



EUROPÆISK SEMESTER TEMABLAD

KVALITETEN AF DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

1. INDLEDNING

Offentlig forvaltning afspejler det institutionelle grundlag for, hvordan et land drives¹. Den offentlige forvaltning opfylder samfundets behov og funktioner baseret på organisatoriske strukturer, processer, roller, relationer, politikker og programmer. Den former bæredygtig økonomisk velstand², social samhørighed og menneskers velfærd³. Den påvirker social tillid og former betingelserne for at skabe værdi for offentligheden⁴.

Institutioner spiller en grundlæggende rolle for fastsættelsen af de rette incitamenter, hvilket vil mindske usikkerheden og gøre velstand mulig på lang sigt. Svagheder i den offentlige forvaltnings måde at fungere på kan skabe betydelige hindringer for det indre markeds funktionsmåde, for investering på

regionalt og lokalt plan⁵ samt for innovation.

Nogle EU-lande har konsekvent gjort en bevidst indsats for at styrke deres forvaltningers resultater; andre er nødt til at genoverveje byggestenene i deres forvaltningssystem. Den nuværende hurtige sociale, teknologiske og økonomiske forandring kræver, at alle offentlige forvaltninger tilpasser sig de nye realiteter.

EU støtter indsatsen på dette område med finansiering, tekniske standarder og værktøjer, analyser, kollegial udveksling, vejledning og teknisk bistand (se bilag 1).

Dette faktablad omhandler de **horisontale aspekter af den offentlige forvaltnings funktionsmåde**. Det ser på, hvordan man opnår resultater og forbedrer ansvarlighed, beslutningstagning, strukturer og processer, menneskelige ressourcer og levering af tjenesteydelser. Forvaltningsmæssige aspekter i den forbindelse såsom de offentlige finansers holdbarhed, korruption, effektive retssystemer samt skattesystemer og skatteforvaltning behandles i særskilte faktablade.

¹ Holmberg S. og Rothstein B., "Good Government: The Relevance of Political Science", Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay og Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. "Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries", World Development, 2013 Aug; 48:19-31.

⁴ Værdi for offentligheden er den værdi, der er fælles for alle aktører i samfundet: borgere, virksomheder, organisationer og uformelle grupper. Den er resultatet af alle afgørelser om ressourceallokering, som træffes af alle interessenter i samfundet som helhed.

⁵ Regionsudvalget, "Resultater af RU's onlinehøring om hindringer for investeringer på lokalt og regionalt niveau", sekretariatet for Underudvalget for Økonomisk Politik (ECON), Bruxelles, september 2016.

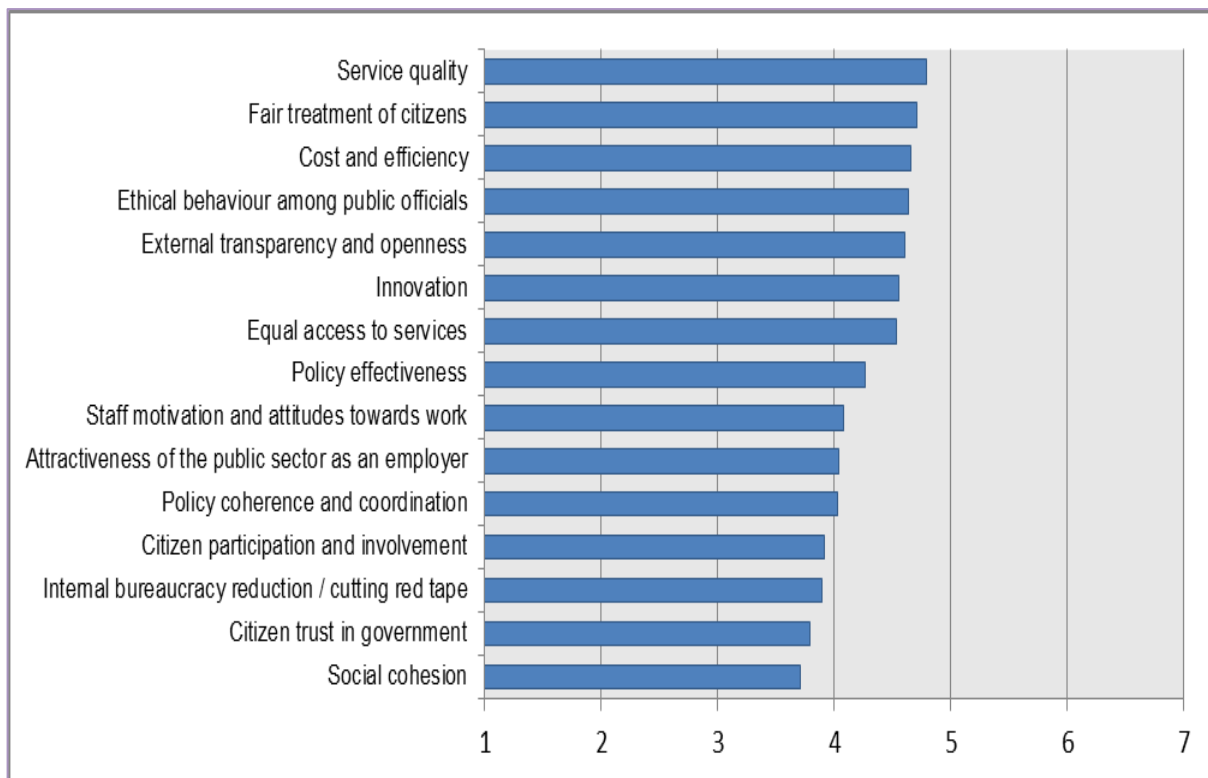
2. DE STØRSTE UDFORDRINGER

2.1. Resultater og begrænsninger i forbindelse med de seneste reformbestræbelser

Den sidste snes års reformer i medlemsstaterne har forbedret omkostningseffektiviteten og produktiviteten i den offentlige forvaltning. Overordnet set er institutionerne blevet

mere åbne og gennemsigtige, og adgangen til og kvaliteten af tjenesteydelserne er øget. Alligevel er borgernes tillid til myndighederne, den sociale samhørighed og den offentlige sektors tiltrækningskraft som arbejdsgiver forringet.

Figur 1 – Reformresultater⁶



Kilde: Hammerschmid, m.fl.⁷.

Der er ikke sket tilstrækkelige forbedringer med hensyn til arbejde i partnerskaber og i netværk.

Begrundelserne for disse forskellige fremskridt er vanskelige at analysere, da en systemisk evaluering af resultaterne af en reform normalt bliver undervurderet og

derfor begrænset⁸. Desuden er der kun få sammenlignende analyser mellem lande, politiske områder og administrative organisationer af erfaringer med og vellykkede resultater af reformer⁹.

⁶ Fra 1 = kraftig forværring til 7 = kraftig forbedring.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, m.fl., "Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives", COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., m.fl., "Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top" Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. og Pierre, J., "Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research", Governance, 30, 2017, 11–16.

Mange reforminitiativer i Europa er koncentreret om ændring af formelle strukturer og procedurer. De er ofte topstyrede, afspejler en politisk eller budgetmæssig logik og forsømmer til tider at udvikle menneskeligt potentiale, nytænke statslige foranstaltning eller ændre den administrative kultur. Offentlige ledere har ofte ringe selvstændighed. Institutioner tilskyndes sjældent til at udvikle intern refleksionskapacitet, lære af fejl eller være nyskabende. I mange lande har langvarig, intensiv og formalistisk omstrukturering ført til en generel reformtræthed.

Medlemsstater, der tiltrådte EU efter 2004, har gennemført omfattende administrative reformer som led i deres forberedelser til EU-medlemskab. Disse havde til formål at modernisere udformningen af politikker, forbedre effektiv koordinering og skabe en meritbaseret offentlig forvaltning, der er i stand til at tiltrække og fastholde velkvalificerede medarbejdere.

Fleere år efter tiltrædelsen var dynamikken i mange af disse lande imidlertid gået tabt¹⁰. Mange aspekter af den administrative forandring forblev skrøbelige og opsplittede. Bæredygtighed var ofte hæmmet af manglende politisk enighed om indhold og retning, manglende evne til at håndtere underliggende politisering og svage og ustabile centrale statslige institutioner. Fraværet af en professionel, upartisk øverste ledelse, der kunne lede moderniseringen, har efterladt mange lovændringer som tomme skaller, der ikke er blevet fulgt op af en velfungerende arbejdspraksis¹¹.

