



FINANSMINISTERIET

Organisation og ledelse i centraladministrationen

Januar 2001

ADMINISTRATIONS
POLITISKE
SMÅSKRIFTER

Organisation og ledelse i centraladministrationen, januar 2001

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information

Herstedvang 10-12

2620 Albertslund

Telefon 43 63 23 00

E-mail: schultz@schultz.dk

Hjemmeside: www.schultz.dk

Eller hentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel

Vognmagergade 7

1120 København V

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1

11. kontor

1218 København K

Telefon 33 92 33 33

Telefax 33 32 80 30

E-mail: fm@fm.dk

Tryk: Nordsjællands trykcenter

Oplag: 1.500

Pris: 75 kr. inkl. moms

ISBN: 87-7856-429-8

Elektronisk publikation:

Produktion: Nordsjællands trykcenter

ISBN: 87-7856-430-1

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside:

www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	3
1. Indledning.....	5
2. Centraladministrationens historie og reformforsøg.....	7
2.1. Tiden før 2. Verdenskrig.....	7
2.2. Efterkrigstiden.....	8
2.3. Modernisering.....	11
3. Organisation og arbejdstilrettelæggelse.....	15
3.1. Ministeriernes overordnede organisation.....	15
3.2. Ændringer i den ministerielle organisation.....	18
3.3. Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser.....	20
3.4. Sammenfatning.....	28
4. Koordination og styring i ministerierne.....	31
4.1. Koncernledelse.....	31
4.2. Resultat- og direktørkontrakter, udbredelse og effekt.....	37
4.3. Opfølgning på ministerområdet.....	39
4.4. Nye veje til sikring af koordinering og styring.....	40
4.5. Sammenfatning.....	41
5. Den interne organisering i styrelser og departementer.....	43
5.1. Indledning.....	43
5.2. Organisationsstruktur.....	45
5.3. Ledelsesformer.....	50
5.4. Intern styring og opfølgning.....	53
5.5. Sammenfatning.....	55
6. Sammenfatning.....	57
Bilag 1. Metode og datagrundlag.....	61
6.1. Afgrænsning af centraladministrationen - undersøgelsens datagrundlag.....	61
Bilag 2. Skema over departementer og styrelser i undersøgelsen.....	65

1. Indledning

Denne publikations formål er at skabe et samlet overblik over udviklingstendenser og status i centraladministrationens organisering. Organiseringen er undersøgt ud fra tre perspektiver.

For det første undersøges ministeriernes overordnede organisering og opgavefordeling. Det vil primært sige forholdet mellem departementer og styrelser. Denne del af undersøgelsen følger op på de undersøgelser og udvalg, der gennem tiden har beskæftiget sig med en hensigtsmæssig organisationsstruktur i centraladministrationen.

For det andet undersøges, hvordan ministerierne sikrer en samlet koordinering og styring af ministerområdet. Denne del koncentrerer sig særligt om koncernledelse, kontraktstyring og afrapportering.

For det tredje undersøges den interne organisering i de enkelte departementer og styrelser. Fokus er her, hvordan styrelser og departementer bruger nye organisations- og ledelsesformer.

Centraladministrationen er i nærværende undersøgelse afgrænset til samtlige departementer og tilhørende styrelser. Dette indebærer eksempelvis, at råd, nævn, forskningsinstitutioner, selvstændige offentlige virksomheder, statslige aktieselskaber mv. ikke indgår i undersøgelsen. I alt indgår 20 departementer og 52 styrelser i undersøgelsens population, *jf. bilag 2*.

Indhentning af hovedparten af de oplysninger, som danner baggrund for publikationen, er udført af Økonomistyrelsen i maj-august 1999. Svarprocenten var 100 pct.

Hovedresultater:

- Ministerierne er ikke organiseret efter én eller flere standardmodeller. Derimod har ministerierne på baggrund af to grundmodeller fundet deres egen organisationsmodel.
- Styrelserne varetager i stort set alle ministeriers driftsopgaver og enkeltsagsbehandling. Den afgørende forskel i forhold til den oprindelige tanke om arbejdsdelingen i A60 er, at styrelserne inddrages i de overordnede opgaver i form af planlægning, lovforberedelse mv. Derudover inddrages styrelserne i flere ministerier i

Organisation og ledelse i centraladministrationen

høj grad i ministerbetjeningen, herunder besvarelse af spørgsmål fra Folketinget. Styrelsernes kompetence er generelt blevet øget betydeligt inden for de sidste 10 år.

- Departementerne har til gengæld styrket koordineringen på ministerområdet. Dette er bl.a. sket ved etablering af koncernledelse, hvor chefer fra departement og styrelser mødes med jævne mellemrum.
- Resultat- og direktørkontrakter er blevet et meget udbredt instrument i departementernes styring af styrelserne.
- Hierarkiet er et meget væsentligt karakteristika ved centraladministrationen. Det gælder både organisations- og ledelsesformer. Det er imidlertid et generelt træk, at der ikke er tale om et stift og uflexibelt hierarki. Når det findes nødvendigt, opløses hierarkiet. Dette understøttes yderligere af, at en række departementer og styrelser i de senere år har indført nye organisations- og ledelsesformer.

2. Centraladministrationens historie og reformforsøg

2.1. Tiden før 2. Verdenskrig

Grundlaget for centraladministrationens overordnede struktur og det ministerielle system, som vi kender i dag, blev efter fransk forbillede indført ved enevældens ophør i 1848. Ministerialstyret betød, at der kom til at stå en minister i spidsen for hver hierarkisk opbyggede forvaltningsgren, og samtidig fik ministeren alene det overordnede ansvar for forvaltningen på sit ministerområde. Denne overordnede ramme for den danske centraladministration har ikke ændret sig i de forløbne 150 år, men der er sket en stor udvikling i ministeriernes opgaver, organisering og størrelse.

