

Indførelsen af one-stop-shopping – koordination gennem ændringer af den formelle organisering?

I artiklen diskuteres to eksempler på indførelsen af *one-stop-shopping* under overskriften *en indgang til den offentlige sektor*. I forlængelse heraf diskuteres ændringer i den formelle organisering som svar på koordinationsproblemer.



LENE HOLM PEDERSEN
Forskningsleder, AKF - Anvendt KommunalForskning

One-stop-shopping

De moderne velfærdsstater er i mange lande blevet kritiseret for manglende koordination. Som svar på denne kritik – og for at opnå øget legitimitet – er der i mange lande sket ændringer i den formelle organisering. En af de organisationsopskrifter, der er blevet trukket på, er one-stop-shops – en form for administrativt supermarked, hvor borgeren fra et og samme sted kan hive alle de varer, han har brug for, ned fra hylderne. Her sker koordinationen ved at en række ydelser samles på samme sted. Det er en forvaltningsopskrift, der kan spores tilbage i tiden, men som også i disse år spredes i en række lande, hvor den tilpasses og omformes i tråd med lokale interesser og institutioner (Askim et al. 2011b).

One-stop-shops varierer på en række forhold. For det første varierer deres opgavesammensætning – både i bredden og dybden. Nogle er blot informationsportaler, hvor man kan shoppe viden, andre laver reel sagsbehandling. Det varierer også i hvor høj grad sager færdiggøres på stedet, og i hvor høj grad de overføres til andre forvaltningsenheder. For det andet varierer deltagerkredsen. Nogle gange er der flere myndigheder, der har en one-stop-shop som et fælles ansigt udadtil. Det gælder fx de norske NAV-kontorer, hvor der er deltagere fra flere myndighedsniveauer, men der kan også være forskellige typer af organisationer involveret, fx både offentlige og frivillige organisationer. Public-private partnerships (PPP) er således stadigt mere udbredte. Et tredje forhold, der varierer, er nærheden til borgerne. Nogle gange er der tale om fysiske enheder, der placeres i et konkret nabolag, andre gange er der tale om enheder, der servicere en større region eller en kommune. Der er således en række dimensioner på, hvor one-stop-shops vari-

erer, men der er også et særtræk, de deler, nemlig forestillingen om at der kan skabes koordination med udgangspunkt i den enkelte borger. Altså ved at den formelle organisation indrettes, så alle borgerens behov samles på et sted. Det lyder jo næsten for godt til at være sandt.

I det følgende analyseres indførelsen af borgerservicecentre og kommunale jobcentre som to eksempler på tiltag, der trækker på forestillingen om en koordination, hvor borgeren skal have én indgang til den offentlige sektor. Imidlertid er der også – som vi skal se – andre hensyn end hensynet til koordination, der har betydning for ændringer i den formelle organisering.

Indførelsen af borgerservicecentre

Én indgang til den offentlige sektor var mantraet for gennemførelsen af Strukturreformen. Reformen skulle gennemføres med »borgeren i centrum«. Der var med andre ord et ønske om en borgernær koordination og opskriften på, hvordan det skulle gennemføres var ændrede organisationsformer. Det med at sætte borgeren i centrum, det lyder jo rigtig godt. Der var heller ikke nogen, der meldte sig som modstandere af det på reformtidspunktet. Faktisk kan man se det som et rigtig godt retorisk greb, der var med til at skabe opbakning og tilslutning til reformen. Imidlertid var det langt mindre tydeligt, hvad det skulle udmønte sig i konkret. Hvordan gør man, når borgeren i stigende grad skal sættes i centrum? Og hvad betyder det, hvis det ikke betyder, at borgeren skal have det, borgeren gerne vil have i form af et højere serviceniveau?

