været forpligtet til at modtage post fra offentlige myndigheder via Digital Post, mens kravet har været gældende for borgere fra november 2014. Det er i visse tilfælde muligt at blive fritaget for Digital Post.

10. Offentlige myndigheder er derimod ikke forpligtet til at sende breve via Digital Post. De kan i stedet vælge at sende post som e-mails, via digitale selvbetjeningsløsninger eller som almindelige breve. Derudover forudsætter Digitaliseringsstyrelsen i potentialeberegningen, at nogle forsendelser, fx sundhedskort og prøveglas, ikke kan digitaliseres. Potentialeberegningen forudsætter, at myndighederne samlet set skal omlægge 80 % af alle forsendelser til borgere og virksomheder til digitale forsendelser.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Formålet med beretningen er at vurdere, om det er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til at spare 1 mia. kr. om året fra 2015 ved at indføre Digital Post for borgere og virksomheder.

For det første efterprøver vi forudsætningerne for besparelsen. Det gør vi ved at undersøge, om Digitaliseringsstyrelsen har sandsynliggjort, at det beregnede besparelspotentiale kan indfris.

For det andet undersøger vi, om relevante omkostninger for offentlige myndigheder er medtaget i potentialeberegningen.

For det tredje efterprøver vi, om det beregnede besparelspotentiale indfris i praksis. Det gør vi ved at undersøge, hvordan Finansministeriet har udmøntet besparelspotentialet, bl.a. hos de statslige myndigheder. Vi tager udgangspunkt i, at udmøntning af det beregnede potentiale i budgetreduktioner eller i aftaler er relevante metoder til at sikre, at potentialet faktisk indfris.

Endelig undersøger vi, om der sker en opfølgning på, om besparelspotentialet indfris. Det gør vi, fordi det fremgår af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015, at initiativernes gevinster skal dokumenteres.

Finansministeriet er uenig i Rigsrevisionens tilgang til undersøgelsen på flere punkter. Vi gennemgår uenighederne nærmere, når vi behandler de enkelte emner i kap. 2.

Metode

12. I undersøgelsen har vi gennemgået dokumenter, herunder potentialeberegningen, og holdt møder med Digitaliseringsstyrelsen og udvalgte myndigheder. Vi har desuden drøftet Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning med en lektor fra Institut for Datalogi på Aalborg Universitet.

13. For at følge udmøntningen af besparelspotentialet i praksis har vi undersøgt, hvordan 3 udvalgte statslige myndigheder – Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet – arbejder med at indfri potentialet og/eller aftalte gevinster ved Digital Post. Disse 3 myndigheder indgår i undersøgelsen som eksempler på arbejdet med at indfri de beregnede potentialer ved Digital Post. Vi har derfor ikke revideret deres oplysninger. De 3 myndigheder er udvalgt, så vi har én myndighed med i undersøgelsen fra hver af de 3 ministerområder, som ifølge Digitaliseringsstyrelsens beregninger har de største besparelspotentialer (Justitsministeriet, Skatteministeriet og Forsvarsministeriet). Tabel 1 viser besparelspotentialet for de 3 udvalgte myndigheder. På grund af ressortomlægninger på Forsvarsministeriets område efter udarbejdelsen af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning indgår hele Forsvarsministeriet som eksempel i undersøgelsen. Bilag 2 indeholder en oversigt over det beregnede besparelspotentiale i staten fordelt på ministerområder.

**Tabel 1. De 3 udvalgte statslige myndigheders besparelspotentiale (2013-priser)
(Mio. kr.)**

	Besparelspotentiale
Rigspolitiet	51,6 ¹⁾
SKAT	39,4
Forsvarsministeriet	24,1

¹⁾ Inkl. Rigsadvokaten.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

15. Vi anvender det pris- og lønniveau, som fremgår af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning (2013-priser), når vi behandler potentialeberegningen. Når vi efterfølgende behandler udmøntningen, handler det om besparelser for Digital Post i 2015. Derfor har vi i den del af beretningen omregnet alle beløb til 2015-priser.

Metoden er uddybet i bilag 1.

Afgrænsning

16. Formålet med at indføre Digital Post er at spare penge og samtidig give god og fleksibel service, jf. pkt. 4. Det indgår i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, at Digital Post – sammen med andre digitaliseringsinitiativer – også er et redskab til at gøre kontakten mellem myndigheder og borgere mere effektiv. Digitaliseringsstyrelsen påpeger fx, at borgerne kan tilgå deres post fra alle computere, at løsningens sikkerhed er høj, og at den digitale postkasse tilbyder en enkel opbevaringsløsning. Vores undersøgelse handler imidlertid kun om, hvorvidt det er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til at indfri besparelspotentialet.

Vi har ikke efterprøvet, om de faktiske priser på at sende et brev via Digital Post og myndighedernes faktiske tidsbesparelse svarer til forudsætningerne i potentialeberegningen. Vi har heller ikke undersøgt, om forudsætningerne har ændret sig, siden Digitaliseringsstyrelsen kvalificerede beregningen af potentialet ved Digital Post, fx betydningen af, at prisen for at sende et fysisk brev er steget. Endelig har vi ikke undersøgt eventuelle utilsigtede konsekvenser ved Digital Post, fx om borgere udebliver fra aftaler i sundhedsvæsenet, fra retsmøder eller fra afsoning af domme, fordi de ikke læser de indkaldelser, de modtager via Digital Post. Sådanne ændringer i forudsætningerne og utilsigtede konsekvenser kan påvirke besparelserne både positivt og negativt.

Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning forholder sig ikke til, om der er forskel på gevinstpotentialet, alt efter om forsendelserne omlægges til Digital Post, e-mails eller beskeder i digitale selvbetjeningsløsninger. Dette har vi heller ikke forholdt os til.

17. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Besparelserne ved Digital Post

18. Dette kapitel handler om forudsætningerne for beregningen af besparelspotentialet ved Digital Post og om omkostningerne i potentialeberegningen. Dernæst handler det om udmøntningen af potentialet og endelig om opfølgningen på besparelserne.

19. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det hverken politisk eller administrativt er besluttet, at overgangen til Digital Post skal medføre en økonomisk besparelse på ca. 1 mia. kr. om året ved fuld indfasning i 2015.

20. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at besparelspotentialet er en hovedbegrundelse for at indføre Digital Post, og at Digitaliseringsstyrelsen fortsat forventer, at potentialet kan indfris. Digitaliseringsstyrelsen fremhæver således i flere sammenhænge, at der er et besparelspotentiale ved Digital Post i denne størrelsesorden, jf. boks 2.

BOKS 2. FORVENTNINGER TIL BESPARELSPOTENTIALET VED DIGITAL POST

Fra Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside

"Når Digital Post til både borgerne og virksomhederne er fuldt indført i 2015, kan det offentlige spare ca. én milliard kroner hvert år. De penge, der spares på frimærker, konvolutter og håndtering af papirer, kan i stedet politisk prioriteres til andre områder. Fx til skoler, sygehuse og ældrepleje".

Fra brevet "Velkommen til Digital Post Erhverv", som virksomhederne kan læse, første gang de logger ind i Digital Post

"Myndighederne er i fuld gang med at omstille deres brevpost til digital post, og når det offentlige kan sende posten til alle danske virksomheder digitalt, kan der spares op imod 400 mio. skattekrone om året i porto og arbejdstid"¹⁾.

¹⁾ Af det samlede besparelspotentiale på ca. 1 mia. kr. udgøres ca. 400 mio. kr. af sparede udgifter til breve til virksomheder, mens resten af beløbet udgøres af sparede udgifter til breve til borgere.

Rigsrevisionen finder det derfor relevant at undersøge besparelsen.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at beregninger af besparelspotentialer bør være realistiske.

2.1. Besparelspotentialet ved Digital Post

21. Vi har undersøgt, om Digitaliseringsstyrelsen har sandsynliggjort, at det beregnede besparelspotentiale ved Digital Post kan indfris. Besparelspotentialet ved at indføre Digital Post består af besparelser på henholdsvis porto- og materialeudgifter og på løn- og overheadudgifter.

Porto- og materialebesparelser

22. Digitaliseringsstyrelsen har i sin potentialeberegning opgjort en porto- og materialebesparelse på ca. 450 mio. kr. ved at overgå til Digital Post. Forudsætningerne for beregningen af dette besparelspotentiale er vist i boks 3.

Når et besparelspotentiale på løn og overhead indfris, forudsættes det, at sparet tid omsættes til en økonomisk besparelse, så budgetterne enten kan reduceres, eller de sparede penge kan bruges til at løse andre opgaver.

BOKS 3. FORUDSÆTNINGER FOR BESPARELSPOTENTIALET PÅ PORTO- OG MATERIALEUDGIFTER

- 72,4 mio. fysiske breve skal være omlagt til Digital Post i 2015 (80 % af alle forsendelser).
- En portosats på mellem 5,4 kr. og 9,6 kr. pr. brev.
- En materialeudgift (papir, kuvert, printerblæk mv.) på mellem 90 øre og 2,21 kr. pr. brev.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post.

23. Vores gennemgang viser, at den beregnede porto- og materialebesparelse i vidt omfang tager udgangspunkt i erfaringsbaserede data, som Digitaliseringsstyrelsen har indhentet og efterfølgende kvalificeret i samarbejde med myndighederne. Det drejer sig om opgørelser af, hvor mange fysiske breve myndighederne tidligere har sendt, og af myndighedernes udgifter til porto og materialer.

Forudsætningen om, at myndighederne i gennemsnit kan omlægge 80 % af alle forsendelser til Digital Post, svarende til 72,4 mio. breve, er baseret på, at Digitaliseringsstyrelsen har indhentet myndighedernes egne vurderinger af, hvor mange breve der kan omlægges frem mod 2015.

Dermed tager størrelsen af porto- og materialebesparelsen i vidt omfang udgangspunkt i erfaringsbaserede data. Hvor det ikke har været muligt, har Digitaliseringsstyrelsen spurgt myndighederne om deres forventninger til at indføre Digital Post.

24. Når myndighederne sender et brev via Digital Post, bortfalder udgifterne til porto og materialer automatisk, hvorved en besparelse opstår. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at porto- og materialebesparelser er simple udgiftsbesparelser, der umiddelbart kan indfris.

Løn- og overheadbesparelser

25. Digitaliseringsstyrelsen har beregnet et besparelspotentiale for løn- og overheadudgifter på ca. 700 mio. kr. årligt ved at overgå til Digital Post. Forudsætningerne for beregningen af dette besparelspotentiale er vist i boks 4.

BOKS 4. FORUDSÆTNINGER FOR BESPARELSPOTENTIALET PÅ LØN- OG OVERHEAD-UDGIFTER

- Der er en tidsbesparelse knyttet til 52,3 mio. breve ud af de i alt 72,4 mio. breve, der skal være omlagt til Digital Post i 2015¹⁾.
- Myndighedernes medarbejdere sparer 2 minutter for hvert brev, de sender som Digital Post i stedet for som fysisk brev²⁾.
- Sparet tid kan omsættes fuldt ud til en besparelse på løn og overhead baseret på følgende:
 - en gennemsnitlig årsværkspris (lønudgift og pension mv. pr. år pr. fuldtidsansat) på 420.000 kr.³⁾
 - overheadudgifter på 120.000 kr. årligt pr. fuldtidsansat (omkostninger til husleje, it, ledelse mv.)
 - 1.200 effektive arbejdstimer årligt pr. årsværk.

¹⁾ Der er kun beregnet en tidsbesparelse på manuelle breve i potentialeberegningen, mens der ikke er beregnet en tidsbesparelse for automatiske breve (masseforsendelser). Det skyldes, at det er forudsat i beregningen, at myndighedernes medarbejdere ikke bruger arbejdstid på at sende automatiske breve.

²⁾ For regionerne er tidsbesparelsen kun 1½ minut pr. brev.

³⁾ For regionerne er der anvendt en årsværkspris på 393.000 kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post.

26. Vores undersøgelse viser, at besparelspotentialet på udgifter til løn og overhead dels tager udgangspunkt i erfaringsbaserede data, dels i aftaler mellem Digitaliseringsstyrelsen og myndighederne og dels i skøn. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at der er anvendt en gængs metode til at beregne besparelspotentialer for løn og overhead.

Forudsætningen om, at myndighederne kan spare 2 minutter for hvert brev, der omlægges til Digital Post, er baseret på tidsmålinger gennemført hos medarbejdere i 4 kommuner. Her er det registreret, hvor lang tid medarbejderne i gennemsnit bruger på at sende et fysisk brev (bl.a. printe og kuvertere) og på at sende et digitalt brev. Der er ikke gennemført tilsvarende målinger i staten og i regionerne.