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, "The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession", SIGMA Paper Nr 44. OECD, Paris, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, "Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?", World Bank Working Paper No 115, Washington, DC, 2007.

2.2. Ledelseskapaçitet

Indikatorer for bæredygtig regeringsførelse¹² ser på regeringens evne til at levere fornuftige politikker samt sociale aktørers deltagelses- og tilsynskompetencer. De viser, at der er store forskelle inden for EU for så vidt angår ledelseskapaçitet og ansvarlighed. Et betydeligt antal lande bruger stadig ikke deres formelle ordninger for bedre politikudformning i praksis.

Strategisk planlægning og koordinering er svagest i Grækenland, Cypern og Ungarn. Det er bedst indarbejdet i den politiske proces i Danmark, Finland og Det Forenede Kongerige. I et betydeligt antal lande er anvendelsen af dokumentation i politikudviklingen stadig begrænset, og kvaliteten af den formelle konsekvensanalyse af lovgivningen skal forbedres betydeligt. En større inddragelse af civilsamfundet og den akademiske verden i politikudvikling og evaluering kan øge kvaliteten af politikker i Grækenland, Ungarn og Rumænien.

I alt udviser 14 EU-medlemsstater en nedadgående tendens i det samlede regeringsførelsesindeks (Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland og Sverige). Kun tre lande (Italien, Cypern og Malta) viser en mere markant forbedring i deres ledelseskapaçitet (over 0,5 procentpoint) i de seneste fire år, dvs. siden indførelsen af indikatorerne.

2.3. Udvikling af medarbejderpotentialet i den offentlige forvaltning

Den offentlige sektor er EU's største "industri". Den beskæftiger ca. 75 mio. mennesker, eller omkring 25 % af arbejdsstyrken. Offentlige udgifter beløber sig til næsten 50 % af BNP.

¹² Indikatorerne for bæredygtig regeringsførelse fra Bertelsmann Stiftung kombinerer en analyse af politiske resultater, demokrati og regeringsførelse i 41 EU- og OECD-lande (Bertelsmann, 2017).

De seneste undersøgelser¹³ viser, at den samlede statslige beskæftigelse i medlemsstaterne efter et fald i 2012 (til 7 % i Grækenland og 4,7 % i Det Forenede Kongerige) atter er tilbage på niveauet før krisen. Nogle lande har haft personalenedskæringer (3,5 % i Letland og 3,6 % i Nederlandene), mens andre har øget antallet af ansatte i den offentlige forvaltning med op til 2 procentpoint (Tjekkiet, Estland, Ungarn og Slovenien). De foreliggende data tyder på, at centrale myndigheder eller myndigheder på lavere niveauer generelt har delt byrden ved beskæftigelsesmæssige tilpasninger. Der er en række undtagelser hertil, selv om de i nogle tilfælde afspejler reorganiseringen af levering af tjenesteydelser mellem myndighedsniveauer.

De offentligt ansattes alder er den største risiko for offentlige institutioner i hele EU. I nogle lande (Belgien, Spanien og Italien) vil op til 45 % af embedsmændene gå på pension inden for de næste 15 år. Dette giver anledning til alvorlige bekymringer om den langsigtede kapacitet, institutionelle stabilitet og tjenesteydelsernes kvalitet¹⁴.

Der må indføres effektive strategier for at tiltrække talenter, sikre overførsel af viden og tilbyde karriereudvikling.

Rekruttering baseret på klientilisme er et stort problem i visse nationale systemer og kan stå i vejen for enhver rationel bestræbelse på at opbygge en bedre offentlig forvaltning¹⁵. Politisering og manglende kvalifikationsbaseret ansættelse i den offentlige forvaltning

avler korrupsion i den offentlige forvaltning og underminerer resultaterne¹⁶.

Reduktionen i de offentlige udgifter under krisen har påvirket lønninger og investering i uddannelse inden for den offentlige forvaltning¹⁷. Den gennemsnitlige aflønning af højtstående embedsmænd er 2,6 gange mindre end deres øverste forvaltningschefer. Italien har den største lønforskel mellem topembedsmænd og højtstående chefer, mens Grækenland, Letland og Slovenien har den mindste¹⁸. Samlet set er der sket en forøgelse af jobintensitet og stress i den offentlige forvaltning. Der er ikke sket en observerbar forøgelse af uetisk adfærd.

¹³ OECD, "Government at a Glance 2017", OECD Publishing, Paris, 2017.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, m.fl., "The Study on the Future Role and Development of the Public Administration", Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, m.fl. eds., "Party Patronage and Party Government in European Democracies", Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik og Sass Mikkelsen Kim, "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", Public Administration, 2016.

¹⁷ OECD, "Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service", OECD Publishing, Paris, 2016.

¹⁸ OECD's definitioner er anvendt. "Topembedsmænd" er offentligt ansatte, der rangerer lige under en minister eller statssekretær. "Højtstående chefer" rangerer under topembedsmænd. "Seniormedarbejdere" er politiske analytikere og andre fagfolk, der arbejder med politik- og programudvikling.

De fleste personalepolitikker fokuserer på resultater, men udviklingen af medarbejdernes potentiale prioriteres ikke altid i samme grad. Procesforvaltning vinder over personaleforvaltning. I visse central- og østeuropæiske lande hænger tilgange på det centrale og lavere niveauer ikke sammen¹⁹. I betragtning af den centrale rolle de lavere niveauer spiller for leveringen af tjenesteydelser (og i nogle tilfælde for reguleringen) vil en bedre koordinering på alle forvaltningsniveauer bidrage til at opfylde behovet for en veluddannet og højtydende offentlig forvaltning.

2.4. Kvalitet i de offentlige tjenesteydelser

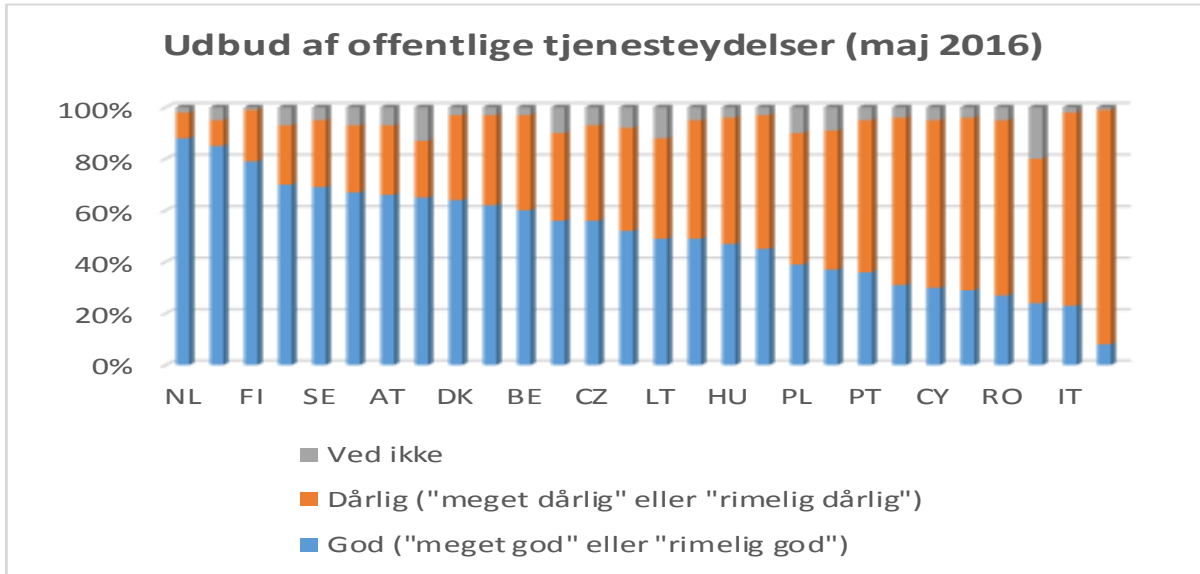
En nylig undersøgelse²⁰ viser, at kvaliteten af et lands offentlige tjenester hænger sammen med graden af tillid til den offentlige forvaltning, hvor let det er at drive forretningsvirksomhed, og samfundets trivsel. Det er også en god indikator for, hvor godt en stat generelt fungerer.

Figur 2 viser markante forskelle på, hvordan de offentlige tjenester opfattes i hele EU.

¹⁹ Europa-Kommission, Overview of public administrations in EU Member States, *under udarbejdelse*.

²⁰ Se EU's portal for åbne data, Standard Eurobarometer 85, 2016 volume A.