Det mest konkrete tiltag i forbindelse med reformen var vedtagelse af loven om kommunale borgerservicecentre. Formålet

med loven er at fremme, at kommunalbestyrelserne opretter borgerservicecentre, der kan fungere som borgernes indgang til den offentlige sektor. Imidlertid indeholdt loven ikke et påbud om at oprette kommunale borgerservicecentre. I substansen indeholder loven først og fremmest anvisninger til, hvad kommunale borgerservicecentre kan gøre, og det meste af dette kunne de faktisk allerede gøre i forvejen. På det tidspunkt, hvor loven blev vedtaget, eksisterede der således kommunale borgerservicecentre i ca. 50% af kommunerne. Udbredelsen af borgerservicecentre i Danmark følger således et mønster, hvor det første borgerservicecenter blev oprettet i slutningen af 80'erne, og hvor centrene derefter spredtes mellem kommunerne i en mimetisk proces, hvor kommunerne efterlignede hinanden, indtil borgerservicecentre også vedtages ved lov. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at alle kommuner undtagen en enkelt indfører borgerservicecentre efter lovens ikrafttrædelse, selvom loven altså ikke indeholder et påbud om, at kommunerne skal oprette et borgerservicecenter, men kun en anvisning på hvad kommunerne kan gøre. For så vidt kan man jo sige, at loven ser ud til at have haft en virkning.

Hvor loven om borgerservicecentre i forbindelse med reformen indeholdt et element af symbolpolitik, var det samme i høj grad tilfældet for den måde borgerservicecentre blev oprettet i sammenlægningskommunerne. Hvis man analyserer, hvilke forhold der har betydning for, hvor mange borgerservicecentre kommunerne oprettede efter reformen, viser det sig således, at det der for alvor spiller en rolle er, hvor mange kommuner der indgik i kommunesammenlægningen (Bhatti et al. 2011a). Umiddelbart i forbindelse med reformen ønskede man i mange kommuner at holde lyset tændt på rådhusene, især i de sammenlægningskommuner der ikke vandt i spillet om at få det nye rådhus placeret hos sig. Her blev oprettelsen af borgerservicecentre således et symbol på lokalt demokrati og geografisk nærhed. Det er selvfølgelig lidt pudefigt, at det er geografisk nærhed, der blev en bærende forvaltningsværdi i forbindelse med oprettelsen af centrene, når det der ellers har været fokus på i borgerserviceområdet er, hvilke forbedringer og effektiviseringer der kan opnås med digitalisering. På den måde blev oprettelsen af borgerservicecentre ikke kun et element i at skabe opbakning til reformen på landsplan men også et element i forhold til at få kommunesammenlægningerne til at glide ned lokalt.

Den politiske hukommelse er jo imidlertid kort. Efter reformen blev det tydeligt, at det ikke var så mange borgere endda, der havde behov for at møde op for at få personlig betjening på de gamle rådhus. I stedet for at satse på geografisk nærhed blev der i kommunerne igen behov for at lægge vægt på digitalisering og effektivisering. I den større sammenhæng var det med en indgang til den offentlige sektor også mere et mantra end en faktisk realitet. Organiseringen af forvaltningen blev ikke meget mere simpel med reformen. Amterne forsvandt, men i stedet kom der nu fem regioner, 11 miljøcentre og 29 skattecentre. Der opstod således nye snitfladeproblemer mellem fx borgerservicecentre og skatteområdet.

Det fornyede fokus på effektiviteten på borgerserviceområdet førte også til en ny reorganisering. Denne gang blev en række opgaver med virkning fra 2012 samlet og centraliseret under myndigheden »Udbetaling Danmark«, der står for sagsbehandlingsopgaver i forhold til pension, boligstøtte, barseldagpenge, børnebidrag mv. Umiddelbart kan det godt undre, at man opretter hele fem centre forskellige steder i landet til at varetage denne opgave frem for at lave et samlet center, når rationalet er, at der skal være tale om en objektiv og ensartet sagsbehandling. Der er altså ikke tale om centre, hvor borgeren skal kunne møde frem, eller hvor man ønsker en lokal variation i sagsbehandlingen, når der findes flere forskellige centre skyldes det således, at man også skulle tage hensyn til skabelsen af arbejdspladser i udkantsområderne.

