

Lene Holm Pedersen

## **Med borgeren i centrum**

Politisk forankring, forvaltningsmæssige hensyn og fordelingsmæssige konsekvenser af borgerservicecentre i Danmark



Publikationen *Med borgeren i centrum* kan downloades fra hjemmesiden [www.akf.dk](http://www.akf.dk)

AKF, Anvendt KommunalForskning  
Nyropsgade 37  
1602 København V  
Telefon: 43 33 34 00  
Fax: 43 33 34 01  
E-mail: [akf@akf.dk](mailto:akf@akf.dk)

© 2009 AKF og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF  
ISBN: 987-87-7509-897-2  
i:\08 sekretariat\forlaget\lhp\2862\borgeren\_i\_centrum\_wp.docx  
Juni 2009(05)

### **AKF, Anvendt KommunalForskning**

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Lene Holm Pedersen

## **Med borgeren i centrum**

Politisk forankring, forvaltningsmæssige hensyn og fordelingsmæssige konsekvenser af borgerservicecentre i Danmark

## **Forord**

I dette papir afrapporteres resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt borgerservicecentre i Danmark i 2008. Papiret er et mindre led i en større undersøgelse af, hvordan kommunalreformens målsætning om at sætte borgeren i centrum bliver ført ud i livet i kommunerne. Undersøgelsen dokumenterer, hvem der anvender centrene, og hvordan de fungerer, og papirets målgruppe er praktikere, der interesserer sig for arbejdet med borgerservice i kommunerne. Undersøgelsen er lavet i samarbejde med "Borgerservice Danmark", som er en forening for kommunale borgerservicechefer og -ledere i Danmark. Jeg vil gerne sige tak til Theis Greve Hansen, der har været studentermedhjælper på undersøgelsen. For en forsker er det en helt særlig oplevelse og tilfredsstillende at lave en spørgeskemaundersøgelse med en svarprocent på 91,8. Det giver simpelthen bare en meget bedre undersøgelse. Derfor vil jeg også gerne sige en meget stor tak til de mange borgerservicechefer, der har besvaret spørgeskemaet.

Lene Holm Pedersen  
Maj 2009

# Indhold

<b>1</b>	<b>Indledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Data og metode .....</b>	<b>9</b>
2.1	Respondenter .....	9
2.2	Dataindsamlingens forløb .....	9
2.3	Undersøgelsens metode .....	9
2.4	Antal besvarelser og frafald .....	10
2.5	Resultaternes gyldighed .....	10
<b>3</b>	<b>Analysens resultater .....</b>	<b>11</b>
3.1	Den ledelsesmæssige og strategiske forankring .....	11
3.1.1	Den ledelsesmæssige og organisatoriske forankring af borgerservicecentre .....	11
3.1.2	Borgerservicepolitik og strategiplaner .....	12
3.1.3	Variation mellem opgaveområder .....	13
3.2	Organisatoriske hensyn i den formelle organisering .....	15
3.2.1	Afvejning af forvaltningsmæssige hensyn .....	17
3.3	Hvilken borger sættes i centrum? .....	18
<b>4</b>	<b>Konklusion .....</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>22</b>
	<b>Abstract .....</b>	<b>23</b>

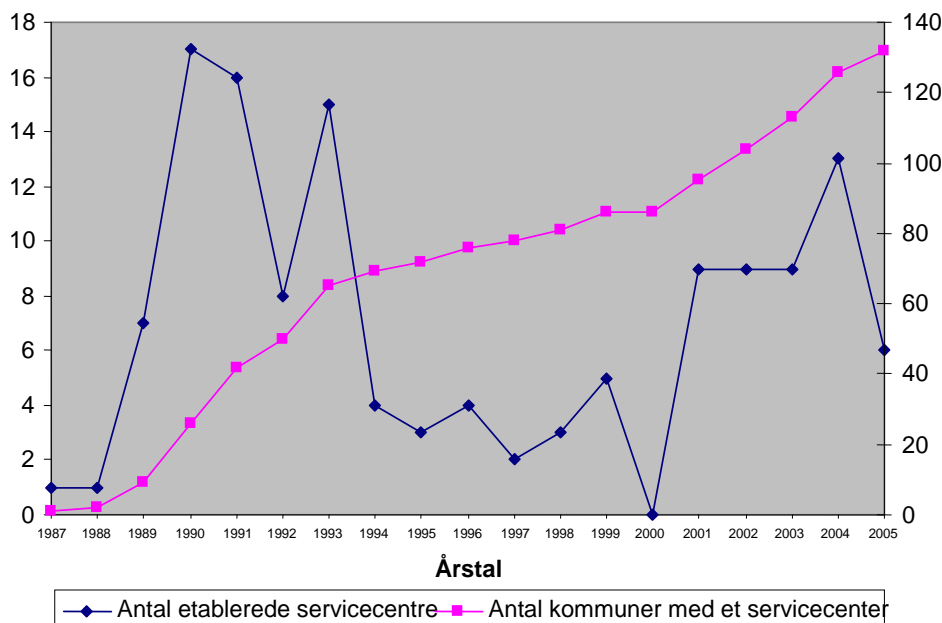


# 1 Indledning

I aftalen om opgave- og strukturreformen var det en central målsætning, at ”borgeren skulle bringes i centrum” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004a; 2004b). Den målsætning kan man vanskeligt være uenig i, og formuleringen er da også blevet gentaget mange gange som grundlaget for reformen. Det er derimod mindre klart, hvad der egentlig menes med, at borgeren skal sættes i centrum, hvilke mekanismer der faktisk forhindrer, at borgeren sættes i centrum, og – i forlængelse heraf – hvad der skal til for, at målsætningen kan realiseres.

Et af de mest konkrete tiltag for at bringe borgeren i centrum i forbindelse med strukturreformen findes i lov om borgerservicecentre, som blev vedtaget i 2005 som en del af det lovkompleks, der knytter sig til implementeringen af strukturreformen. Selv om loven lægger pres på kommunerne for at få dem til at oprette borgerservicecentre, indeholder den ikke et egentligt påbud herom, men derimod primært mindre justeringer i mulighederne for at udveksle oplysninger mellem forvaltningsenheder (L72, 2005). Indholdet i borgerservicecentre er heller ikke afgrænset i loven, men i en efterfølgende konkretisering præciseres det, at der sigtes til enheder, hvor borgeren møder fysisk frem, og at opgavevaretagelsen kan omfatte fx vejviserfunktioner, håndtering af blanketter, udstedelse af pas og kørekort mv. (KL, 2006). Det er således karakteristisk, at der ikke er nogen opgaver, der nødvendigvis skal løses i borgerservicecentre, mens en række opgaver kan løses i borgerservicecentre. Figur 1.1 viser udviklingen i antallet af borgerservicecentre i Danmark (Laursen, 2006).