Figur 2 – Opfattelsen af offentlige tjenesteydelsers kvalitet

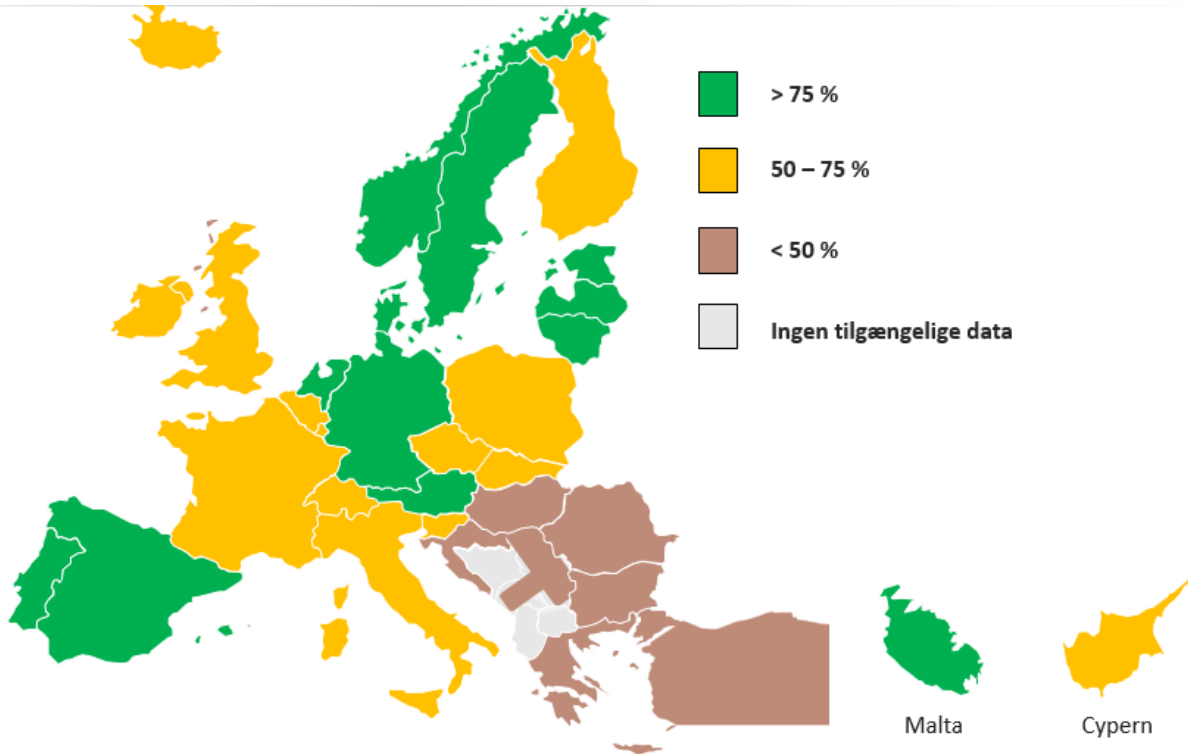


Figur 2 viser markante forskelle på, hvordan de offentlige tjenester opfattes i hele EU.

2.5. Onlineudbud af tjenesteydelser

Veludformede e-forvaltningstjenester har potentialet til at omstille det offentlige serviceudbuds effektivitet og kvalitet.

Figur 3 – Resultater af e-forvaltning



Kilde: Europa-Kommissionen, 2016.

Rapporten med analyse af e-forvaltningen ("eGovernment Benchmark Report") fra 2017 fremhæver dog store variationer i resultaterne af e-forvaltning i hele Europa. De klynger, som har de bedste resultater, består af de nordiske lande, de baltiske lande, de iberiske lande, Tyskland, Malta, Nederlandene og Østrig. Den klynge, der klarer sig dårligst, består af lande i Sydøsteuropa. Resultaterne måles som gennemsnittet af point for fire øverste benchmarks: brugerne i centrum, gennemsigtighed, grænseoverskridende mobilitet og centrale katalysatorer.

For så vidt angår prioriteringerne i den nye [handlingsplan for e-forvaltning](#), der har til formål at skabe nye initiativer under anvendelse af nedenstående syv principper, viser EU-rapporten om eGovernment benchmark, at forbedringen af de offentlige onlinetjenester har været ujævn:

"digital betjening som standard": Obligatoriske onlinetjenester for virksomheder er almindelig praksis i mange lande (halvdelen af EU-landene har gjort en eller flere onlinetjenester obligatoriske), og antallet af tjenester, som vedrører studerende er steget (i 11 ud af 34 lande). Dette er dog ikke tilfældet for resten af EU (4 ud af 34 lande).

I de medlemsstater, som har de mest udviklede onlinetjenester, er onlinekanalen standardkanal for op til 43 % af serviceydelse for borgerne. Imidlertid kan 48 % af de EU-borgere, der har behov for at benytte offentlige tjenester stadig ikke benytte onlinekanalen, idet manglende færdigheder er den væsentligste hindring.

"engangsprincippet": Genbrug af oplysninger er kun steget en anelse, med 1 procentpoint, og oplysninger genbruges nu i halvdelen af de offentlige tjenester. 10 % af de tjenester, der er nødvendige ved oprettelse af en virksomhed, er blevet automatiseret, men dette tal er meget lavere for serviceydelser til borgerne. Anvendelse af legacy software har medført betydelige problemer for moderniseringen af e-forvaltningstjenester og forhindrer den fulde gennemførelse af "engangsprincippet".

"inklusion og tilgængelighed": Næsten alle EU's borgere har mulighed for at få adgang til internettet. Anvendelsen af mobile enheder til at få adgang til internettet er steget drastisk i løbet af de seneste fem år, idet hvert andet offentlige websted nu er "brugervenligt for bærbart udstyr".

"grænseoverskridende som standard": Benchmarket for erhvervsmæssig mobilitet viser, at grænseoverskridende tjenesteydelser halter bagefter: 17 % af de tjenester, som iværksættere har brug for, når de skal starte deres virksomheder (eller oplysninger om disse tjenester), er ikke tilgængelige fra udlandet. Derimod har iværksættere, som starter en virksomhed i deres eget land, kun dette problem i under 1 % af tilfældene.

De mest almindelige hindringer er sprog, manglende oplysninger på webstedet og behovet for et fysisk møde med henblik på at levere den pågældende tjenesteydelse.

"interoperabilitet som standard": Resultater tyder på, at interoperabiliteten i EU langsomt kan være ved at blive bedre, men i øjeblikket er det kun i 31 % af tilfældene, at et udenlandsk udstedt e-dokument accepteres, og et udenlandsk e-ID kan kun bruges i 22 % af tilfældene.

"pålidelighed & sikkerhed": De fleste EU-borgere føler, at de har *en vis* kontrol over de oplysninger, de afgiver online (muligheden for at forvalte personoplysninger i forbindelse med offentlige serviceydelser på nettet), men de fleste har ikke en følelse af *fuldstændig* kontrol (kun 15 % af respondenterne i gennemsnit). I nogle lande er der et paradoks med hensyn til personoplysninger — borgerne føler, at de har kontrol over deres personoplysninger, samtidig med at deres regeringer i virkeligheden kun sørger for begrænset gennemsigtighed. Det modsatte observeres også i nogle lande.

elektronisk ID/e-ID kan garantere en entydig identifikation af en person og gøre det muligt at levere tjenesteydelsen til den person, der er berettiget hertil. Næsten alle medlemsstater har eller er ved at

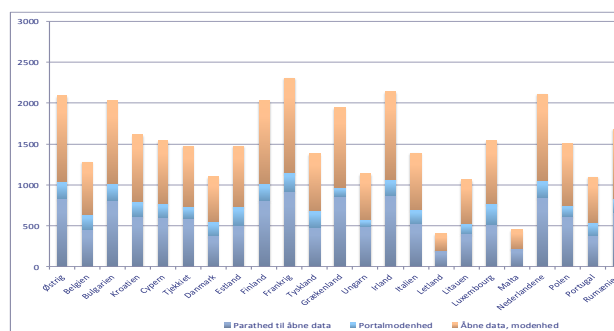
etablere en nationalt støttet e-ID-ordning. Men da der mangler et fælles retsgrundlag, kan medlemsstaterne ikke anerkende og acceptere elektroniske identifikationsmidler, der er udstedt i andre medlemsstater.