Ændringerne i den formelle organisering af borgerservicecentre skifter således mellem at hente deres legitimitet i behov for koordination med udgangspunkt i borgeren over geografisk nærhed og videre til slut i effektivitet – dog kombineret med den kompleksitet, der følger med politiske kompromiser.

I forlængelse af det forløb kan man diskutere, om borgeren så er kommet mere i centrum. Med borgerservicecentre er det blevet tydeligt for borgerne, hvor de kan møde op. Der er også sket en institutionalisering af et sted i forvaltningen, som skal yde service til borgerne, og som har service til borgerne som umiddelbar eksistensberettigelse. Men det er også tydeligt, at forestillingen om en one-stop-shop, hvor borgeren kan møde op og få fikset det hele skal tages med et gran salt. Der kommer nye snitflader, hvor gamle nedlægges. Særlig tydelig er snitfladen i forhold til skatteområdet. Skatteområdet er netop et område, der har stor betydning for alle borgere, og hvor der er borgere, der har brug for et personligt fremmøde. Det har de også efter, at skatteområdet er blevet fjernet fra kommunerne, men nu møder de så op i borgerservicecentre i de kommuner, der ikke mere har skat inden for deres område. Her er der altså kommet en ny snitflade. For nogle borgere fungerer de nye digitale selvbetjeningsløsninger, men der er også en gruppe af borgere, der har brug for fortsat personligt fremmøde. Det gælder faktisk ikke kun de ældre borgere, men også yngre borgere. Selvom de unge mennesker lærer at bruge computere fra barnsben, så betyder det ikke, at de har den viden om, hvordan de offentlige systemer fungerer, der er nødvendig for at kunne manøvrere rundt i forvaltningen med en pc. Der er således borgere, der fortsat har behov for et personligt fremmøde, men nu i høj grad skal have hjælp til at lære at betjene andre myndigheders selvbetjeningsløsninger. Men gode digitale løsninger vil kunne skabe virtuelle one-stop-shops, hvor borgeren kan få det hele samme sted, lige meget hvor han er.

Indførelsen af de kommunale jobcentre

Tilbage i 2002 erklærede regeringen, at den arbejdede på at indføre et enstrengt system på beskæftigelsesområdet, og en ændring i den retning blev gennemført parallelt med Strukturreformens. Efter reformen på beskæftigelsesområdet indførtes umiddelbart to forskellige former for jobcentre. For det første var der delte jobcentre, hvor kommunerne havde ansvaret for

de uforsikrede ledige – det vil sige kontakthjælpsmodtagerne, mens staten havde ansvaret for administrationen og finansieringen af de forsikrede ledige. Ledelsen af disse centre var delt mellem staten og kommunerne, og ligeledes var ansvaret for finansiering og administration delt. Den anden model der var gældende, er den vi også kender fra i dag, hvor der blev oprettet såkaldte pilot-jobcentre i kommunerne. Her fik 14 kommuner det fulde ansvar for både de forsikrede og uforsikrede ledige. Den første model lyder nok umiddelbart som en noget underlig konstruktion, og den var da også resultat af et politisk kompromis mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen. Den blev i øvrigt også afskaffet meget hurtigt, hvorefter kommunerne fik det fulde ansvar for jobcentrene.

Det centrale i ændringen af organiseringen af jobcentrene er, at det tostrengede system, hvor administrationen af forsikrede og uforsikrede ledige blev set som problematisk og »ukoordineret«. Dette var baggrunden for et ønske om reorganisering, som rækker langt tilbage i tid. Men bag koordinationsproblemet lå der også forskellige institutionelle interesser. Fx havde højredelen af salen en langt større interesse i at svække fagforeningernes involvering i forvaltningen af de forsikrede ledige end venterestiden, og fagforeningerne havde en stor interesse i at have en institutionel platform i AF forvaltningerne. Ændringerne i retning af »one-stop-shops« var således ikke kun funderet i nye organisationsformer, om end det i høj grad er her reorganiseringen henter sin legitimitet.