Det lønniveau, der er anvendt i beregningen, er aftalt mellem Digitaliseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner og udvalgte ministerier med udgangspunkt i lønstatistik for myndighederne.

De anvendte forudsætninger om overheadudgift pr. årsværk og antallet af effektive arbejdstimer er derimod baseret på skøn. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at disse skøn også er aftalt med parterne.

Ifølge Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning kan myndighederne spare ca. 15 kr. på løn- og overheadudgifter, hver gang et manuelt brev omlægges til Digital Post.

Det antages i potentialeberegningen, at myndighedernes besparelser på løn og overhead direkte følger med antallet af breve, der omlægges til Digital Post.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det primært er sagsbehandlere, der sparer arbejdstid på omlægningen til Digital Post, frem for medarbejdere, der har posthåndtering som primær arbejdsopgave, fx rådhusbetjente. Det betyder, at tidsbesparelsen ved Digital Post opstår spredt i de enkelte myndigheder.

Boks 5 viser, hvad der skal til for at omsætte spredte arbejdstidsbesparelser fuldt ud til en økonomisk besparelse, som kan bruges til at reducere budgettet eller til andre opgaver. Det kan fx være at anvende tiden på velfærdsopgaver i stedet for administration. Dette vil efter Rigsrevisionens vurdering i praksis være vanskeligt at opnå fuldt ud.

BOKS 5. INDFRIELSE AF BESPARELSEN PÅ LØN- OG OVERHEADUDGIFTER

Med udgangspunkt i potentialeberegningens forudsætninger om en tidsbesparelse i staten og i kommunerne på 2 minutter pr. brev og en effektiv arbejdstid for en medarbejder på 1.200 timer årligt har Rigsrevisionen foretaget nedenstående beregning som eksempel på, hvad det kræver at omsætte spredte tidsbesparelser til en økonomisk besparelse.

Hvis en sagsbehandler i en statslig eller kommunal myndighed i gennemsnit sender 5 breve om dagen, vil overgangen til Digital Post ifølge Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning medføre en tidsbesparelse på 10 minutter dagligt.

Hvis myndigheden skal omsætte denne tidsbesparelse til en økonomisk besparelse, skal udgifterne til løn og overhead reduceres tilsvarende. Da den enkelte medarbejders løn normalt ikke kan reduceres svarende til 10 minutters mindre arbejde pr. dag, skal medarbejdernes arbejdsopgaver ændres, så der samlet kan frigøres én eller flere fuldtids- eller deltidsstillinger til sparede kroner eller til andre opgaver.

Det vil kræve en tidsbesparelse på 10 minutter dagligt hos i alt 33 medarbejdere, før tidsbesparelsen ved Digital Post svarer til én fuldtidsstilling (med en effektiv arbejdstid på 1.200 timer årligt). For at skabe en effektivisering og dermed frigøre lønudgiften for én fuldtidsmedarbejder skal myndigheden altså omfordele opgaver mellem de resterende 32 medarbejdere for at kunne løse den samme opgave med én medarbejder færre. Hvis medarbejderne sender færre breve pr. dag, vil det kræve flere end 33 medarbejdere at frigøre én fuldtidsstilling – og vice versa.

Samtidig skal myndigheden reducere sine overheadudgifter til bl.a. husleje, it og ledelse med 120.000 kr. pr. årsværk, der spares væk, for at opnå den besparelse på overheadudgifter, som er beregnet i potentialeberegningen. Også i situationer, hvor kun én fuldtids- eller deltidsstilling skal frigøres – eller endnu mindre tidsbesparelser – er det forudsat i potentialeberegningen, at myndighederne kan spare overheadudgifterne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post.

27. Vores gennemgang af potentialeberegningen viser, at beregningen ikke tager højde for, at der er usikkerhed, når en tidsbesparelse skal omsættes til en økonomisk besparelse, som kan bruges til at reducere budgettet eller til andre opgaver.

28. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er uenig i, at potentialeberegningen ikke tager højde for denne usikkerhed.

Digitaliseringsstyrelsen oplyser, at der er indregnet engangsomkostninger på 173 mio. kr. til organisatorisk omstilling ved overgangen til Digital Post. Styrelsen finder, at stort set enhver tidsbesparelse, fx 10 minutter dagligt hos 3 medarbejdere, kan omprioriteres og anvendes til andre opgaver. Digitaliseringsstyrelsen anerkender, at der kan være områder, hvor besparelspotentialet er så lille, at det kan være svært at omfordele opgaverne, men finder samtidig, at det kun vil gælde en meget lille del af det samlede potentiale. Styrelsen anerkender også, at det kan være vanskeligt at indfri små besparelser på overhead, hvis besparelserne skal føre til budgetreduktioner. Dette vil dog ifølge Digitaliseringsstyrelsen ikke være et problem, hvis besparelsen skal blive i organisationen og anvendes til andre formål, hvilket ifølge styrelsen er tilfældet for en stor del af besparelspotentialet.

Rigsrevisionen anerkender, at Digitaliseringsstyrelsen har anvendt en gængs metode til at beregne besparelspotentialet ved overgangen til Digital Post. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at det i praksis vil være vanskeligt at indfri potentialet fuldt ud, jf. eksemplet i boks 5. Denne usikkerhed har Digitaliseringsstyrelsen ikke oplyst om – hverken i potentialeberegningen eller efterfølgende. Rigsrevisionen noterer sig, at Digitaliseringsstyrelsen er enig i, at der er områder, hvor det kan være vanskeligt at indfri besparelserne på løn og overhead, og at denne usikkerhed ikke er afspejlet i potentialeberegningen.

Rigsrevisionen bemærker yderligere, at et beløb afsat til at dække engangsomkostninger ikke ændrer ved denne grundlæggende usikkerhed i forudsætningerne i potentialeberegningen. Rigsrevisionen fastholder derfor, at spredte tidsbesparelser i praksis ikke fuldt ud kan omsættes til enten budgetreduktioner eller anden opgaveløsning, sådan som det forudsættes, når hvert eneste omlagte brev regnes om til en fuld løn- og overheadbesparelse på 15 kr.