Gennemsigtigheden er blevet bedre for så vidt angår regeringernes eget ansvar og præstationsevne, proces for levering af tjenesteydelser og de involverede personoplysninger. Selv om gennemsigtighed synes at være på dagsordenen for de fleste regeringer, varierer resultaterne og viser ikke tegn på en konsekvent gennemførelse af dette princip. Mens nogle medlemsstater er meget langt fremme, sakker andre således bagud.

2.6. Åbne data

Offentliggørelsen af "åbne data"²¹ og definitionen af reglerne om genbrug heraf har en ekstra fordel. De øger regeringernes åbenhed og ansvarlighed og stimulerer også private operatørs udbud af innovative onlinetjenester²². Åbne data kan endvidere stimulere forskningen og borgernes deltagelse i at styrke evidensgrundlaget for udformningen af politikker.

Figur 4 – Åbne data



Kilde: Europa-Kommissionen, 2016.

²¹ Indikatoren "åbne data" måler status for åbne data og genbrug af informationer fra den offentlige sektor i hele EU (indikatoren ligger på en skala fra 0 til 700). Se: Europa-Kommissionen, EU's resultattavle for den offentlige sektors informationer, 2014.

²² Europa-Kommissionen, meddelelse om opbygning af en europæisk dataøkonomi, 2017.

Oversigten over medlemsstaternes parathed vedrørende åbne data og portalens modenhed viser, at landene skal øge det (politiske) kendskab til åbne data, øge de automatiserede processer på deres portaler for at gøre dataene mere anvendelige og genanvendelige og afholde flere arrangementer og kurser for at støtte både lokale og nationale initiativer²³.

2.7. Den offentlige forvaltning i tider med finanspolitisk konsolidering

Den økonomiske krise har øget det budgetmæssige pres på myndighederne og den offentlige sektor og har dermed sat fokus på budgetforvaltning i reformen af den offentlige sektor. Reaktionen på krisen har været forskelligartede og stærkt afhængige af landespecifikke og situationsbestemte faktorer. Selv om man kunne hævde, at målrettede nedskæringer bør foretrækkes frem for en standardtilgang, valgte mange medlemsstater forholdsmæssige nedskæringer som deres tilgang.

²³ Europa-Kommissionen, Den Europæiske Dataportal, Insights into the European State of Play, 2016.

2.8. Offentlig forvaltning og samfundsmæssige udfordringer

Den offentlige forvaltnings rolle er at tage højde for samfundsmæssige udfordringer og håndtere dem proaktivt for at reducere chok for borgerne og erhvervslivet. Alligevel påvirkes den offentlige forvaltning selv af væsentlige ydre tendenser²⁴, som det fremgår af bilag 2.

Der findes ingen umiddelbare løsninger, som kan håndtere disse tendenser. Fremtidige offentlige organisationer bør sigte mod at være: opgaveorienterede, innovationsbaserede, fokuserede på det lange sigt, decentraliserede, netværksbaserede og risikovillige²⁵. Foregribelse af den kommende omstilling kan hjælpe offentlige ledere til at udstyre deres institutioner med den nødvendige kapacitet og viden samt de nødvendige færdigheder og strukturer.

3. POLITISKE MIDLER TIL AT LØFTE UDFORDRINGERNE

3.1. Ingredienser til en bedre offentlig forvaltning

Den offentlige forvaltning er en del af den bredere offentlige forvaltningsramme²⁶. Det er derfor nødvendigt at tage den politiske kontekst i betragtning ved udformning og gennemførelse af administrative reformer²⁷.

I dette afsnit gennemgås medlemsstaternes muligheder for at opbygge offentlige forvaltninger af en bedre kvalitet. Følgende fem indbyrdes

forbundne dimensioner er relevante for alle offentlige sektorer og politikker²⁸:

Resultater og ansvarlighed	
Institutionelle strukturer og processer	Forvaltning af offentlige tjenester og menneskelige ressourcer
Udvikling og gennemførelse af politikker	Levering af tjenesteydelser

3.2. Resultater og ansvarlighed

I takt med at det moderne samfunds kompleksitet øges, og forventningerne til levering af resultater fra myndighederne stiger stejl, er det nødvendigt at skifte fra de fremherskende transaktionsbaserede²⁹ metoder for offentlig forvaltning til systemtænkning³⁰. Et centralt element i en sådan tilgang er forvaltningens ansvarlighed baseret på kvalifikationer³¹, gennemsigtighed og inddragelse af borgerne. De offentlige myndigheder må udnytte deres medarbejderes viden, dømmekraft, initiativ og integritet bedre til at skabe større værdi for offentligheden³².

²⁴ Pollitt Christopher, "Advanced Introduction to Public Management and Administration", Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, "Mission-Oriented Innovation Policy", IIPP Working Paper 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert, "Public Management Reform: A Comparative Analysis", 3. udg., Oxford University Press, 2011.

²⁷ For et overblik over politisk-økonomiske analyseredskaber, se: Mcloughlin, C., "Political Economy Analysis: Topic Guide" (2nd Ed.), GSDRC, University of Birmingham, UK, 2014.

²⁸ Det tæt forbundne og yderst relevante aspekt, som udgøres af den *offentlige økonomistyring*, behandles i et særskilt faktablad.

²⁹ Morieux, Yves og Tollman, Peter, "Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated", Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, "Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change", OECD Publishing, Paris, 2017.

³¹ Se en tilgang til måling af meritokrati i Charron, Nicholas, m.fl., "Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator", working paper series, the Quality of Government Institute, Göteborgs Universitet, 2015.

³² En tilgang, der fremmes af den såkaldte "New Synthesis framework" kan findes på: Bourgon, Jocelyne, "A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century", School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

3.3. Institutionelle strukturer og processer

Et lands institutionelle landskab består normalt af et væld af forskellige organisationer i form af ministerier, agenturer og andre offentlige myndigheder, der virker på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Kvaliteten af samspillet mellem disse organer påvirker i høj grad effektiviteten eller ineffektiviteten af et lands resultater.

Følgende muligheder kan bidrage til at forbedre det generelle system:

forbedre systemisk produktivitet ved at forbedre kvaliteten af forbindelser og samarbejde

styrke forvaltning på flere niveauer, herunder anvendelse af funktionel kortlægning og undersøgelser til at klarlægge ansvarsfordeling og mindske overlappning

sikre, at kompetencer/ansvarsområder matches med ressourcer på alle administrative niveauer

fremme tværkommunalt samarbejde, herunder sammenlægning af ressourcer og netværkssamarbejde inden for og på tværs af forvaltningsniveauer

strømline og forenkle processer, og fremme af koncept og praksis for interoperabilitet inden for og på tværs af forvaltninger

anvende holistisk designede IKT-løsninger, der kan omstille samspillet og kommunikationen i og imellem institutioner og dermed øge offentlige forvaltningers effektivitet.

Der findes ingen standardløsning på organisationen af den offentlige sektor. Der er behov for en differentieret tilgang, der tager hensyn til omkostninger og fordele ved udformning og forvaltning af forskellige kombinationer af forvaltningsstil med henblik på opnåelse af de ønskede resultater og optimal resourceallokering baseret på forskellige behov³³. De traditionelle hierarkier erstattes i stigende grad af nye organisationsformer, som sætter fornyet fokus på det, man kunne kalde for **samarbejdskapacitet**. Sådant netværksforvaltning er baseret på samarbejde og koordinering inden for den offentlige forvaltning samt med

³³ Meuleman, Louis, "Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations", Springer, 2008.

interessenter og formidlere. Det indebærer, at der nedbrydes "siloe" ³⁴ på tværs af forskellige administrative enheder, samtidig med at der deles infrastruktur, processer, data, aktiver, viden, ressourcer, indhold og værktøjer ³⁵.

SOLVIT ³⁶ er et eksempel på et netværk mellem og inden for EU-medlemsstaternes myndigheder. Det kan bidrage til at løse administrative problemer i forbindelse med at bo eller drive forretning i et andet EU-land. Hvis netværk som dette skal være en succes, kræver det aktiv deltagelse af medlemsstaterne og evne til rettidigt at levere de resultater, borgere og virksomheder forventer.

Hvis man samtidig blindt nedbryder institutionelle enheder, kan formelle strukturer forsvinde, som kan være nødvendige af hensyn til effektivitet og ansvarlighed ³⁷.

På samme måde som organisatoriske strukturer skal finde en balance mellem hierarki og samarbejde, må fordele ved **politisk, administrativ og skattemæssig decentralisering** også stå i et rimeligt forhold til mulighederne for strømning, forenkling og positive stordriftsfordele ³⁸.