**Figur 1.1** Antal nyetablerede servicecentre og antal kommuner med et servicecenter



I lyset af denne lovgivning og retorikken i forbindelse med vedtagelsen af strukturreformen kan det synes overraskende, at borgerservicecentre ikke er et nyt fænomen, men faktisk allerede var oprettet i cirka halvdelen af kommunerne på det tidspunkt, hvor loven blev vedtaget (se figur 1.1). Det første borgerservicecenter blev således oprettet allerede i 1987. Fænomenet har haft flere navne, fx kvikskranke, rådhusbutik, borgerbutik og borgerservicecenter. Til trods for de forskellige betegnelser er der tale om et nogenlunde tilsvarende fænomen, hvilket bl.a. ses ved, at centrene har en fælles organisation ([www.borgerservicedanmark.dk](http://www.borgerservicedanmark.dk)).

Det forhold, at borgerservicecentre spredtes i kommunerne, også inden de blev genstand for national lovgivning i forbindelse med strukturreformen, giver baggrund for en forståelse af, at der er sket et skift, hvor spredningen frem til reformen var præget af forhold på kommunalt niveau (Pedersen et al., 2008), mens centrene i forbindelse med reformen bliver et element i nationale politiske tiltag, som har til formål at signalere en forandring i den offentlige forvaltning. I forlængelse heraf er det væsentligt at analysere, hvordan borgerservicecentre udbredes i forbindelse med reformen, hvor mange kommuner der har borgerservicecentre, men også hvordan disse er organiseret. Der er således en række problemstillinger, der rejser sig:

- For det første, så signalerer lov om oprettelse af borgerservicecentre en nyorientering af forvaltningen, men i hvor høj grad har området en politisk prioritet, og hvordan forankres det i den kommunale forvaltning. Er det et perifert område, eller er det et område med høj politisk bevågenhed?
- For det andet, så er det en klassisk forestilling i organisationsteorien, at der findes et trade-off mellem specialisering og koordination. Målsætningen om ”en indgang til det offentlige” indeholder et ønske om en mere koordineret og overskuelig forvaltning, men spørgsmålet er, om dette sker på bekostning af en specialisering, således at forvaltningen mister faglighed og bliver mere overfladisk, eller om borgerservicecentre kommer til at optræde som et ekstra led mellem borgeren og den faktiske sagsbehandling.
- For det tredje, så er det relevant at spørge, om borgercentre har fordelingsmæssige konsekvenser, således at det er en bestemt type borgere frem for en anden, der kommer på centrene, og som har glæde af den service, centrene leverer, mens der er andre borgere, der ikke i samme grad er i fokus – i hvert fald ikke på centrene.

I det følgende belyses disse spørgsmål. Først redegøres der for datagrundlaget, dernæst følger analysen første af den ledelsesmæssige og strategiske forankring, derefter af de centrale hensyn i organiseringen af borgerservicecentre og endelig af, hvilken borger der kommer i centrum på borgerservicecentre.



## 2 Data og metode

### 2.1 Respondenter

Idet undersøgelsen af kommunale borgerservicecentre har til formål at dække emnet kvantitativt, er undersøgelsens respondenter de 98 danske kommuner, der eksisterer efter strukturreformen.

### 2.2 Dataindsamlingens forløb

Indsamling af data blev til gennem to måder: papirspørgeskema og websurvey. Papirskemaet blev udviklet først og administreret på konferencen ”Borgerservice 2008” d. 26./27. februar 2008. Her besvarede 28 kommuner skemaet. Papirskemaet er på seks sider og indeholder 25 spørgsmål. Derefter blev der lavet en websurvey i Survey-Xact, på baggrund af papirskemaet. Første distributionsmail blev sendt d. 23. marts til de resterende kommuner, med undtagelse af Bornholm, Fanø, Læsø, Syddjurs og Ærø. Dernæst blev der rykket to gange. Da en del respondenter (16) havde udfyldt et bestemt spørgsmål på papirskemaet ved at afkrydse flere svarmuligheder frem for et enkelt, blev der lavet en særlig websurvey kun med det spørgsmål. Dette spørgsmål blev udsendt til de 16 personer d. 28. april, og der blev rykket igen på det spørgsmål d. 6. maj. Endelig blev undersøgelsen distribueret til de resterende fem kommuner d. 24. juni og sendt en rykker d. 1. juni. Dataindsamlingen sluttede d. 7. juni.

**Tabel 2.1**    **Oversigt over forløb**

27. februar 2008	Papirskema udfyldt
23. marts 2008	Distributionsmail afsendt
04. april 2008	1. rykker på distributionsmail
10. april 2008	Papirskemaer indtastet
14. april 2008	2. rykker på distributionsmail
28. april 2008	Spm. 18 distributionsmail afsendt
06. maj 2008	1. rykker på spm. 18 distributionsmail
24. juni 2008	Hovedundersøgelse sendt til resterende fem kommuner
01. juni 2008	1. rykker udsendt
07. juni 2008	Dataindsamling afsluttet

Der er anvendt forskellig tekst til henholdsvis distributionsmail, 1. rykker og 2. rykker. Endvidere er der sendt forskellig rykkertekst til de respondenter, der på det tidspunkt havde udfyldt dele af spørgeskemaet.

### 2.3 Undersøgelsens metode

Til indsamling af data er spørgeskemaet brugt, dels som papir og dels som websurvey (”internetspørgeskema”). På den måde har det været muligt at kontakte hele populationen systematisk, samtidig med at respondenterne selv kunne vælge tidspunktet for besvarelse.

Transformationen af papirskemaet til websurveyen foregik uden nævneværdige problemer. Der blev byttet rundt på to spørgsmål (spm. 17 og 18) og ellers tilføjet en del krav til udfyldelsen af websurveyen, som ikke er muligt i et papirskema. Fx skulle et spørgsmål besvares, før respondenterne kunne komme videre til næste, ligesom det ikke var muligt at svare

”modstridende” på spørgsmål (fx at angive et svar og svare ”ved ikke”, at prioritere to udsagn ligestillet, at skrive en procentdel større end 100, osv.).

Før udsendelse af distributionsmail (en e-mail med tekst og unikt link til det elektroniske spørgeskema) er der blevet oprettet en liste med alle respondenter og deres e-mail. Som kontaktperson er valgt den person, som har ansvaret for borgerserviceområdet i en kommune. Det kan fx være en borgerservicechef. Ved de tilfælde, hvor distributionsmailen har fejlet, er der enten fundet en fungerende e-mail eller foretaget en opringning. Det er således vores opfattelse, at manglende besvarelser alene skyldes valg fra respondentens side og ikke et teknisk problem.