Vi gennemgår de afsatte 173 mio. kr. til engangsomkostninger nærmere i afsnit 2.2.

Resultater

29. Undersøgelsen viser, at Digitaliseringsstyrelsen tager udgangspunkt i erfaringsbaserede data i beregningen af porto- og materialebesparelser. Rigsrevisionen vurderer, at det er sandsynligt, at besparelspotentialet på porto og materialer kan indfris. Det forudsætter dog, at myndighederne omlægger deres breve til Digital Post i det forventede omfang.

Beregningen af potentialet for løn- og overheadbesparelser tager dels udgangspunkt i erfaringsbaserede data, dels i aftaler mellem Digitaliseringsstyrelsen og myndighederne og dels i skøn. Der er anvendt en gængs metode til at beregne besparelspotentialer for løn og overhead. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at det ikke er sandsynligt, at potentialet kan indfris fuldt ud i praksis. Det skyldes, at beregningerne ikke tager højde for vanskelighederne ved at omsætte hele den beregnede tidsbesparelse til en økonomisk besparelse, som kan bruges til at reducere budgettet eller til andre opgaver, fx velfærdsopgaver.

Digitaliseringsstyrelsen har den opfattelse, at stort set enhver tidsbesparelse kan omprioriteres og anvendes til andre opgaver, sådan som det er forudsat i potentialeberegningen, fx 10 minutter dagligt hos 3 medarbejdere. Styrelsen anerkender dog, at det kræver en stor indsats hos de enkelte myndigheder at indfri besparelspotentialet.

Undersøgelsen viser imidlertid, at tidsbesparelserne opstår spredt hos enkelte medarbejdere i myndighederne, som hver for sig kun sender få breve. Det kræver således 33 fuldtidsmedarbejdere at frigøre én fulltidsstilling hos en statslig eller kommunal myndighed, hvis medarbejderne i gennemsnit sender 5 breve om dagen baseret på forudsætningerne i Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning. Denne usikkerhed i forhold til at indfri potentialet er ikke beskrevet i potentialeberegningen.

2.2. Opgørelsen af omkostninger ved Digital Post

30. Vi har undersøgt, om Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning medtager relevante omkostninger for offentlige myndigheder ved at indføre Digital Post.

31. Undersøgelsen viser, at Digitaliseringsstyrelsen har modregnet følgende omkostninger i potentialeberegningen:

For det første har Digitaliseringsstyrelsen i beregningen af besparelspotentialet ved Digital Post fratrukket 173 mio. kr. Dette beløb udgør engangsmeromkostninger til *organisatorisk omstilling*. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at midlerne er afsat til at løfte opgaven med at planlægge overgangen til Digital Post og omstille medarbejderne. Der er tale om en skønnet omkostning, hvor der er afsat midler, som svarer til ét årsværk pr. ministerium og 2½ årsværk pr. kommune. Omkostningsskønnet er således ikke baseret på nærmere analyser.

For det andet har Digitaliseringsstyrelsen i sin potentialeberegning afsat 10 mio. kr. til *it-investeringer* i regionerne, hvorimod der ikke er afsat midler til it-investeringer i staten og i kommunerne. It-investeringer er udgifter til omstilling af sagsbehandlingssystemer mv. Potentialeberegningen indeholder således ikke en samlet beregning af, hvor meget det vil koste at tilpasse myndighedernes eksisterende it-systemer til Digital Post.

For det tredje har Digitaliseringsstyrelsen fratrukket varige meromkostninger til leverandøren af Digital Post i beregningen af besparelspotentialet. Det drejer sig om en *årlig abonnementsudgift* på 48.000 kr. pr. myndighed/institution.

32. Undersøgelsen viser også, at finansministeren i 2012 oplyste Folketinget om, at omkostningerne til behandling af anmodninger om fritagelse for Digital Post og omkostningerne til hjælp og vejledning til at modtage og sende post digitalt ville blive vurderet som led i potentialeberegningen.

Finansministeriet har oplyst, at omkostningerne til disse poster ikke indgår i potentialeberegningen og heller ikke i de afsatte 173 mio. kr. til organisatorisk omstilling.

Finansministeriet har samtidig oplyst, at anmodninger om fritagelse for og hjælp og vejledning til Digital Post er en rent kommunal opgave, som er håndteret i økonomiforhandlingerne for 2013 sammen med omkostningerne ved at indføre obligatorisk digital selvbetjening på en række områder. Ministeriet oplyser, at omkostningerne til fritagelse i høj grad forventes at være engangsomkostninger. Omkostningerne til hjælp og vejledning til Digital Post indgår ifølge ministeriet i kommunernes almindelige omkostninger til at dække deres service- og vejledningsforpligtelser og udgør derfor isoleret set ikke en væsentlig meromkostning for kommunerne.

33. Disse antagelser er imidlertid ikke baseret på analyser. De faktiske omkostninger til fritagelse for og til hjælp og vejledning til Digital Post er således heller ikke fratrukket besparelspotentialet.

Rigsrevisionen konstaterer – uanset omkostningernes størrelse – at Digitaliseringsstyrelsen har undladt at vurdere omkostningerne til behandling af anmodninger om fritagelse for og til hjælp og vejledning til Digital Post som led i potentialeberegningen, sådan som Folketinget blev stillet i udsigt.

Resultater

34. Undersøgelsen viser, at Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning medtager visse varige omkostninger og engangsmeromkostninger forbundet med Digital Post.

Engangsmeromkostningerne til organisatorisk implementering på 173 mio. kr., som er medtaget i potentialeberegningen, er baseret på skøn.

Beregningen indeholder desuden skønnede omkostninger til it-investeringer i regionerne, men ikke i staten og kommunerne.

Endelig har Digitaliseringsstyrelsen ikke vurderet omkostningerne til behandling af anmodninger om fritagelse for og til hjælp og vejledning til Digital Post som led i potentialeberegningen, sådan som Folketinget blev stillet i udsigt. Omkostningerne er således heller ikke fratrukket besparelspotentialet.