Hvis **flerniveauforvaltning** skal fungere ordentligt, skal subnationale myndigheds ansvarsområder klart defineres. Deres beføjelser, ressourcer og kapacitet bør være i overensstemmelse med deres ansvarsområder. Den territoriale opdeling skal være levedygtig og grænserne ubestridte, og mulighederne for topstyrede indgreb i subnationale

³⁴ Tett, Gillian, "The Silo effect", Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Europa-Kommissionen, A Vision for Public Services, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg og Meuleman, Louis, "Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs", IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, "Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?", 2015.

myndigheds autonomi bør være klart reguleret ³⁹.

3.4. Forvaltning af offentlige tjenester og menneskelige ressourcer

Arbejdstagerne er det vigtigste aktiv i offentlige organisationer. I takt med aldringen og den øgede automatisering af rutineprocesser må der lægges større vægt på at foregribe og reagere på strategiske spørgsmål. Dette kræver kompetente ledere, som inddrager alle medarbejdere. Særlige muligheder for organisatorisk udvikling gennem forvaltning af menneskelige ressourcer omfatter:

planlæg din arbejdsstyrke for at forbedre resultaterne ved at have de rette personer med de rette kvalifikationer på det rette tidspunkt

tiltræk nye medarbejdere til offentlige forvaltninger med bedre arbejds giverbranding og talentpleje

muliggør mobilitet inden for og på tværs af institutioner med henblik på at udveksle knowhow og opbygge fleksibilitet og reaktionsevne; udvis forsigtighed, eftersom stabilitet og pålidelighed også betyder noget

frem udviklingen af lederrollen i retning af en facilitator og teamstøtte, snarere end en kontrollant og beslutningstager; anvend kvalitetssikringssystemer til personlig udvikling

frem teamwork og samarbejde, vidensstyring, herunder læringsnetværk og læring på tværs af generationerne

anvend kompetencebaseret ansættelse, forfremmelse og udvikling, som anerkender kvalifikationer og tilskynder til livslang læring og udvikling

skab stimulerende arbejdspladser og øg tilliden til de ansatte for at aktivere de

³⁹ Buis, Hans og Boex, Jamie, "Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities", VNG International, 2015.

ansatte og give dem ansvar og få mest muligt ud af mangfoldigheden i arbejdsstyrken; undersøg og vurder medarbejdertilfredshed

skab en bredere ramme for resultatstyring for at afspejle virkeligheden i et stadigt skiftende miljø, behovet for smidighed og ansvarlighed, opnåelse af resultater og dermed betydningen af livslang læring.

Systemer og værktøjer er nødvendige for at gøre det muligt for organisationerne at omdanne stiltiende og implicit viden til eksplicit viden, der kan udveksles på tværs af organisationen. Dette kan gøre organisationerne mindre sårbare over for personaleudskiftning og mindske risikoen for tab af effektivitet.

Feedbackbaseret HR-praksis bør fremmes for at øge motivation, samarbejde og professionalisme i den offentlige forvaltning. Hvis HR-praksisser ikke forvaltes korrekt, kan de være kontroversielle og demotiverende og kan modvirke teamwork.

Forbedring af forvaltningen af menneskelige ressourcer i den offentlige forvaltning er meget kontekstafhængig, og modellerne kan ikke nødvendigvis overføres⁴⁰. Det, der imidlertid står klart, er, at det, der foregår inde i en organisation, har direkte indflydelse på dens evne og kapacitet til at gennemføre politikker og tjenester.

3.5. Udvikling og gennemførelse af politikker

*"Der er intet, der er vigtigere for vores økonomiers og samfunds fremgang end god lovgivning. Ved "god" lovgivning forstås den slags lovgivning, som når legitime mål for den offentlige orden på omkostningseffektive måder; lovgivning, der tjener til at styrke trivsel i samfundet som helhed."*⁴¹

⁴⁰ Demmke, Christoph, "Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries", Peter Lang, 2016.

⁴¹ OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2015", OECD Publishing, Paris, 2015.

Den politiske proces er ikke blot lineær og består af sekventielle faser, men har også indbyrdes forbundne og indbyrdes afhængige elementer og feedbackløjfer. Virkningen af politiske beslutninger bør altid foregribes, men kan aldrig helt forudses. Feedbackmekanismer er afgørende for at korrigere den fastsatte retning, når den pågældende politik ikke opfylder sine mål. De, der berøres mest af de politiske beslutninger, især borgere og virksomheder, bør være aktive deltagere i den politiske beslutningsproces.

Mulighederne herfor omfatter:

opbygning analysekapacitet og et bedre evidensgrundlag og anvende dataanalyse, designtænkning og indsigt i adfærd i forbindelse med politisk beslutningstagning

inddragelse af civilsamfundet, samt forsknings- og erhvervsorganisationer i medskabelse og politikudformning på et tidligt tidspunkt

etablering af et effektivt forvaltningscenter til at fastsætte standarder, formidle politikudvikling på tværs af institutionelle grænser og overvåge gennemførelsen

overgang til test/forsøg og refleksion under løbende overvågning og tilpasning i realtid (udvikle og tilpasse)

forøgelse af gennemsigtighed og åbenhed og stille data til rådighed med henblik på udvikling af bedre produkter og tjenesteydelser.

Hvis man følger en behørig procedure og sikrer tilstrækkelig høring, øger det accepten af politiske valg. Erobring af en politik, hvorved nogle få snævre interesser monopoliserer politikudformningen mod det bredere samfunds interesser, bør undgås.

Tænk ud over lovgivning. Selv om lovgivning stadig er et gældende politikinstrument, eksperimenterer visse lande i stigende grad med indsigt i adfærd

for at opnå de ønskede politiske resultater⁴².

De vigtigste udfordringer er ikke problemer, der er knyttet til en enkelt sektor eller en enkelt organisation. Nogle medlemsstater har eksperimenteret med særlige analyseafdelinger, politiske laboratorier (som f.eks. det nederlandske CPB, Danmarks MindLab eller Det Forenede Kongeriges Nudge Unit) og taskforcer (i lighed med Finlands fremtidsforskning eller Nederlandenes mere intelligente netværk).

Betydningen af data er meget stor for skabelsen af effektive og pålidelige politikker, da de danner et solidt evidensgrundlag at bygge videre på. Dette indebærer indsamling og fortolkning af data fra en bred vifte af kilder og synspunkter og udfordring af forudfattede idéer og den aktuelle praksis i søgningen efter mere effektive politiske løsninger⁴³. Tilgængeligheden af centrale statistikker er afgørende. Repræsentanter for politiske sektorer bør gøre det klart, hvilke centrale data de har brug for.

Kapacitet til at gennemføre politikker og lovgivning er en nødvendig forudsætning. *Mangler ved gennemførelsen*, dvs. den grad, i hvilken den eksisterende lovgivning ikke håndhæves, eller en for lempelig håndhævelse, der ikke overvåges og sanktioneres korrekt, er en alvorlig udfordring for en forvaltnings troværdighed. Kvaliteten af den uafhængige inspektion og det samfundsmæssige tilsyn er relevant her.

Ekspertudvekslingsordningen **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** er et værktøj, der matcher behov med ekspertise i forskellige lande. Det efterspørgselsbaserede værktøj svarer direkte på specifikke anmodninger fra nationale eller regionale myndigheder, der forvalter de [europæiske struktur- og](#)

⁴² OECD, "Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field". Resumé af et internationalt seminar, Paris, 2015.

⁴³ Europa-Kommissionen, "Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners", 2015.

[investeringsfonde](#) gennem ekspertmissioner, studiebesøg og særlige workshops.

[TAIEX-EIR P2P](#) er et andet kommissionsværktøj, der skal støtte udvekslingen af ekspertise mellem nationale, regionale og lokale offentlige myndigheder med ansvar for gennemførelse af EU's miljølovgivning og -politik.

3.6. Levering af tjenesteydelser

Det er det punkt, hvor politikken møder borgernes hverdag. Aktuelle sociale, teknologiske og økonomiske forandringer skaber nye forventninger til offentlige tjenester. Mange brugere forventer personlige, forenkede og automatiserede tjenester, som leveres via deres foretrukne kanaler, som i stadigt stigende grad er mobile enheder⁴⁴.