I forlængelse heraf kan man også diskutere om ændringer i den formelle organisering medfører en øget koordination. På beskæftigelsesområdet er der nok en tendens til, at nogle koordinationsproblemer forsvinder, mens der opstår nye snitflader på andre områder. Intensionen med reformen var at udbrede en arbejdsmarkedspolitik, hvor borgeren populært sagt blev rask af at gå på arbejde, frem for en forståelse hvor borgeren skulle være rask, før han kunne begynde at gå på arbejde. Altså et skift i retning af en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Desuden var der et ønske om, at sagsbehandlere med større kendskab til arbejdsmarkedet – dvs. de sagsbehandlere, der havde arbejdet med de forsikrede ledige – skulle have lettere ved at koordinere

med sagsbehandlere, der arbejdede med de ikke-forsikrede ledige, som derved skulle kunne trække på de andre medarbejders viden om aktivering. Det er dog også tydeligt, at der samtidigt opstår nye snitfladeproblemer. Der er således en ny snitflade mellem jobcentrene og de øvrige dele af den kommunale forvaltning, der træder tydeligere frem. Det gælder fx mellem jobcentrene og ydelseskontorerne, som tager stilling til, hvilke ydelser folk på kontanthjælp skal modtage, mens jobcentrene tager stilling til deres aktiveringstilbud. Der er også eksempler på det samme i forhold til børne- og familieforvaltningerne, der sidder med en viden om kontanthjælpsmodtagernes familieforhold, fx deres børns trivsel.

Det er altså et ønske om en mere koordineret og sammenhængende forvaltning, der er det idemæssige gods bag de ændringer i den formelle organisering, der har fundet sted i forhold til jobcentrene og borgerservicecentrene. Imidlertid ser det ud som om, at formelle organisatoriske løsninger på snitfladeproblemer har det med at føre til fremvæksten af nye snitfladeproblemer, hvilket så selvfølgelig kan sætte gang i nye reformer.

Konklusion

Ønsket om at skabe en forvaltning uden snitfladeproblemer er dybtfølt. Velfærdsstatens koordinationsproblemer opleves som besværlige og bureaukratiske. De kommer til udtryk ved kasse-tænkning, og ved at folk kan opleve, at de bliver kassebold mellem myndighederne. Sådanne legitimitetsproblemer er drivende for den politiske appel et ønske om at sætte borgeren i centrum og om at skabe en forvaltning uden snitfladeproblemer. Forestillingen om one-stop-shops og en enstrengt forvaltning er eksempler på bestræbelser på at løse koordinationsproblemer ved at ændre den formelle organisering. Eksemplerne viser også, at det ikke kun er koordinationsproblemer, der er drivende for reformerne, ændringer i den formelle organisering kan også give administrative reformer en politisk legitimitet. Desuden viser eksemplerne, at ændringer i den administrative organisering, som måske nok som udgangspunkt søger at løse nogle koordinationsproblemer, ofte ender med at skabe andre.

LITTERATUR

Askim, J.; A. L. Fimreite, A. Moseley & L. Holm Pedersen (2011): One stop shops for Social Welfare The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries. *Public Administration*. Early view.

Bhatti, Y.; A. L. Olsen & L. Holm Pedersen (2011a): Administrative professionals and the diffusion of innovations The case of citizen service centres. *Public Administration*. Vol 89, issue 2: pages 577-594

Bhatti, Y.; A. L. Olsen & L. Holm Pedersen (2011b): Keeping the lights on Citizen service centres in municipal amalgamations. *Administration in Social Work*, 35(1):3-19.