2.3. Finansministeriets udmøntning af besparelserne ved Digital Post

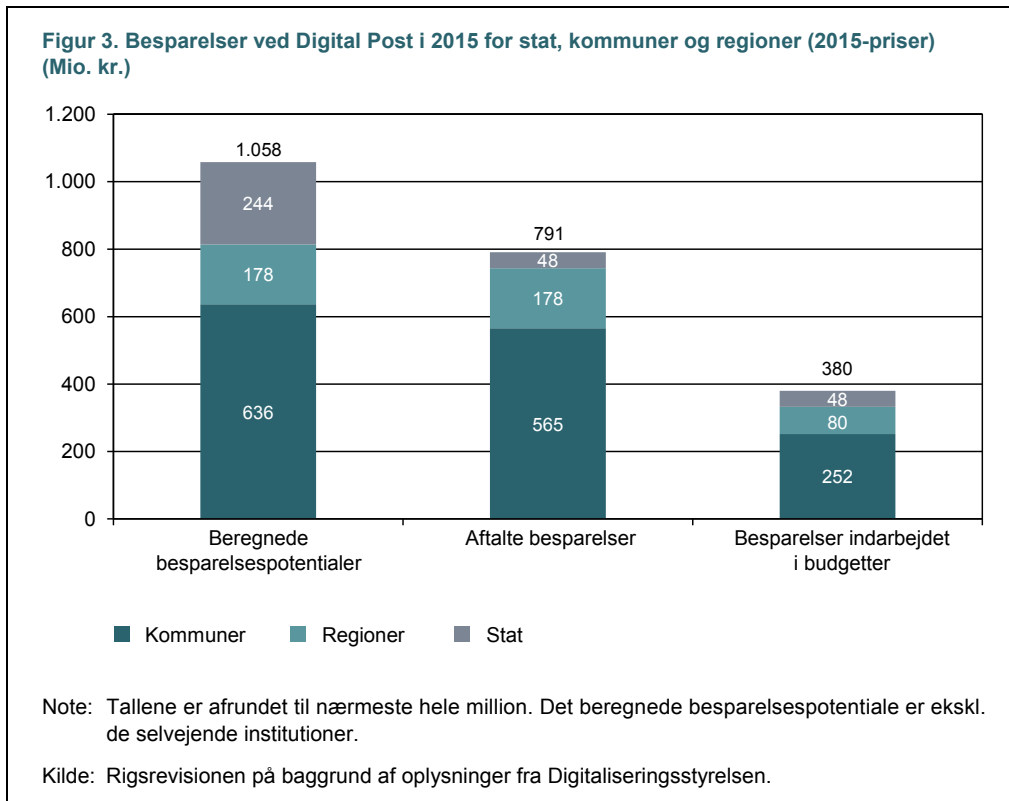
35. Vi har undersøgt, om Finansministeriet har sikret, at besparelspotentialet ved Digital Post er udmøntet i budgetreduktioner eller aftaler om besparelser. For at følge udmøntningen har vi som led heri undersøgt, om 3 udvalgte statslige myndigheder – Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet – forventer at indfri de besparelspotentialer ved at overgå til Digital Post, som Digitaliseringsstyrelsen har beregnet, og som eventuelt er aftalt på de respektive områder.

Finansministeriet finder ikke, at det er relevant at vurdere, om ministeriet har udmøntet potentialet ved Digital Post, ved at undersøge, om ministeriet har indgået aftaler om besparelser. Finansministeriet begrundet dette med, at potentialet ved Digital Post ikke sikres gennem aftaler, og at der ikke er truffet politisk beslutning om, hvordan potentialet skal udmøntes på statens område. Potentialet sikres derimod ifølge Finansministeriet ved, at en række forudsætninger er til stede. Det drejer sig bl.a. om den lovgivning, som gør det obligatorisk for borgere og virksomheder at modtage Digital Post fra det offentlige, og den fællesoffentlige målsætning om at digitalisere 80 % af de forsendelser til borgere, der kan digitaliseres. Derudover har Finansministeriet oplyst, at ministeriet har tilvejebragt en række yderligere forudsætninger for, at potentialet kan indfris, herunder at anviser besparelspotentialet, udvikle den tekniske løsning til Digital Post og koordinere fællesoffentlige kommunikationskampanjer.

Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at budgetreduktioner eller aftaler om udmøntning af et beregnet potentiale ikke er et krav ifølge regler eller vejledninger. Imidlertid opstår den største del af den beregnede besparelse ved Digital Post – nemlig besparelsen på løn og overhead – ikke automatisk, selv om forudsætningerne er tilvejebragt. Rigsrevisionen lægger derfor til grund, at en budgetreduktion giver sikkerhed for, at besparelspotentialet indfris, uden at det dog er sikret, at besparelsen kan henføres til en effektivisering. Aftaler om besparelser er en anden metode til at sikre, at potentialet udmøntes i praksis. Dette underbygges af, at Finansministeriet har valgt at benytte både budgetreduktioner og aftaler om Digital Post på udvalgte områder.

Vi har derfor undersøgt, om budgetterne er reduceret for de myndigheder, hvor der er beregnet et besparelspotentiale. Hvis det ikke er tilfældet, undersøger vi, om der er indgået aftaler e.l., der sikrer, at de enkelte myndigheder, der har ansvaret for deres budgetter, indfrir besparelspotentialet.

36. Undersøgelsen viser, at besparelspotentialet ved Digital Post er udmøntet forskelligt i stat, kommuner og regioner. Figur 3 viser, hvordan det beregnede potentiale er udmøntet i henholdsvis aftalte besparelser og besparelser indarbejdet i myndighedernes budgetter.



Vi gennemgår figur 3 nærmere i det følgende.

Udmøntning i kommuner og regioner

37. Digitaliseringsstyrelsen har beregnet et besparelspotentiale på 636 mio. kr. for Digital Post i kommunerne og 178 mio. kr. i regionerne i 2015.

Undersøgelsen viser, at der som led i aftale om kommunernes økonomi for 2013 blev aftalt en besparelse på 565 mio. kr. i 2015. Det aftalte beløb er således lidt lavere end det beregnede potentiale på 636 mio. kr., hvilket bl.a. skyldes, at der i kommuneaftalen for 2013 er modregnet yderligere engangsinvesteringer. For aftalen om regionernes økonomi er der fuld overensstemmelse mellem det beregnede potentiale på 178 mio. kr. og den indgåede aftale. Samlet set er der på kommunernes og regionernes områder indgået aftaler, der omtrent svarer til det beregnede potentiale.