Papirskeemaerne var til dels udfyldt utilstrækkeligt eller forket. Alle spørgsmål, der ikke blev besvaret på papirskemaet, er senere indtastet som ”ved ikke”. Ved angivelse af et interval (fx 80%-90%) er gennemsnittet taget og indtastet. Ved flere svarangivelser er det i nogen tilfælde vurderet, at respondenterne har ønsket et bestemt svar. Her er altid taget det ”højeste” svar, således at vurderingen bliver ensartet. I andre tilfælde er ”ved ikke” indtastet, da det har været umuligt at afgøre. Alle skøn er blevet foretaget af tre forskellige personer for at sikre, at skønnet var så pålideligt som muligt. Denne proces er bogført, sådan at skønnene kan genovervejes, såfremt det skulle være behov for dette. Spørgsmål 18 (spm. 17 i papirskemaet) har været et prioriteringsspørgsmål. Da hele 16 respondenter har udfyldt det forkert, er der lavet en særlig undersøgelse kun med det spørgsmål for de 16 respondenter. Disse svar er så indtastet i hovedundersøgelsen, sådan at et samlet datasæt eksisterede (med svar fra websurveyen, papirskemaet og suppleringsspørgsmålet (spm. 18)).

## **2.4 Antal besvarelser og frafald**

Det samlede antal fulde besvarelser er 90 kommuner. Det giver en svarprocent på 91,8. Fra-faldet på undersøgelsen har været på otte kommuner, hvilket må betragtes som et meget lavt frafald i forhold til lignende undersøgelser. Kun fuldendte besvarelser er taget med for at skabe et så stringent datasæt som muligt. De otte kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet fuldstændigt, er Egedal, Dragør, Helsingør, Bornholm, Slagelse, Kolding, Vejen og Syddjurs.

Ser man således på fordelingen af manglende svar og svar på papirskema, er det nogenlunde jævnt fordelt, med den lidt større mængde manglende besvarelser fra Region Hovedstaden. Det vurderes, at det ikke har signifikant betydning for repræsentativiteten af undersøgelsen.

Følgende tabeller og grafer i kapitel 3 er lavet med udgangspunkt i, at stikprøven på 90 kommuner kan siges at være repræsentativ for alle 98 kommuner.

## **2.5 Resultaternes gyldighed**

Det gælder generelt, at de svar, der afrapporteres, afspejler borgerservicecenterchefernes vurdering, fordi det er dem, der har besvaret spørgeskemaet. Det betyder, at svarene potentielt vil være farvet af borgerservicechefernes selvforståelse og interesser. Det er fx muligt, at borgerservicecheferne har en mere positiv vurdering af borgerserviceområdet end andre interessenter som fx politikere, borgere og ansatte i borgerservicecentre. Der vil også potentielt være mulighed for strategisk svarafgivelse, i den forstand at der afgives et bestemt svar med henblik på at påvirke billedet på området. Det kan fx være dets vigtighed eller ressourcebehov. Det ideelle ville således være at undersøge alle disse grupper, men det ville dels være ret omfattende, og dels er de spørgsmål, der stilles, overvejende af faktisk karakter, hvorfor det er rimeligt at vurdere, at risikoen for urigtige, strategiske svar er lille.

## 3 Analysens resultater

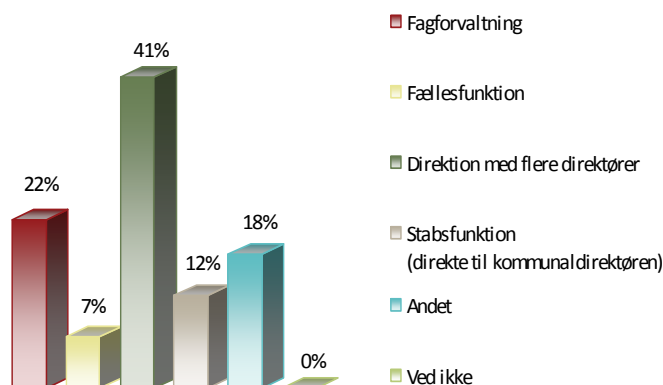
### 3.1 Den ledelsesmæssige og strategiske forankring

I det følgende præsenteres resultaterne fra undersøgelsen af borgerservicecentrenes ledelsesmæssige og strategiske forankring. Formålet med afsnittet er for det første at beskrive borgerservicecentrenes organisatoriske placering i kommunerne med henblik på at vurdere deres muligheder for at påvirke de politiske processer i kommunerne. For det andet beskrives det, i hvor høj grad borgerservice vurderes at have en politisk prioritet i kommunerne.

#### 3.1.1 Den ledelsesmæssige og organisatoriske forankring af borgerservicecentrene

Forvaltningsenheders organisatoriske placering påvirker deres muligheder for politisk indflydelse. Det kan fx være i forbindelse med kommunale reorganiseringer, tilrettelæggelsen af nye arbejdsområder, udformningen af strategier mv. Udgangspunktet for analysen er således en forståelse af, at forvaltningsenheder, der er placeret tæt på det politiske niveau, har større muligheder for at udøve indflydelse end mindre centralt placerede enheder.

**Figur 3.1** Hvilket forvaltningsniveau refererer borgerservicechefen til?

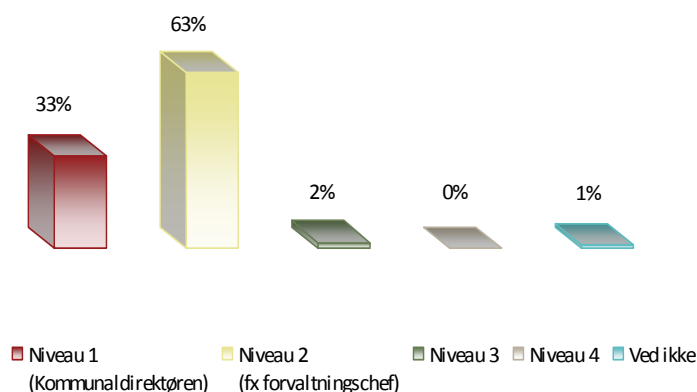


De kommunale forvaltninger i Danmark er organiserede på mange forskellige måder. Et stykke hen ad vejen har hver kommune sin model. Men der kan alligevel skelnes mellem nogle hovedmodeller. Administrationen er normalt delt i forskellige fagforvaltninger, fx en økonomisk forvaltning, en skoleforvaltning, en teknisk forvaltning og en social- og sundhedsforvaltning. Godt 20% af borgerservicecentre er placeret således, at de refererer til en fagforvaltning (se figur 3.1). Disse fagforvaltninger har traditionelt været ledet af hver deres direktør, der så refererer til kommunaldirektøren. En anden model er imidlertid direktionen, som er blevet indført i en række kommuner i de senere år. Her har man for at modvirke sektorisering og øge mulighederne for tværgående prioriteringer oprettet en direktion med flere direktører, som går på tværs af de forskellige områder. Godt 40% af borgerservicecentre refererer til sådanne (se figur 3.1). Endelig kan borgerservicecentret referere til en fælles funktion i kommunen eller være en stabsfunktion med direkte reference til kommunaldirektøren.