Derfor kan man være opmærksom på følgende muligheder:

forstå, hvad borgere, virksomheder og andre forvaltninger har brug for og forventer af offentlige tjenester, f.eks. ved hjælp af undersøgelser, fokusgrupper, mystery shopping, kortlægning af kundeforløb, analyse af livsbegivenheder og empatibaserede teknikker

levere tjenesteydelser på et tidspunkt, på et sted og i et tempo, der passer brugeren bedst og kombinere princippet om "digital betjening som standard" med muligheder for flere kanaler⁴⁵

muliggøre "engangsregistrering" og no-stop shops (hvor tjenester leveres automatisk på grundlag af ret), tilbyde offentlige tjenester baseret på "cloud computing", som gør det muligt for brugerne at sammensætte deres egne e-tjenestepakker og bevæge sig i retning af digital betjening som standard

⁴⁴ Europa-Kommissionen, eGovernment Benchmark Report, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, "The Vanguard Method and Digital", 2017.

gennemgå hele tjenesteudbuddet for at se, om tjenesterne overlapper eller er forældede

anvende kreativ dekommissionering og erstatte forældede tjenesteydelser for at opnå bedre resultater

overgang til fælles interne tjenester, hvor dette er relevant, for at øge effektiviteten og for især at blive mere (internt) kundeorienteret

tilskynde borgere og civilsamfundets organisationer til at bruge deres viden som tjenestebrugere til at indgå i medskabelse og samproduktion med offentlige forvaltninger og dele ejerskab, herunder samarbejde om ibrugtagning.

Interoperabilitet og **"grænseoverskridende som standard"** er blevet stadigt mere relevante principper i udformningen af offentlige politikker som følge af den stigende digitalisering og internationalisering af samfundet.

Indførelsen af **e-ID** og **tillidstjenester** kan forbedre sikkerheden og bekvemmeligheden af enhver onlineaktivitet såsom indgivelse af en selvangivelse, indskrivelse ved et universitet i udlandet, etablering af en virksomhed i en anden medlemsstat, afgivelse af bud ved et udbud på nettet osv.

Strategien for **digital betjening som standard** på EU-plan kunne betyde ca. 10 mia. EUR i årlige besparelser⁴⁶. Digitalisering er også afgørende for en effektiv og ansvarlig offentlig budgetforvaltning⁴⁷.

Anvendelse af **"engangsprincippet"** i EU vil sandsynligvis medføre en årlig

nettobesparelse på EU-plan på ca. 5 mia. EUR om året inden 2017⁴⁸.

Brugere i dag forventer også, at offentlige forvaltninger er åbne og gennemsigtige, og gør det muligt for dem at følge administrative processer og procedurer, give feedback om kvaliteten af de ydede tjenester, bidrage til administrative forbedringer og gennemførelse af nye idéer i praksis. En høring bør ses som et kontinuum, der begynder med at afdække indledende behov og forventninger, og fortsætter med at overvåge og evaluere tilfredsheden med, hvordan disse behov og forventninger blev opfyldt i forbindelse med gennemførelsen eller har udviklet sig⁴⁹.

⁴⁶ Europa-Kommissionen, "Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)", 2010.

⁴⁷ Europa-Kommissionen, eGovernment Benchmark Report, 2017.

⁴⁸ Europa-Kommissionen, "Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)", 2012.

⁴⁹ Europa-Kommissionen, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners", 2015.

At **gøre den offentlige sektors informationer tilgængelige i elektronisk form** er en effektiv måde til at støtte databaserede virksomheder og dermed skabe vækst. Det forventes at skabe økonomiske gevinster på omkring 40 mia. EUR om året⁵⁰. De direkte virkninger af åbne data på EU's økonomi blev anslået til 32 mia. EUR i 2010 med en anslået årlig vækstrate på 7 %⁵¹.

IKT og automatisering er afgørende drivkræfter for bedre offentlige tjenester, men man må også overveje visse risici:

Lad være med at digitalisere bureaukratiet — Teknologiske overvejelser bør komme efter integrerede designtilgange baseret på strømlinede processer, ellers risikerer man at digitalisere bureaukratiet snarere end at yde sammenhængende tjenester.

Del og genbrug værktøjer, systemer og tjenester⁵² — fristelsen til at genopfinde hjulet inden for IKT er betydelig. Mange IKT-projekter er prissat for højt og giver ikke de forventede resultater. Der findes allerede mange dokumenterede digitale løsninger for offentlige tjenester, der er frit tilgængelige fra forskellige EU-programmer såsom Connecting Europe-faciliteten⁵³ (CEF) eller ISA via JoinUp platformen⁵⁴.

Databeskyttelse — det er afgørende, at reglerne om databeskyttelse overholdes fuldt ud. Hvis de ikke bliver det, vil borgerne miste tilliden til deres offentlige forvaltninger.

Sikkerhed — trusler mod cybersikkerheden er et grænseløst problem og har en negativ indflydelse på vores økonomi, på borgernes

⁵⁰ Vickery, Graham, "Review of recent studies on PSI re-use and related market developments", 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data, 2013.

⁵² Deloitte, "Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment" (for Europa-Kommissionen), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

grundlæggende rettigheder og på samfundet som helhed. Beskyttelse af personoplysninger, privatlivets fred og fortrolighed er vigtige forudsætninger for at øge tilliden til og brugen af digitale tjenester.

3.7. Forvaltning af en vellykket reform — Ingredienser til succes

Spørgsmålet om, hvordan man kan udforme og gennemføre reformer, der bringer de forventede resultater og fordele, er centralt. Overvejelser om den særlige kontekst, herunder den politiske proces⁵⁵, er et vigtigt udgangspunkt. Her er nogle yderligere tværgående tips til vellykkede reformer⁵⁶:

Reformer bør være baseret på **forudgående vurderinger** af særlige omstændigheder og oplysninger om centrale udfordringer og underskud.

Administrative reformer bør **fokusere** mindre på at nedbringe omkostninger og i højere grad **på mål/resultater**, en bredere inddragelse af offentlighed og personale bør tilstræbes.

Det er **ikke tilstrækkeligt at ændre formelle strukturer** og regler, og det er ikke altid nødvendigt.

Udvikling af offentligt ansattes potentiale til at udvikle deres færdigheder og kompetencer for fremtiden. Fokus på den administrative kultur, iværksættelse af mellem- og langsigtede planer for overgangen til yngre, små og fleksible organisationer, der "socialiseres" til den offentlige sektors værdier⁵⁷.

Graden af **ledelsesmæssig autonomi** og politisering kan begrænse gennemførelsen og virkningerne af reformer.

Vær opmærksom på reformernes **rytme og hastighed**, og undgå at gå reformamok!

⁵⁵ Hammerschmid, m.fl. 2016.

⁵⁶ Hammerschmid, m.fl. 2016.

⁵⁷ Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert, "A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity", Oxford University Press Oxford, 2017.

Vedtag en pragmatisk tilgang: benyt enkle systemer, som er relevante for både ledelse og personale.

Ingen lette løsninger: tålmodighed og vedholdenhed er en vigtig del af vellykkede reformer.

Betragt ikke reformer som en politisk eller teknisk øvelse — **kommunikation, konsensusøgning og tillidsopbygning** er absolut nødvendigt.

Gennemførelsen bør baseres på **løbende overvågning/evaluering** af, hvad der virker, og hvad der ikke virker.

4. STATUS I FORSKELLIGE LANDE

4.1. Prioriterede reformområder i medlemsstaterne

Hvad er de opfattede prioriterede områder for reform af den offentlige forvaltning? Ifølge en undersøgelse blandt offentlige ledere i udvalgte medlemsstater⁵⁸ dominerer digitale tjenester eller e-forvaltningstjenester dagsordenen på lige fod med bedre samarbejde og samarbejde i den offentlige sektor.

Dette efterfølges af et fokus på gennemsigtighed. Nedsikring er stadig vigtig, og det samme gælder forbedring af resultater og afbureaukratisering. Privatisering, oprettelse af agenturer og "outsourcing" har mistet et betydeligt momentum som prioriterede reformområder.

Fokus på "indikatorbaseret ansvarlighed" til måling af resultater er gradvist ved at blive erstattet af fokus på "indikatorbaseret læring"⁵⁹.

4.2. Inspirerende eksempler på reformer af den offentlige forvaltning i EU

Følgende udvalg af inspirerende eksempler udgør en portefølje på seks forskellige tilfælde af varierende omfang, anvendelsesområde, delsektor og sammenhæng⁶⁰, som viser, hvordan de udfordringer og muligheder, der er beskrevet i de foregående afsnit, kan tackles.