Undersøgelsen viser videre, at porto- og materialebesparelsen er blevet udmøntet som en budgetreduktion i kommuner og regioner ved modregning i bloktilskuddene. Den aftalte besparelse på løn og overhead er ikke modregnet i bloktilskuddene. Det er aftalt, at denne besparelse skal anvendes til borgernær velfærd i kommunerne og regionerne.

Udmøntning i staten

38. Digitaliseringsstyrelsen har for 2015 beregnet et besparelsespotentiale på 244 mio. kr. på statens område.

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet for 2015 har udmøntet besparelser i form af budgetreduktioner på ca. 48 mio. kr. i staten.

Besparelserne er udmøntet på Skatteministeriets og Justitsministeriets områder for henholdsvis SKAT og Rigspolitiet. Det er dog kun for SKAT, at besparelsen svarer til beløbet i potentialeberegningen. I 2013 blev Finansministeriet og Skatteministeriet således enige om en besparelse på ca. 40 mio. kr. i 2015 som følge af overgangen til Digital Post. På Justitsministeriets område har Digitaliseringsstyrelsen beregnet et besparelsespotentiale på ca. 52 mio. kr. for Rigspolitiet og Rigsadvokaten i 2015. Finansministeriet og Justitsministeriet har dog kun aftalt en besparelse på ca. 8 mio. kr. årligt fra 2015 for Rigspolitiet som følge af overgangen til Digital Post. Der er ikke aftalt budgetreduktioner på Rigsadvokatens område.

Overgangen til Digital Post er ikke udmøntet i besparelser hos andre statslige myndigheder end Rigspolitiet og SKAT.

39. Finansministeriet har heller ikke indgået andre former for aftaler om besparelser på de øvrige statslige områder ved overgangen til Digital Post.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at der på de ministerområder, som tegner sig for de største besparelsespotentialer, har været drøftelser om de mulige besparelser, uden at det har ført til konkrete aftaler. Det drejer sig om Forsvarsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. På Justitsministeriets område har Digitaliseringsstyrelsen beregnet besparelsespotentialer for flere myndigheder, men der er kun indgået en aftale om besparelser i Rigspolitiet.

På Justitsministeriets og Forsvarsministeriets områder viser undersøgelsen, at der ikke har været enighed mellem ministerierne og Digitaliseringsstyrelsen om størrelsen af den besparelse, der kan opnås ved Digital Post. Forsvarsministeriet har bl.a. været uenig i den forudsatte gennemsnitsløn og i, hvor meget tid der kan spares.

Som baggrund for forskellen mellem de beregnede besparelsespotentialer og de aftalte besparelser har Digitaliseringsstyrelsen oplyst, at der ikke er truffet politisk beslutning for staten under ét om, hvordan besparelserne ved overgangen til Digital Post skal håndteres.

Arbejdet hos Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet med at indfri besparelser ved Digital Post

40. Tabel 2 viser, hvilke besparelser de 3 udvalgte myndigheder – Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet – forventer at opnå, sammenholdt med hvad potentialeberegningen viser, og den eventuelle aftalte besparelse.

Tabel 2. Besparelser i 2015 for Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet (2015-priser)
(Mio. kr.)

	Besparelser ifølge potentialeberegningen	Aftalte besparelser	Besparelser, som myndigheden forventer at opnå
Rigspolitiet (Justitsministeriet)	52,1 ¹⁾	7,8	5,4
SKAT (Skatteministeriet)	39,8	39,8	19,6
Forsvarsministeriet	24,3	-	4,0 ²⁾
I alt	116,2	47,6	29,0

¹⁾ Inkl. Rigsadvokaten.

²⁾ Forsvarsministeriet har oplyst, at besparelsen i 2015 forventes at udgøre ca. 4 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Digitaliseringsstyrelsen, Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at det samlede potentiale ved Digital Post for de 3 myndigheder i alt udgør ca. 116 mio. kr. i 2015. Heraf er der aftalt besparelser på ca. 48 mio. kr., som myndighedernes bevillinger er reduceret med. Myndighederne forventer samlet at spare ca. 29 mio. kr. i 2015.

41. For Rigspolitiet er potentialet ved Digital Post i 2015 beregnet til ca. 52 mio. kr. i Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning. Rigspolitiets bevilling er til sammenligning reduceret med ca. 8 mio. kr. årligt i 2015 og de følgende år.

Da implementeringen af Digital Post er forsinket, forventer Rigspolitiet kun at spare ca. 5 mio. kr. i 2015. Rigspolitiet oplyser, at den mindre besparelse i 2015 er finansieret ved besparelser andre steder i politiet. Fra 2016 forventer Rigspolitiet at spare ca. 12 mio. kr. ved Digital Post, dvs. mere end bevillingsreduktionen. Rigspolitiet vurderer, at der ikke kan indfris en økonomisk besparelse på løn og overhead for alle breve, der omlægges til Digital Post.

42. SKATs besparelspotentiale i 2015 er beregnet til ca. 40 mio. kr. Dette svarer til årets aftalte besparelse og reduktionen af SKATs bevilling. SKAT forventer dog kun at spare ca. 20 mio. kr. i 2015, da implementeringen af Digital Post også her er forsinket. SKAT har foreløbig estimeret, at SKAT kan spare ca. 35 mio. kr. i 2016 og ca. 40 mio. kr. i 2017, når Digital Post er fuldt implementeret.

SKAT oplyser, at den mindre besparelse ved Digital Post i 2015 er finansieret ved besparelser andre steder i SKAT. Den aftalte besparelse for SKAT falder marginalt fra 2016 og frem, da det indgår som en forudsætning i aftalerne om SKATs bevilling, at antallet af breve falder hvert år. SKAT forventer, at besparelserne på løn- og overheadudgifter vil være mindre end forudsat i potentialeberegningen. Da SKAT imidlertid har identificeret flere breve, som kan omlægges til Digital Post, end forudsat i potentialeberegningen, forventer SKAT at opnå større besparelser på porto end beregnet. Derfor forventer SKAT at kunne indfri en besparelse på Digital Post i 2017, der modsvarer den aftalte besparelse.