I forhold til, hvilken organisering der placerer borgerservicecentre tættest på de politiske beslutningstagere, vurderes en reference direkte til en stabsfunktion (direkte til kommu-

naldirektøren), som findes blandt godt 10% af kommunerne (se figur 3.1), at give større politisk indflydelse end reference til en direktion, hvilket igen er tættere på den politiske ledelse end en placering under en fælles funktion, mens en placering under en fagforvaltning synes fjernest fra de centrale, administrative processer. Dette er en generalisering, hvor der kan være mange variationer inden for det kommunale landskab, og hvor den politiske indflydelse også i høj grad bestemmes af andre forhold end organisatorisk forankring, fx personlige relationer og netværk.

**Figur 3.2 Borgerservicecentrets chef refererer til...**



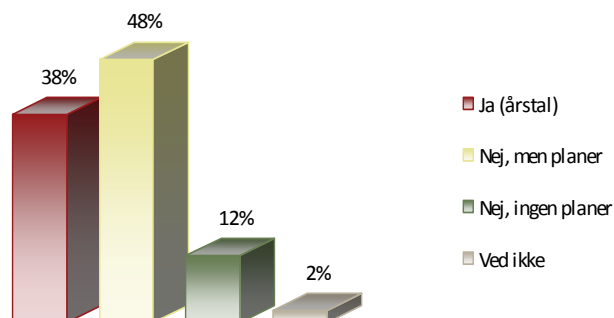
Når man ser på, hvordan borgerservicecentrene er forankret i den kommunale forvaltning, viser det sig, at 33% af centrenes chefer refererer til en chef på niveau 1, fx kommunaldirektøren, eller en anden direktør, mens 63% refererer til en chef på niveau 2, fx en forvaltningschef. 2% har svaret, at de refererer til en chef på niveau 3. Inddelingen i niveauer refererer til cheftalen, som er overenskomstaftalen mellem foreningen af kommunale chefer og en række centrale arbejdsgiverorganisationer. Niveau 1 omfatter kommunaldirektører, mens niveau 2 omfatter forvaltningschefer, som har direkte reference til et politisk udvalg og har ansvar for et større afgrænset sagsområde, og som er placeret umiddelbart under kommunaldirektøren. Dette er den mest typiske organisering i kommunerne (se figur 3.2). Niveau 3 og 4 er andre ledende stillinger, som rangerer lavere i hierarkiet. Placeringen i det forvaltningsmæssige hierarki kan ses som et udtryk for, hvor centralt borgerservicecentrene er placeret, dvs. hvor tæt de er på politisk indflydelse i forbindelse med reorganiseringer og omlægninger af sagsområder og vedtagelse af politiske målsætninger.

Centrenes arbejdsopgaver består i høj grad af rådgivning og information af borgerne, frem for tung sagsbehandling og politikudformende arbejdsopgaver. Når arbejdsopgaverne tages i betragtning, synes centrene at have en forholdsvis central placering. Undersøgelse af den organisatoriske placering viser således, at mere end halvdelen af borgerservicecentrene refererer til en direktion eller direkte til kommunaldirektøren. Dette synes at være en forholdsvis central placering. Det betyder ikke nødvendigvis, at centrene har en stor indflydelse på de politisk-administrative processer, men ud fra en rent formel organisatorisk betragtning er deres muligheder herfor i flertallet af kommunerne bedre, end hvis de generelt havde været placeret under fagforvaltninger.

### 3.1.2 Borgerservicepolitik og strategiplaner

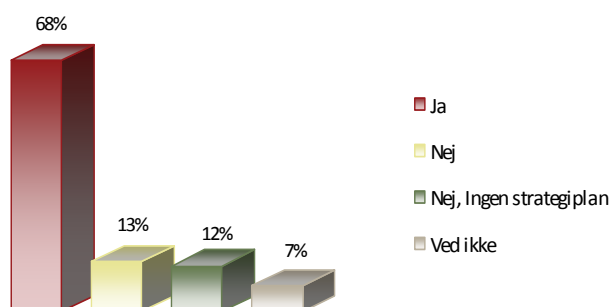
I det følgende undersøges det, hvorvidt borgerservice har en politisk prioritet, ved at analysere, i hvor høj grad der findes borgerservicepolitikker i kommunerne, og i hvor høj grad borgerservice indgår i kommunernes strategiplaner.

**Figur 3.3 Planer om at udarbejde en borgerservicepolitik?**



I 68% af kommunerne indgår borgerservice i kommunens strategiplan, og 38% af kommunerne svarer, at de har en decideret borgerservicepolitik, mens 48% svarer, at de har planer om at udarbejde en. Antallet af formelt vedtagne politikker på området øges markant i årene efter strukturreformens vedtagelse, idet 61% af kommunerne med en politik på området vedtog denne politik i 2006 og 18% i 2007, mens kun 12% af kommunerne havde en politik på området i 2003, før reformen begyndte. Den formelle strategiske forankring af borgerserviceområdet er således udbredt til 2/3 af kommunerne.

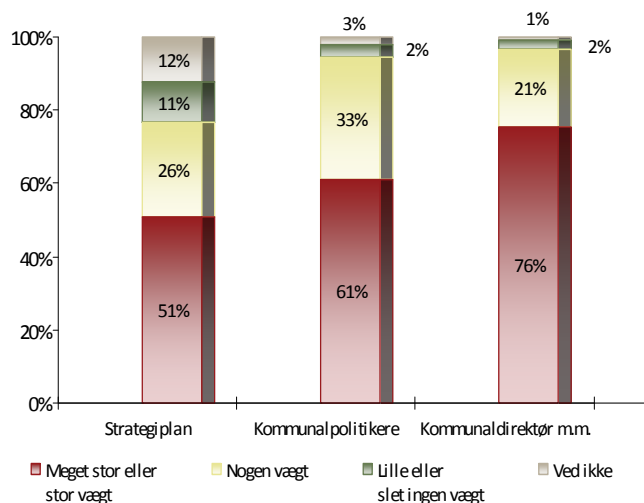
**Figur 3.4 Indgår borgerservice i din kommunes strategiplan?**



### 3.1.3 Variation mellem opgaveområder

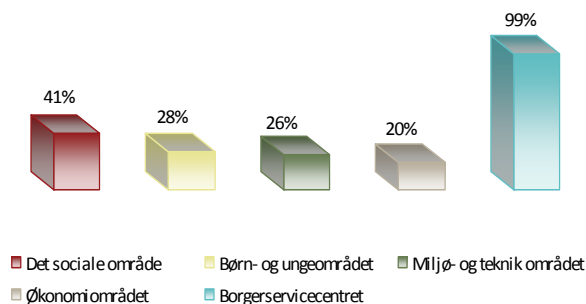
Man kan forvente, at der vil være en variation i, hvordan borgerservice vægtes i forskellige kommuner. 51% af borgerservicecheferne svarer, at borgerservice tillægges stor eller meget stor vægt inden for strategiplanen, 61% at borgerservice tillægges stor eller meget stor vægt blandt kommunalpolitikere, og 76% at borgerservice tillægges stor eller meget stor vægt blandt kommunaldirektørerne. Det vil sige borgerservice vægtes forskelligt blandt henholdsvis de folkevalgte og de administrative ledere (se figur 3.5). Her vurderer borgerservicecheferne, at der er større vægt på borgerservice hos den administrative ledelse end hos de folkevalgte. Det kan ses som et udtryk for, at der er tale om en ændring i forvaltningens formelle organisering, hvilket i mindre grad har politikernes end administrationens bevågenhed.