Flerdimensionel reform af den offentlige forvaltning i Spanien

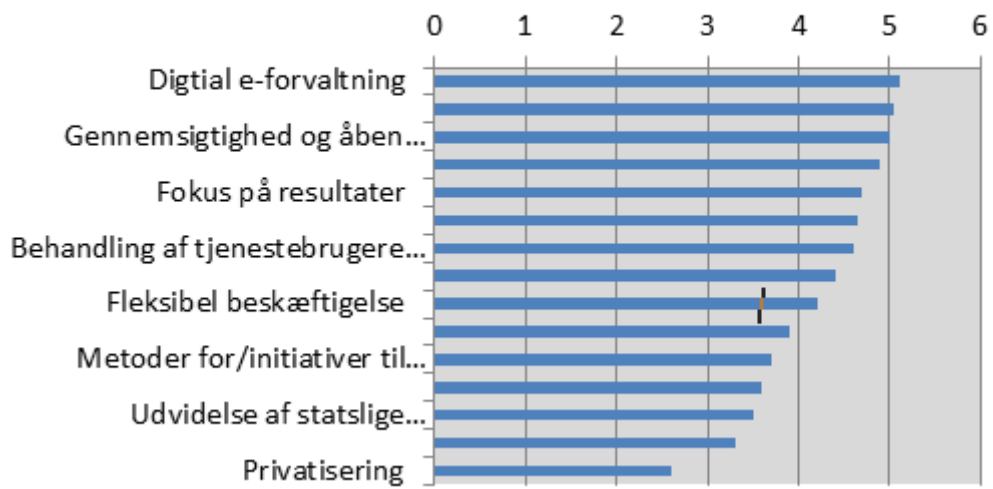
Et ekstremt pres på budgettet som følge af den finansielle krise i 2008 fik den spanske regering til at erkende, at en omfattende og grundlæggende ændring i den offentlige forvaltning var nødvendig.

⁵⁸ Hammerschmid, m.fl. 2016.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, m.fl., "Performance Management in the Public Sector", Routledge, London, 2015.

⁶⁰ For mange flere inspirerende eksempler, se "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners", Europa-Kommissionen, 2015.

Figur 5.—Prioriterede reformområder i udvalgte medlemsstater¹



Kilde: Hammerschmid, m.fl. 2016.

En samlet tilgang og stringent gennemførelse med nøje overvågning af resultater gør dette tilfælde eksemplarisk:

Kommissionen for reform af den offentlige forvaltning (CORA) blev oprettet under den spanske vicepræsident i samarbejde med højtstående interessenter med henblik på at forbedre effektiviteten og virkningerne af offentlig virksomhed og nedbringe omkostningerne uden forringelse i kvaliteten af de leverede ydelser. CORA fokuserede på at fjerne administrative overlapninger, øge den administrative forenkling, forvaltningen af fælles tjenester og ressourcer og den institutionelle forvaltning. CORA foreslog 218 foranstaltninger med det formål at forbedre og forenkle offentlige forvaltnings funktionsmåde, både på nationalt og lokalt plan.

Disse foranstaltninger bliver systematisk gennemført af Kontoret for fuldbyrdelse af administrative reformer (OPERA), og resultaterne heraf i form af virkningsgrad, administrativ klarhed, omkostningsbesparelser og bedre service bliver regelmæssigt indberettet til og kontrolleret af CORA.

Opnåelse af resultater ved at uddelegere ansvar til medarbejdere i Belgien

De fleste reformer af den offentlige forvaltning er politisk motiverede og topstyrede. Imidlertid viser et inspirerende eksempel fra Belgien, at positive ændringer også kan opnås blot ved god forvaltning på det organisatoriske plan.

Den føderale socialsikringsinstitution (FPS) gik fra at være "*det værste ministerium på den vestlige halvkugle*" til den "*mest sexede arbejdsgiver i Belgien*" ifølge Frank van Massenhove, som overtog ledelsen af institutionen i 2002. Van Massenhove benyttede en unik ledelsesstil baseret på medarbejdertillid, autonomi og fleksibilitet, samtidig med at han var meget tydelig med hensyn til forventede resultater. De ansatte arbejder i selvorganiserende hold med kun lidt indblanding fra ledelsen. Folk kan frit arbejde, hvor de vil, og derved

nedbringes behovet for kontorlokaler. Dette førte til enorme besparelser på driftsomkostningerne. Det resterende kontorareal er udformet, så det tilskynder til samarbejde og teamwork. Denne tilgang gjorde FPS til den mest attraktive offentlige arbejdsgiver i Belgien. Kulturen, ledelsesstilen, arbejdsmetoderne og det fysiske miljø har bidraget til betydelige produktivitetsforbedringer. Udbændthed og sygefravær er næsten forsvundet.

Børnetilskud uden ansøgning i Østrig

e-forvaltning er et vigtigt emne i moderniseringen af den offentlige forvaltning. Det er imidlertid ikke så let at realisere det fulde potentiale i praksis i form af bedre tjenester, en mere integreret organisation og lavere omkostninger. Østrig er et eksempel på, hvordan nytænkning af processer kan medføre fordele for både borgerne og forvaltningen:

Projektet "Børnetilskud uden ansøgning" er en "no-stop shop"-løsning baseret på integration af procedurer og interoperabilitet. Før det skulle borgerne indgive en individuel ansøgning om børnetilskud enten hos skattemyndighederne, med posten eller online (kun 20 % af ansøgningerne). Sagsbehandlerne skulle herefter indhente de relevante data og vurdere ansøgningen.

Efter projektet udløser meddelelsen fra hospitalet om en levende fødsel en fuldt automatiseret proces. Systemet genererer fødselsattesten og kontrollerer retten til børnetilskud ved at matche de nødvendige data i relevante databaser. Inden for gennemsnitligt to dage er ansøgningen behandlet. I over 60 % af tilfældene foretages der en automatisk udbetaling. I 45 % af de resterende tilfælde anmodes der herudover kun om bankoplysninger. Tidsbesparelsen for borgerne anslås til ca. 39 000 timer pr. år. Den registrerede fejlrate er 2 %. Ved at reducere arbejdsbyrden i forbindelse med ansøgningen kan forvaltningen omfordele sine ansatte til andre opgaver, som kræver menneskelig medvirken.

En fremsynet politisk planlægning i Finland

De fleste offentlige forvaltninger er reaktive i deres behandling af problemer. At forberede sig på at foregribe fremtiden kan være påkrævet i et stadigt mere ustabil, uforudsigeligt, komplekst og flertydigt miljø. Finland er et godt eksempel:

Finlands **Fremtidsudvalg** er et forfatningssikret stående udvalg, der består af 17 parlamentsmedlemmer, som repræsenterer alle partier. Medlemmerne drøfter spørgsmål af betydning for den fremtidige udvikling med det formål at forhindre statslig kortsynethed. De er ikke involveret i lovforslag eller kontrol. De fungerer som rådgivere, udfører relevant fremtidsforskning og vurderer den teknologiske udvikling og de samfundsmæssige konsekvenser af forskellige politikker. De anvender deltagelsesbaserede teknikker såsom borgerhøringer og crowdsourcing til at udvikle en passende metode for fremtidsforskning. Deres arbejde har f.eks. påvirket sundhedspolitikken ved at ændre tankegangen i finsk politik, så man begynder at overveje langsigtede fremtidige muligheder.

Levering af bedre offentlige tjenester – Kortlægning af kundeforløb i Frankrig

Borgere og virksomheder forventer bedre offentlige serviceydelser, der gør det let og brugervenligt at overholde lovgivningen.

Dato: 22.11.2017

Frankrig tog skridt til at indfri disse forventninger:

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique har en reelt brugercentreret tilgang til levering af offentlige tjenesteydelser, der dækker hele forvaltningsforløbet. Dette omfatter samspil med en række offentlige instanser, dokumenter, der skal indleveres, sagsmapper, der skal åbnes, og frister, der skal overholdes. Tilgangen har allerede gjort mange brugeres kontakter med forvaltningen lettere, fra forberedelse af pensionering til etablering af en virksomhed, behandling af et nært familiemedlems død eller optagelse på valglisterne. Erfaringerne med denne tilgang viser, at en fase, hvor der lyttes til brugerne, bidrager til hurtigt at identificere specifikke måder, hvorpå den leverede tjenesteydelse kan forbedres. Det viser sig også, at de mest effektive forbedringer ikke altid er dem, som det er mest kompliceret at indføre.