43. For Forsvarsministeriet er der for 2015 beregnet et besparelspotentiale på ca. 24 mio. kr. Ministeriet oplyser, at de ikke forventer at opnå denne besparelse, og at der ikke foreligger nogen aftale herom. Ministeriet oplyser videre, at de har målsat sig, at portoudgifterne i 2015 skal nedbringes med 80 % i forhold til ministeriets portoudgifter i 2011. Det svarer til en besparelse på ca. 8 mio. kr. i 2015. På grund af forsinket implementering forventer ministeriet dog kun at spare ca. 4 mio. kr. i 2015, men forventer at kunne indfri besparelsen på 8 mio. kr. årligt fra 2016. Ministeriet forventer ikke at kunne opnå en besparelse på løn- og overheadudgifter ved at overgå til Digital Post.

Resultater

44. Undersøgelsen viser, at der er indgået aftaler på kommunernes og regionernes område om besparelser ved Digital Post, der samlet set omtrent svarer til Digitaliseringsstyrelsens beregning af besparelspotentialet. De kommunale og regionale budgetter er reduceret med den aftalte besparelse på porto og materialer ved modregning i bloktilskuddet. Den aftalte besparelse på løn og overhead forbliver ifølge økonomaftalerne i kommunerne og regionerne, hvor pengene skal bruges på borgernær velfærd.

45. På statens område har Finansministeriet udmøntet besparelspotentialet i budgetreduktioner på ca. 48 mio. kr. ud af et samlet besparelspotentiale på 244 mio. kr. Det er kun SKATs og Rigspolitiets bevillinger, som er reduceret. Kun for SKAT svarer reduktionen til det beregnede potentiale, mens Rigspolitiets bevilling er reduceret med et markant lavere beløb end potentialet.

Der er ikke indgået aftaler med øvrige statslige myndigheder om udmøntning af besparelspotentialet ved Digital Post.

46. Rigspolitiet og Forsvarsministeriet forventer at indfri en betydeligt lavere besparelse end forudsat i potentialeberegningen. SKAT anslår, at de som følge af omlægningen til Digital Post kan spare et beløb, der svarer til budgetreduktionen, men først i 2017 – dog ikke ved at indfri besparelspotentialet på løn og overhead, men fordi SKAT kan omlægge flere breve til Digital Post end forudsat i potentialeberegningen. De 2 øvrige myndigheder forventer heller ikke at opnå den fulde beregnede besparelse på løn og overhead – hverken i 2015 eller senere.

Rigspolitiet og SKAT har oplyst, at forskellen mellem budgetreduktionen og den indfrie besparelse ved Digital Post er blevet finansieret af besparelser på andre områder.

2.4. Myndighedernes opfølgning på besparelserne ved Digital Post

47. Vi har undersøgt, om der sker en opfølgning på, om det beregnede besparelspotentiale indfris. Det fremgår af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, at initiativernes gevinster skal dokumenteres. Digital Post er – målt på besparelspotentialet – det største initiativ i strategien.

48. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2016 planlægger at følge op på 80 % målsætningen. Styrelsen vil indhente oplysninger om udviklingen i de offentlige myndigheders portoudgifter, antal forsendelser via Digital Post, kommunikationen via digital selvbetjening, borgernes tilslutning mv.

Oplysningerne om portoudgifter, antal forsendelser via Digital Post mv. kan anvendes til at vurdere, om det beregnede besparelspotentiale på porto og materialer indfris.

Digitaliseringsstyrelsen oplyser, at opfølgningen også vil vise, om grundlaget er til stede, for at myndighederne kan indfri hele det beregnede potentiale ved Digital Post.

Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at den planlagte opfølgning ikke vil vise, i hvilken grad besparelserne på løn og overhead bliver opnået i praksis. Det skyldes, at det er muligt at nå besparelsen på porto og materialer uden samtidig at nå besparelsen på løn og overhead.

49. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det er de enkelte myndigheders opgave at følge op på, om besparelspotentialerne på løn og overhead indfris. På den baggrund har vi som led i undersøgelsen spurgt de 3 udvalgte statslige myndigheder, hvordan de følger op på besparelsen ved at omlægge til Digital Post. Forsvarsministeriet oplyser, at de følger op på portobesparelserne ved at følge udviklingen i ministeriets portoudgifter. Rigspolitiet oplyser, at de har planer om det samme. Begge myndigheder oplyser, at de ikke vil følge særskilt op på, om de forudsatte besparelser på løn og overhead indfris.

SKAT har oplyst, at SKAT kvartalsvist følger op på det forventede portoforbrug og herigenem følger udviklingen i de forventede besparelser på porto. Herudover har SKAT oplyst, at Digital Post udrulles i SKAT i en række forskellige it-projekter. For hvert af disse projekter planlægger SKAT at følge op på, om de forventede besparelser på både porto og på løn og overhead indfris. Opfølgningen sker som led i den almindelige opfølgning på gevinstrealisering, som SKAT foretager på sine it-projekter.

Vi har også spurgt KL og Danske Regioner, om de følger op på, om besparelsen ved Digital Post indfris, jf. boks 6.

BOKS 6. OPFØLGNING I KOMMUNER OG REGIONER

Aftalerne om besparelser for kommunerne og regionerne ved overgangen til Digital Post er indgået i økonomiaftaler mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner. Det er de samme parter, som står bag den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

Danske Regioner oplyser, at regionerne planlægger at gennemføre en opfølgning i 1. kvartal 2016 på målsætningen om, at 80 % af forsendelserne til borgerne sendes digitalt.

KL har oplyst, at ansvaret for at følge op på gevinstrealiseringen ligger lokalt i de enkelte kommuner.

Resultater

50. Undersøgelsen viser, at Digitaliseringsstyrelsen har planlagt at følge op på 80 %-målsætningen for Digital Post ved at indhente oplysninger om alle offentlige myndigheders portoforbrug, antallet af digitale forsendelser mv. Disse oplysninger vil kunne bruges til at vurdere, om besparelspotentialet på porto er indfriet, men de vil ikke vise, om potentialet på løn og overhead indfris i praksis.

Digitaliseringsstyrelsen har ikke planlagt at følge op på, om besparelspotentialet på løn og overhead indfris. Blandt de 3 statslige myndigheder, som indgår i undersøgelsen, har kun SKAT oplyst, at de vil følge op på både portobesparelserne og på løn- og overheadbesparelserne. Besparelserne på løn og overhead udgør ca. 60 % af det samlede besparelspotentiale. Dermed bliver initiativets gevinster kun delvist dokumenteret.

Rigsrevisionen, den 20. januar 2016

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metode

Undersøgelsen bygger på interviews med myndigheder og gennemgang af dokumenter. Vi har desuden modtaget sparring på undersøgelsen fra en ekstern konsulent.