**Figur 3.5** Hvor stor vægt vurderer du, at der lægges på borgerservice i kommunen inden for følgende områder?



Men hvordan varierer vægtningen af borgerservice ifølge centercheferne inden for de forskellige fagområder? Figur 3.6 viser, at borgerservice tillægges meget stor eller stor vægt af 41% inden for det sociale område, mens det tilsvarende tal for børn- og ungeområdet er 28%, 26% inden for miljø og teknik og 20% inden for økonomiområdet. Inden for Borgerservicecentret mener 99%, at borgerservice tillægges meget stor eller stor vægt. Umiddelbart synes forskellen mellem borgerservicecentret og de andre opgaveområder – fx det sociale område, som også har en del borgerrettede ydelser – at være ret markant. Disse resultater skal imidlertid tages med det forbehold, at det er borgerservicecheferne, der er blevet spurgt og ikke ledere inden for de forskellige fagforvaltninger. Dette må forventes at give en bias, således at borgerservicecheferne har en tendens til at have størst blik for det, der foregår på deres eget område. En anden forklaring på de fundne forskelle kan være, at det har været en central målsætning, at borgerne skulle have en bedre service i forbindelse med oprettelsen af centrene, mens fagforvaltningerne har haft andre målsætninger, fx at implementere lovgivningen inden for de pågældende områder. Der er grund til at tro, at de værdier, der er til stede ved en organisations oprettelse, ofte vil blive bærende for organisationens videre liv. Variationen afspejler imidlertid også i nogen grad, hvor borgerrettede de arbejdsgange, der er placeret inden for de forskellige fagområder, er. Det vil sige, at det sociale område og børn og ungeområdet meget konkret behandler kommunens borgere, hvilket i mindre grad er tilfældet for økonomiområdet. I denne sammenhæng er det væsentligt at huske, at det er borgerservicechefernes vurdering, der udtrykkes i figuren, mens lederne inden for de andre områder ikke har medvirket i undersøgelsen. Tallene skal derfor læses med dette in mente.

**Figur 3.6 Andel, der vurderer, at der lægges "Meget stor vægt/Stor vægt" på borger-service inden for følgende områder...**

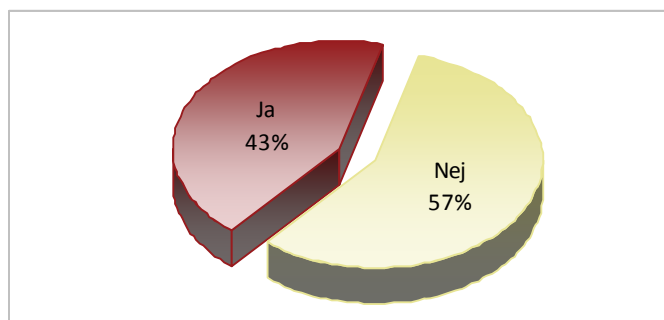


### 3.2 Organisatoriske hensyn i den formelle organisering

Et grundlæggende træk ved organisationer er, at der sker en afvejning mellem specialisering og koordination. Arbejdsområder deles i mindre delområder, og der sker en specialisering inden for de enkelte områder. I takt med en stigende specialisering vil der imidlertid også være en tendens til, at der opstår et behov for øget koordination (Jacobsen & Thorsvik, 2002: 79). Borgerservicecentre har elementer af funktionsbaseret og markedsbaseret specialisering. Den funktionsbaserede specialisering består i, at opgaver, der ligner hinanden, samles i samme enhed. Der er også et element af markedsbaseret specialisering i de situationer, hvor alle opgaver, der følger med særlige kendetegn ved kunden/borgeren, placeres i samme enhed. Det gælder fx i de situationer, hvor borgerservicecentre søger at samle opgaver, som relaterer sig til en bestemt livssituation, fx død eller skilsmisse (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

Selv om der ligger et ønske om at øge koordinering ved at "skabe en indgang til den offentlige sektor", hvilket var en af visionerne bag strukturreformen, kan man forvente, at der i den praktiske organisering altid vil være et behov for såvel specialisering som koordination.

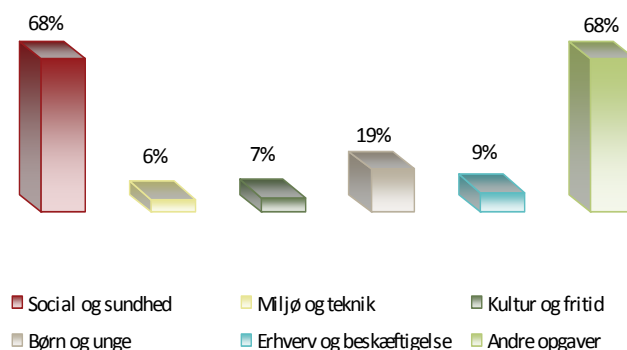
**Figur 3.7 Er jeres borgerservice opdelt i en receptionsfunktion, som tager de lette sager, og en specialistfunktion, som varetager mere komplicerede sager?**



Undersøgelsen viser, at 43% af centrene er inddelt i en receptionsfunktion, som tager de lette sager, og en specialistfunktion, som varetager mere komplicerede sager, mens 57% ikke har denne inddeling. I gennemsnit anslås det, at 66% af de sager, der behandles i borgerservicecentre, afsluttes af en og samme medarbejder, mens borgeren står der, og at 88% af sagerne afsluttes i borgerservicecentre uden at gå videre til andre forvaltninger. Disse tal tyder på at borgerservicecentre kun i begrænset grad optræder som en "strømfordeler", hvor sagerne sendes videre i systemet, hvilket ville kunne gøre dem til et potentielt forsinkende led i sagsbehandlingen. Man kan heller ikke konkludere, at sagsbehandlingen bliver mere overfladisk eller mindre specialiseret, selv om den ikke sendes videre til fagforvaltningerne. I cent-

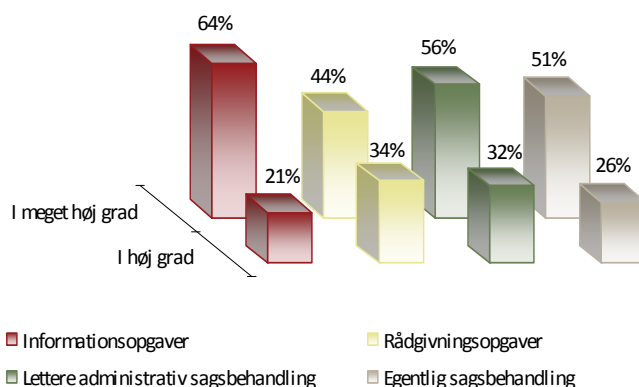
rene sker der en tilrettelæggelse af de enkelte sagsgange, som oftest omhandler information eller sagsbehandling, som ikke indbefatter et skøn. Der er ikke noget, der tyder på, at de påkrævede kompetencer i den forbindelse ikke skulle være til stede i centrene. Desuden sker der en kraftig udvikling i it-understøttelsen af de forskellige sagsgange i centrene, hvilket betyder en standardisering af sagsgangene, og at det bliver lettere for den enkelte medarbejder at håndtere flere forskellige sagsgange og regelsæt.<sup>1</sup>