5. NYTTIGE KILDER

- Det europæiske semester Faktblade
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_da
Se især: Skatter og afgifter, Bekæmpelse af korruption, Offentlige indkøb, Effektive retssystemer, Bæredygtige offentlige finanser
- Europa-Kommissionen, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners"
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Europa-Kommissionen, Handlingsplan for e-forvaltning
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Europa-Kommissionen, Den Europæiske Dataportal
<http://www.europeandataportal.eu/da/dashboard>
- Europa-Kommissionen, Vision for public services
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Europa-Kommissionen, Faktblade om e-forvaltning
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Europa-Kommissionen, "Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)", 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — Environmental Implementation Review Peer 2 Peer
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Netværket af Offentlige Forvaltninger i EU (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD — Observatory of Public Sector Innovation
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD — Henstilling fra Rådet for digitale forvaltningsstrategier
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Europæiske principper for offentlig forvaltning
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Eksempler

- Reform af den offentlige forvaltning i Spanien
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Den føderale socialsikringsinstitution, Belgien
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Børnetilskud uden ansøgning i Østrig
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Politisk planlægning i Finland
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Kortlægning af forvaltningsforløb i Frankrig
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TEKNISK BILAG 1: OVERSIGT OVER EU'S STØTTE TIL FORBEDRING AF OFFENTLIG FORVALTNING

Europa-Kommissionens initiativer og støtte på dette område omfatter: finansiering, elementer af en politisk ramme for e-forvaltning, forskning, teknisk vejledning og støtte.

Finansiering

Vigtige finansieringskilder omfatter [Den Europæiske Socialfond](#) og [Den Europæiske Fond for Regionaludvikling](#):

- [Tematisk mål 11](#) finansierer "styrkelse af den institutionelle kapacitet for offentlige myndigheder og interessenter og af effektiviteten i den offentlige forvaltning" via ESF/EFRU med et budget på ca. 4,2 mia. EUR i 17 medlemsstater.
- EFRU supplerer dette med fokus på e-forvaltningens infrastruktur under [tematisk mål 2](#).
- Kommissionen bidrager til at styrke de nationale og regionale forvaltnings administrative kapacitet ved at forbedre strukturer, menneskelige ressourcer, systemer og værktøjer: http://ec.europa.eu/regional_policy/da/policy/how/improving-investment/.
- [Connecting Europe-faciliteten](#) investerer i grænseoverskridende interoperabilitet for e-forvaltning og fremmer genanvendelse af fælles centrale digitale mulighedsskabende teknologier.

Politik for e-forvaltning

De mest udviklede politiske rammer på området for e-forvaltning:

- [Handlingsplanen for e-forvaltning 2016-2020](#) indeholder en vision for offentlige forvaltninger med underliggende principper og politiske prioriteter.
- [EIDAS-forordningen](#) har fastsat en forudsigelig retlig ramme for mennesker, virksomheder (navnlig SMV'er) og offentlige myndigheder, så de trygt kan gå den digitale vej gennem anvendelse af elektronisk identifikation (e-ID) og tillidstjenester (dvs. e-signaturer, e-segl, e-tidsstempler, e-leveringstjenester og webstedsautentifikation).
- **Undersøgelser** bidrager til bedre at forstå, hvordan man kan mindske den administrative byrde, bevæge sig i retning af offentlighed i forvaltningen og analysere værdien af den nye generation af e-forvaltningstjenester (se henvisninger).
- **Udveksling af god praksis** og søgbare databaser med relevante casestudier om e-forvaltning er også vigtig læring og støttemekanismer.

Støtte til forskning og innovation

Desuden finansierer EU forsknings- og innovationsprojekter via FP7/Horisont 2020, f.eks. [LIPSE](#) (udnyttelse af innovation i den offentlige sektor), [COCOPS](#) (koordinering med henblik på samhørighed i fremtidens offentlige sektor) eller [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation).

Kommissionens Fælles Forskningscenters undersøgelse [Behavioural Insights Applied to Policy](#) (BIAP) bidrager til at vurdere status quo og fremme viden for at forbedre politikudformningen.

Vejledning og teknisk bistand

Kommissionen hjælper og støtter medlemsstaterne via værktøjskassen [EU Quality of Public Administration Toolbox](#) og fremmer peer-to-peer-læringsprocesser og -netværkssamarbejde.

For at hjælpe medlemsstaterne til at forbedre deres forvaltning på grundlag af efterspørgslen har Kommissionen oprettet en [Strukturreformtjeneste](#), som skal yde teknisk bistand via et *støtteprogram for strukturreformer*.

Sidst, men ikke mindst, medfinansierer Europa-Kommissionen prisen [European Public Sector Award](#), der er indstiftet af Det Europæiske Institut for Offentlig Administration (EIPA).

TEKNISK BILAG 2: SAMFUNDSMÆSSIGE ÆNDRINGER OG DE DERAFT FØLGENDE UDFORDRINGER FOR DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

Samfundsmæssige ændringer	Udfordringer for den offentlige forvaltning
Globalisering	Den voksende indbyrdes forbundethed og kompleksitet i samfundet gør det vanskeligt at forudsige tendenser i udviklingen. Konstante forstyrrelser i det moderne samfund kræver en konstant tilpasning, som traditionel ledelse og organisatorisk praksis ikke kan tage hensyn til. Stræben efter optimering og effektivitet mindsker offentlige organisationer og systemers modstandskraft. Behovet for hurtige og fleksible offentlige forvaltninger anfægter nogle af deres traditionelle principper.
Demografisk forandring	Den aldrende befolkning lægger et stadig større pres på de offentlige systemer og kræver nye politiske løsninger og tjenester og en anden måde at udnytte ressourcer på. En stor del af de ansatte i den offentlige forvaltning nærmer sig pensionsalderen, og der er behov for at tiltrække nye medarbejdere af et faldende antal unge, der træder ind på arbejdsmarkedet.
Klimaforandringer	Øgede miljörisici kræver nye kvalifikationer og kompetencer på alle forvaltningsniveauer med henblik på horisontalt integrerede, evidensbaserede og innovative forvaltningsprocesser. Kapacitet og infrastruktur skal tilpasses.
Teknologiske forandringer	Nye teknologier medfører ændringer i alle aspekter af vores liv. Myndighederne er nødt til at finde den rette balance mellem fremme af forandring og garanti for åben og loyal konkurrence. Nye teknologier kræver nye overvejelser over, hvordan vi varetager sikkerhed, privatlivets fred, åbenhed, lighed og ytringsfrihed. Innovation kræver store, langsigtede investeringer. Disse kan konkurrere med andre prioriteringer om offentlig finansiering. Den teknologiske udvikling kræver nye kvalifikationer og kompetencer hos offentligt ansatte. Mens vi som udgangspunkt går over til digitalisering i forbindelse med levering af tjenesteydelser, kan den digitale kløft i visse sammenhænge hæmme adgangen alvorligt. Digital teknologi kan skabe mere bureaukrati og mindske institutionernes evne til at opfange og reagere hensigtsmæssigt på borgernes behov. Typerne af job i den offentlige forvaltning vil ændres med digitaliseringen af de analytiske opgaver og udviklingen af kunstig intelligens. Digitaliseringen må finde en balance mellem centralisering og decentralisering.
Økonomiske udviklingslinjer	Samfundsmæssige udfordringer øger konkurrencen om begrænsede offentlige midler. Det hurtigt skiftende miljø kræver, at de offentlige myndigheder reagerer hurtigt med centrale strategier. Jagten på kortsigtede besparelser skaber behov for klare prioriteringer for at undgå at skade væsentlige tjenesteydelser og kapacitet.
Befolkningens tillid til myndighederne	Afgrænsningen af den offentlige sektor bliver udvisket som følge af privatisering, outsourcing og offentlige-private partnerskaber og andre moderne former for levering af tjenesteydelser og politikudformning. Dette har betydning for offentlig ansvarlighed i forbindelse med udformning af politikker og tjenester. Nationale regeringer forventes at reagere på globale kriser, der opstår uden for de nationale grænser. Det politiske miljøes karakter er under forandring. Samfundsmæssige udfordringer øger mistilliden til myndighederne og deres svar. Sociale og politiske bevægelser udfordrer statens legitimitet.

Kilde: Baseret på Pollitt⁶¹ og egen tilpasning.

⁶¹ Pollit, Christopher, "Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective", COCOPS, 2014.