Beretningen har i udkast været forelagt de myndigheder, der indgår i undersøgelsen. Det gælder både Finansministeriet, som bliver revideret i undersøgelsen, og de 3 statslige myndigheder (Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet), som vi har med i undersøgelsen som eksempler for at belyse arbejdet med at udmønte de beregnede besparelspotentialer i praksis. Vi har modtaget høringssvar fra myndighederne, som vi har forholdt os til og afspejlet i beretningen. Endelig har vi modtaget skriftlige oplysninger fra KL.

Møder

Vi har afholdt møder med:

- Digitaliseringsstyrelsen
- Forsvarsministeriet
- Rigspolitiet
- SKAT
- Danske Regioner.

Formålet med møderne har bl.a. været at forstå rammebetingelserne for besparelserne ved Digital Post og at forstå beregningen af besparelspotentialet og de anvendte forudsætninger. Desuden har vi spurgt til, hvilken dialog og hvilke forhandlinger der har været mellem Digitaliseringsstyrelsen og myndighederne om Digital Post.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- forslag til lov om Offentlig Digital Post (L160)
- aftaler om kommunernes økonomi og aftaler om regionernes økonomi for årene 2013-2015
- den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015
- Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post
- metodepapirer om potentialeberegningen fra henholdsvis Digitaliseringsstyrelsen og de konsulentfirmaer, der har bistået ved beregningen af besparelspotentialet ved Digital Post
- dokumenter og beregninger fra Forsvarsministeriet, Rigspolitiet, SKAT og Danske Regioner.

Formålet med at gennemgå disse dokumenter har været at få viden om, hvilke data og forudsætninger der er anvendt i beregningen af besparelspotentialet ved Digital Post. Desuden har formålet været at få viden om de aftaler, der er indgået om udmøntning af og opfølgning på besparelserne.

Eksempler

Formålet med at inddrage eksempler i undersøgelsen har været at belyse, hvordan besparelspotentialet udmøntes. Vi har udvalgt 3 statslige myndigheder (Rigspolitiet, SKAT og Forsvarsministeriet) som eksempler ud fra økonomisk væsentlighed. Derudover har vi spurgt KL og Danske Regioner om, hvordan udmøntning og opfølgning sker i kommunerne og regionerne.

Vi har primært undersøgt, om myndighedernes arbejde med Digital Post indikerer, at det beregnede besparelspotentiale kan indfris. Vores fokus har været på forudsætningerne for Digitaliseringsstyrelsens beregninger, om der er overensstemmelse mellem de besparelser, Digitaliseringsstyrelsen har beregnet, og de besparelser, som myndighederne sigter mod at nå. Vi har derimod ikke revideret myndighederne, herunder om deres arbejde med at indfri besparelspotentialet ved Digital Post er tilfredsstillende.

Ekstern konsulent

Vi har modtaget sparring fra en lektor ved Institut for Datalogi på Aalborg Universitet. Vi har drøftet Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning og bagvedliggende metodepapirer med den eksterne konsulent. Formålet med at inddrage konsulenten har været at få input til vores analyse.

Bilag 2. Besparelsepotentialerne ved Digital Post på statens område

Beregnete besparelsepotentialer ved fuld indfasning i 2015 (2013-priser) (Mio. kr.)

Justitsministeriet	89,2
Skatteministeriet	39,6
Forsvarsministeriet	24,1
Økonomi- og Indenrigsministeriet	22,2
Kulturministeriet	10,8
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	10,0
Social- og Integrationsministeriet	9,9
Transportministeriet	9,7
Erhvervs- og Vækstministeriet	8,1
Fødevarerministeriet	4,7
Beskæftigelsesministeriet	3,7
Finansministeriet	3,6
Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser	1,8
Ministeriet for Børn og Undervisning	1,7
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	1,3
Miljøministeriet	0,6
Udenrigsministeriet	0,5
Statsministeriet	0,2
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	0,2
Ministeriet for Kirke og Ligestilling	0,1
I alt	242,2

Note: Besparelsepotentialerne er opgjort for den ressortopdeling af ministerområderne, som var gældende i 2012. Sumtallet afviger på grund af afrundinger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning for Digital Post.

Bilag 3. Ordliste

80 %-målsætningen	Målsætning i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015 om, at 80 % af alle breve til borgere, der kan sendes digitalt fra de offentlige myndigheder, også bliver det.
Automatisk brev	Masseforsendelse, fx lønsedler og årsopgørelser. Et automatisk brev kan både sendes som fysisk brev og via Digital Post.
Bloktilskud	Statens finansiering af regionernes udgifter og tilskud til finansiering af kommunernes udgifter. Bloktilskuddene fastlægges ved økonomiaftaler med KL og Danske Regioner. Se også "Økonomiaftale".
Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi	Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2011-2015 "Den digitale vej til fremtidens velfærd" er aftalt i august 2011 mellem den daværende VK-regering, KL og Danske Regioner. Den efterfølgende regering tilsluttede sig i oktober 2011 den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.
Effektive arbejdstimer	Et beregnet eller skønnet mål for, hvor mange timer årligt en fuldtidsansat faktisk bruger på at løse arbejdsopgaver. Ved en opgørelse af effektive arbejdstimer fraregnes den tid, der ikke vedrører arbejdsopgaver, fx ferie, sygefravær, barsel, omsorgsdage og efteruddannelse. Der findes ikke et generelt anvendt antal effektive arbejdstimer pr. årsværk. Se også "Årsværk".
Manuelt brev	Et brev, der sendes som enkeltforsendelse. Et manuelt brev kan både sendes som fysisk brev og via Digital Post.
Overheadudgifter	Indirekte udgifter, der er forbundet med fx ansættelse af en medarbejder, dvs. udgifter, der ikke direkte vedrører løn eller pension. Det gælder fx udgifter til husleje, administration, støttefunktioner, herunder ledelse, og it- og kontorhold.
Selvejende institutioner	De selvejende institutioner udgøres i potentialeberegningen for Digital Post af uddannelsessteder som universiteter, professionshøjskoler og ungdoms- og voksenuddannelser.
Økonomiaftale	Kommunernes og regionernes økonomi aftales ved årligt tilbagevendende forhandlinger mellem den siddende regering og henholdsvis KL og Danske Regioner. Se også "Bloktilskud".