**Figur 3.8 Varetagelse af opgaver "I meget høj grad/I høj grad" inden for følgende områder...**



Undersøgelsen af, hvilke områder de opgaver, der varetages i borgerservicecentre, fordeler sig på, viser, at det i høj grad er social- og sundhedsområdet, der er dominerende. Her er der tale om opgaver som udbetaling af boligstøtte, udbetaling af tilskud til enlige forsørgere mv. Desuden er der en meget stor del af andre opgaver (68%). Det kan fx være udstedelse af pas og kørekort, registrering af flytning mv. Imidlertid er det forskellige opgaver, der varetages på borgerservicecentre i de forskellige kommuner.

**Figur 3.9 I hvor høj grad varetages følgende opgaver i borgerservicecentret?**



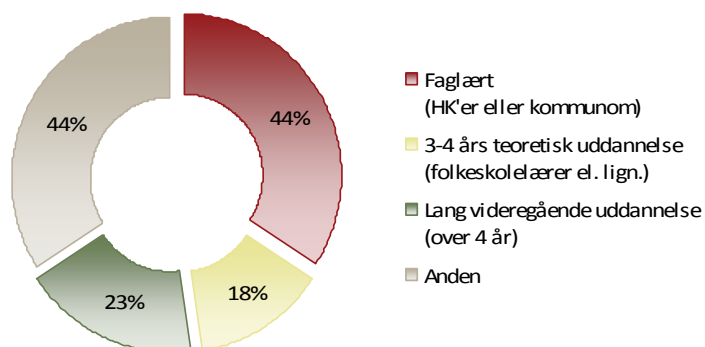
Analysen giver desuden et billede af, hvordan opgaverne fordeler sig på information, rådgivning og sagsbehandling. Her er det værd at bemærke, at informationsopgaverne fylder mere end rådgivningsopgaverne. Desuden varetages der i udpræget grad både lettere og egentlig sagsbehandling. Det forhold, at rådgivningsopgaverne fylder relativt lidt, kan være relevant i

<sup>1</sup> Denne tolkning er ikke baseret på spørgeskemaet, men på interview.



forhold til diskussioner om, hvilke potentialer der er ved at sammenlægge biblioteker og borgerservicecentre. Her argumenteres der for, at bibliotekarerne besidder særlige kompetencer i forhold til rådgivning og vejledning, som også vil være relevant på borgerservicecentrene. Dette kan være en rigtig betragtning, men det er også vigtigt at have for øje, at der foregår en stor del egentlig sagsbehandling på borgerservicecentrene, som forudsætter særlige forvaltningsmæssige kompetencer i forhold til fx lovmedholdelighed og retssikkerhed.

**Figur 3.10 Sidst afsluttede uddannelse**



Undersøgelsen viser, at borgerservicecheferne i høj grad er HK'ere og kommunomer. Der er også en meget stor del, der opgiver anden uddannelse. Her er der ofte tale om folk, der har taget en form for efteruddannelse i tillæg til at være HK'er eller kommunom. Desuden er der 18%, der har en mellemlang uddannelse, og 23%, der har en lang videregående uddannelse.

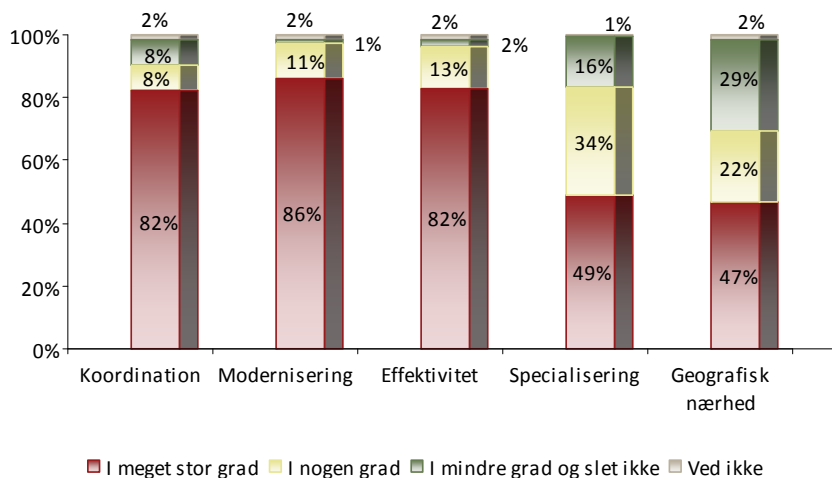
### 3.2.1 Afvejning af forvaltningsmæssige hensyn

I undersøgelsen blev borgerservicecheferne bedt om at rangordne fem forskellige hensyn i borgerservicecentrene. Her viser undersøgelsen, at koordination tillægges højeste prioritet, herefter følger modernisering, effektivitet, specialisering og geografisk nærhed.

**Tabel 3.1 Hvilken prioritet mener du personligt, at man bør tillægge følgende hensyn i borgerservicecentret? (fra 1-5, hvor 1 er højeste prioritet)**

	Gns.
Koordination	2,27
Modernisering	2,68
Effektivitet	2,81
Specialisering	3,41
Geografisk nærhed	3,86

**Figur 3.11 I hvilken grad mener du, man bør opprioritere følgende hensyn i borgerservicecentret i din kommune?**



Tilsvarende viser undersøgelsen, at de adspurgte mener, at koordination, modernisering og effektivitet er hensyn, der i meget stor grad bør opprioriteres i borgerservicecentrene, mens spesialisering og geografisk nærhed i relativ mindre grad bør prioriteres.

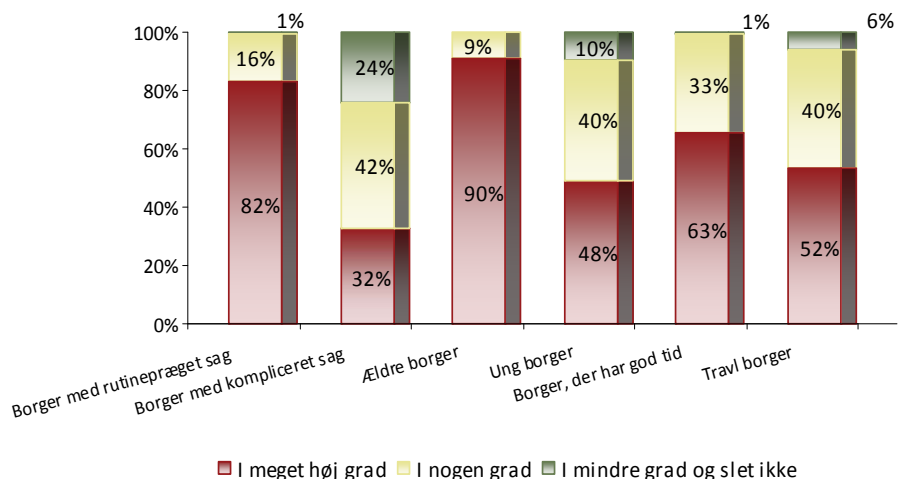
Dette er interessant set i forhold til den funksjon, opprettelsen av borgerservicecentrene hadde i forbindelsen med kommunalreformen. Her blev der i høy grad lagt vekt på at ”holde lyset tændt” på de gamle rådhusene. I denne situation hadde geografisk nærhed således en sterk prioritet, hvilket førte til opprettelsen av relativt flere borgerservicecentre i sammenlægningskommunerne (Pedersen et al., 2008). Det kunne være forbundet med koordinasjonsproblemer at have flere centre i samme kommune. For eksempel fordi de forskjellige centre i nogle tilfælde ville have forskjellige åpningstider eller håndtere forskjellige arbeidsoppgaver. Her to år efter reformen nedlægges centrene imidlertid i stort omfang i de kommuner, der har flere centre. Bevæggrunden er, at der ofte er ret få ekspeditioner på de små centre. I den forstand skifter fokus således fra geografisk nærhed til effektivitet og koordination. I årene omkring reformen var det i mange sammenlægningskommuner en politisk prioritet, at der skulle opretholdes borgerservicecentre i de gamle kommuners rådhusene for at signalere ligeværd blandt kommunerne og for ikke at slukke lyset på rådhusene i sammenlægningskommunerne, men nu er situationen på vej tilbage til en normal tilstand, hvor turbulensen omkring reformen træder i baggrunden. I denne situation bliver modernisering igen set som et område med meget stor betydning. Dette minder om situationen før reformen, hvor en optælling af indholdet i artikler i ”Danske Kommuner” viser, at digitalisering var et af de allervigtigste temaer i diskussionen om borgerservice (Pedersen et al., 2008).

### 3.3 Hvilken borger sættes i centrum?

Et oplagt spørsmål i forhold til, hvordan kommunalreformens målsætning om at sætte borgeren i centrum implementeres, er, hvilken type borger der kommer i centrum. Her viser undersøgelsen, at det overvejende er den ældre borger (90%) og borgere med rutineprægede sager (82%), der kommer i centret, mens det i mindre grad er travle borgere, unge borgere og borgere med komplicerede sager, der dukker op. Her er der altså tale om den gruppe borgere, der rent fysisk møder op på borgerservicecentrene. I tillegg hertil foregår en meget stor del af borgerservicecentrenes ekspedition over telefonen eller via internetbaserede løsninger. Det må forventes, at de unge og travle borgere i højere grad bruger disse løsninger. I forhold til

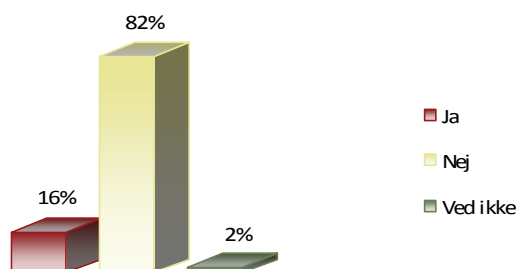
behandlingen af de komplicerede sager må tallet ses som udtryk for, at de opgaver, der varetages i borgerservicecentrene, sjældent er komplicerede, og ikke som udtryk for, at de komplicerede sager behandles over telefonen eller nettet, hvor løsningsmulighederne er standardiserede.

**Figur 3.12 I hvor høj grad findes denne type borger i borgerservicecentret?**



I Københavns Kommune er der blevet oprettet en instans – Borgerrådgiveren – hvor der er mulighed for at klage over sagsbehandlingen, personalets optræden og udførelsen af praktiske opgaver, mens der ikke kan klages over kommunens afgørelser og de politiske beslutninger om serviceniveauet. Denne instans servicerer således komplicerede sager, hvor der er en konflikt mellem borgeren og forvaltningen, og rådgiver borgeren i forhold til at køre en sag mod systemet. Det er således tydeligt, at borgerservicecentrene sammenlignet med denne instans i mindre grad retter sig imod de borgere, der er i konflikt med systemet, eller som føler, de er kommet i klemme. Kun 16% svarer, at der findes en tilsvarende instans i deres kommune. Hvor borgerservicecentrene er blevet spredt, således at der nu findes borgerservicecentre i alle danske kommuner undtagen en enkelt, er det således interessant, at den ombudsmandslignende borgerinstans i mindre grad spredes i kommunerne. Man kunne argumentere for, at det særligt var i de problematiske og konfliktfyldte sager, der var behov for en god borgerservice, som i de mere rutineprægede opgaver.

**Figur 3.13 Ombudsmandslignende instans**



## 4 Konklusion

I indledningen blev der rejst tre spørgsmål. Før det første hvilken politisk prioritet borgerservicecentrene har, og hvordan de er blevet forankret i kommunerne. For det andet hvilke afvejninger der sker i forhold til klassiske organisatoriske hensyn som specialisering, koordination, modernisering, nærhed og effektivitet i borgerservicecentrene, og endelig hvilke fordelingsmæssige konsekvenser oprettelsen af borgerservicecentre har. Det vil sige, om det er en bestemt type sager og en bestemt type borgere, som kommer i centrum på borgerservicecentrene.

I forhold til spørgsmålet om, hvilken politisk prioritet området har, viser undersøgelsen, at borgerservice indgår i 2/3 af kommuners strategiplaner, hvilket tyder på en ret høj prioritet. Desuden er der en meget stor del af kommunerne, som har en borgerservicepolitik eller planer om at udarbejde en. Dette understøtter billedet af, at der er en stor opmærksomhed omkring borgerservice i kommunerne – i hvert fald hvis man spørger borgerservicecheferne. Med hensyn til områdets organisatoriske placering i de kommunale forvaltninger, så synes området at have fået en rimelig central placering i forvaltningen, når man tager i betragtning, at det varetager borgerrettede opgaver frem for fx beslutningsforberedende arbejde. Det mest typiske er således, at der refereres til en direktion med flere direktører og en forvaltningschef på niveau 2, men der er også en tredjedel, der refererer til niveau 1 – dvs. kommunaldirektøren.

Når borgerservicecentrene ikke i højere grad er placeret under fagforvaltningerne, afspejler det også, at centrene netop har borgerrettede ydelser som deres særrområde. Der er for så vidt tale om en markeds-mæssig inddeling hvor man samler alle opgaver, der er afgrænset ved et særligt kendetegn ved kunden i samme organisatoriske enhed. Dette skal ses i modsætning til en funktionel inddeling, hvor ligeartede opgaver samles i samme enhed (Jacobsen & Thorsvik, 2002: 76). Det vurderes, at 88% af sagerne i borgerservicecentrene afsluttes, uden at sagen sendes videre til andre dele af forvaltningen. Dette tyder på, at borgerservicecentrene kun i begrænset omfang optræder som et ekstra led, hvor sagerne sendes videre i systemet, hvilket potentielt ville kunne forsinke sagsgangen. Det kan ikke udledes, at sagsbehandlingen bliver mindre specialiseret, selv om den ikke sendes videre til fagforvaltningerne. I centrene tilrettelægges arbejdet, som oftest omhandler information eller sagsbehandling, som ikke indbefatter et skøn. Der er ikke noget, der tyder på, at de påkrævede kompetencer i den forbindelse ikke skulle være til stede i centrene.

I forhold til, hvilke organisatoriske hensyn der er centrale i organiseringen af borgerservicecentrene, var der i sammenlægningskommunerne i forbindelse med kommunalreformen en stor prioritet af geografisk nærhed i den forstand, at man mange steder søgte at holde ”lyset tændt” på rådhusene i de tidligere kommuner ofte ud fra politiske hensyn til at gøre sammenlægningerne politisk gennemførlige. Dette medførte et forholdsvis stort antal centre i sammenlægningskommunerne, men her to år efter reformen nedlægges der i stor udstrækning borgerservicecentre i sammenlægningskommunerne. Dette kan ses som et udtryk for effektiviseringer, da der ofte var ret få borgerhenvendelser på de enkelte centre. Undersøgelsen peger på, at de hensyn, som borgerservicecheferne ønsker at opprioritere, er koordination og modernisering. Det skal ses i lyset af, at det kan give koordinationsproblemer, hvis der er mange centre i en kommune. Desuden er prioriteringen af modernisering en tilbagevendende til de hensyn, som var centrale i diskussionen af udviklingen af borgerservice før kommunalreformen.

Undersøgelsen peger også på, at det er en bestemt type sager, der behandles i centrene, og en bestemt type borgere, der kommer på centrene. Der er generelt tale om lettere sager med en hovedvægt på information, rådgivning og lettere sagsbehandling. Desuden er det i

overvejende grad borgere med god tid og de ældre borgere, der møder op på borgerservicecentrene. Borgerservicecentrene synes for så vidt først og fremmest at være en gevinst for disse grupper, men man kan overveje, hvad der skal til, for at diskussionen om borgerservice og målsætningen om at sætte borgeren i centrum udrulles til også at omfatte borgere med komplicerede sager og borgere, der er i konflikt med systemet.

I Københavns Kommune er der blevet oprettet en ombudsmandslignende funktion – Borgerrådgiveren – hvor der er mulighed for at klage over sagsbehandlingen, personalets optræden og udførelsen af praktiske opgaver, mens der ikke kan klages over kommunens afgørelser og de politiske beslutninger om serviceniveauet. Denne instans servicerer således sager, hvor der er en konflikt mellem borgeren og forvaltningen. Sammenlignet med borgerservicecentrene retter denne instans sig imod de borgere, der er i konflikt med systemet, eller som føler, de er kommet i klemme. Kun 16% svarer, at der findes en tilsvarende instans i deres kommune. I forlængelse heraf kan man overveje, om målsætningen om at sætte borgeren i centrum udrulles i samme grad til de sagsgange, som ikke hører under borgerservicecentrene. I hvert fald er der ikke i forbindelse med kommunalreformen sat et særligt fokus på grupper med komplicerede sager og i konflikt med systemet, som der er sat på de mere rutineprægede sager.

## 5 Litteratur

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004a): Indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussens tale ved Strukturkommissionens offentliggørelse af betænkning den 9. januar 2004.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004b): Aftale om strukturreform. Set 02.06.09 på <http://www.im.dk/publikationer/struktureftale/index.html>

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): Hvordan organisationer fungerer. Indføring i organisation og ledelse. Hans Reitzels Forlag.

KL (2005) Gallupundersøgelser af borgeren i centrum.

Laursen, M. (2006): Legitimerende symbol eller effektiviserende redskab? – en analyse af spredningen af kommunale servicecentre i Danmark. Speciale indleveret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Pedersen, L.H.; A. Olsen og Y. Bhatti (2008): *Does Administrative Professionals Influence Innovation and Diffusion?* Scancor 20th Anniversary Conference, Sessions VII, Panel: Analyzing organizational change in the public sector. Stanford University, California, 21-23 November.

### **Love og bekendtgørelser**

L72 (som vedtaget): Forslag til lov om kommunale borgerservicecentre. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 16. juni 2005. Set 02.06.09 på [http://www.folketinget.dk/Samling/20042/lovforslag/L72/som\\_vedtaget.htm](http://www.folketinget.dk/Samling/20042/lovforslag/L72/som_vedtaget.htm)

## **Abstract**

Today, nearly all local authorities in Denmark have established citizens' service centres, and such centres are, in many respects, deeply embedded in the civic structure. Most things can be sorted out by the centres, so they are, in a sense, one-stop shops where the services the citizen needs are concentrated in one place. The services provided by the centres therefore concentrate on the sort of thing that most citizens need. This also means that they tend to attract a particular type of citizen. Those who physically turn up tend to be elderly citizens with time to spare. In addition much of the centres' work is performed on the internet or over the phone. Since the establishment of service centres, the average citizen seems to have experienced an improvement in the level of service provided by his local authority. It is, however, noteworthy that another citizen-oriented initiative, the setting up of a municipal watchdog function, has spread more slowly. This function is intended to help citizens with complicated problems who have ended up in conflict with the system. Given this background, the question arises as to which type of citizen is most in focus after the establishment of service centres.

*I dag har næsten alle kommuner etableret borgerservicecentre, og borgerservice er på mange måder velforankret i kommunerne. Sagsbehandlingen afsluttes oftest i centrene, og der er i den forstand tale om "one-stop-shops", hvor de funktioner, den konkrete borger har brug for er samlet på et sted. De sager, der er samlet i centrene, er i høj grad de sager, borgeren i almindelighed har brug for. Det betyder også, at centrene har fokus på en bestemt type borgere. I det fysiske fremmøde på centrene er det overvejende de ældre borgere med forholdsvis god tid, der tropper op. Derudover sker en stor del af centrenes sagsbehandling over nettet eller telefonen. For så vidt er der tegn på, at den almindelige borger med etableringen af borgerservicecentre, hvor der netop er fokus på borgerservice, har oplevet et serviceløft. Det er imidlertid interessant, at etableringen af kommunale ombudsmænd, som et andet borgerrettet organisatorisk tiltag, spredes langsommere i kommunerne. Her er der tale om et tiltag, som retter sig mod borgere med komplicerede sager, som er i konflikt med systemet. Man kan på den baggrund spørge, hvilken borger, det er, der i højere grad er kommet i centrum i forbindelse med etableringen af borgerservicecentre i kommunerne?*