Med afslutningen af forfatningskampen påbegyndtes omkring 1900 en vækst i centraladministrationen. Nye ministerier, direktorater og styrelser blev oprettet, og antallet af embedsmænd i ministerierne blev kraftigt forøget. Udgangspunktet var da også ganske beskedent – i alt var der ansat omkring 300 embedsmænd på dette tidspunkt.

Herudover var den væsentligste udvikling i perioden frem til 1. Verdenskrig, at direktoraternes position i forhold til ministeren blev ændret. Direktoraterne havde tidligere direkte adgang til ministeren, men i takt med oprettelsen af nye direktorater, fik flere af disse den direkte ministeradgang fjernet. I stedet skulle de referere til departementet.

I perioden mellem 1. og 2. Verdenskrig påtog staten sig flere og flere velfærdsopgaver, men den kraftige vækst i opgaver, personale og udgifter var ikke problemfri, bl.a. fordi væksten skete uden ændringer i centraladministrationens arbejdsform og organisering. Derfor blev der i 1923 nedsat en administrationskommission, der skulle undersøge mulighederne for en forenkling af statsadministrationen med henblik på at opnå besparelser og kortere sagsbehandlingstider. De umiddelbare resultater af kommissionens arbejde var begrænsede, men i et længere perspektiv havde flere af kommissionens anbefalinger betydning. Kommissionen anbefalede eksempelvis, at sagsbehandlingen i vidt omfang skulle udlægges fra departementerne til direktorater og lokale myndigheder. En anbefaling, der går igen i senere udvalgs- og kommissionsarbejder.

2.2. Efterkrigstiden

Efter 2. Verdenskrig var der i offentligheden en vis kritik af centraladministrationens rolle under besættelsen. Sammen med et generelt ønske om reformer af den statslige administration, førte dette til nedsættelsen af en ny kommission – Forvaltningskommissionen af 1946. Denne koncentrerede sit arbejde om en normalisering af centraladministrationen efter krigen og mindre rationaliseringsforanstaltninger. Kommissionen afsluttede sit arbejde i 1952. Som udløber af kommissionen blev nedsat et permanent forvaltningsnævn, der havde som primær funktion at sikre en fortløbende rationalisering af statens administration.

Efter en relativt begrænset vækst i den offentlige sektor i 1940'erne og 50'erne, skete der en kraftig udbygning i 1960'erne og 70'erne, og antallet af ansatte i centraladministrationen blev mere end fordoblet, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Antal medarbejdere i centraladministrationen.

	1950	1960	1970	1980	1990	1999
Ministerier i alt	47.264	53.940	91.699	111.784	127.120	70.020
Departementer	1.830	2.446	4.099	4.645	5.096	5.020
Styrelser	14.699	19.486	48.836	57.306	66.810	65.000
Generaldirektoraterne	30.735	32.008	38.764	49.833	55.214	-

Kilde: Statens Løninformation samt Finansloven, diverse årgange.

Anm.: For årene 1950 og 1960 er angivet antal ansatte. For 1970 og 1980 er angivet antal heltidsansatte og antal deltidsansatte omregnet til heltidsansatte. For 1990 og 1999 er angivet antal årsværk.

Udbygningen af den offentlige sektor gav et stigende behov for central koordinering og styring samt for styrkelse af ministeriernes løbende sagsbehandling. Som følge heraf nedsatte daværende statsminister Viggo Kampmann Administrationsudvalget af 1960 (A-60).

Udvalget havde som væsentlig opgave at komme med forslag til, hvordan den overordnede styring og policyudvikling kunne styrkes. Baggrunden herfor var, at departementerne afgjorde stadig flere enkeltsager. Samtidig havde en række styrelser fortsat direkte ministerreferat, hvilket indebar, at indstillingerne til ministeren ikke i tilstrækkelig grad blev koordineret. Samlet betød dette, at departementernes muligheder for at behandle de overordnede politiske spørgsmål – og dermed rådgivningen af ministeren – blev mindsket. Opgavesammenblandingen indebar samtidig, at sagsbehandlingen i rutinesager var for langsom.

Udvalget fremlagde i sin første betænkning i 1962¹ en samlet model for centraladministrationens opbygning - den såkaldte A-60 model. Modellen indebar, at ministerierne fremover skulle bestå af ét departement og et eller flere fagdirektorater/styrelser.

Arbejdsopgaverne skulle efter A-60 modellen fordeles, så departementet skulle varetage ministerbetjeningen, planlægningsopgaver og lovforberedende arbejde, mens alle konkrete forvaltningsafgørelser og tilsynsopgaver skulle varetages i styrelserne. Departementerne skulle dog fortsat foretage afgørelser i principielle enkeltsager, og på sagsområder, hvor det af hensyn til begrænset sagsmængde ikke var hensigtsmæssigt at oprette styrelser.

Som følge af en fortsat personalevækst, med en stigning på over 70 pct. fra 1960 til 1970, samt den decentralisering af opgaver til amter og kommuner, som fulgte af kommunalreformen, blev der i 1970 på ny nedsat en arbejdsgruppe vedrørende centraladministrationens organisering (Korsbækudvalget).

Arbejdsgruppens anbefalinger for centraladministrationens organisering indebar, at der skete en opblødning af A-60 modellen. Udvalget anbefalede således en pragmatisk opgavespecifik model tilpasset det enkelte ministerium.² Udvalget opstillede to principmodeller, der kunne danne baggrund for omlægninger af ministeriernes organisation. Den ene model, som et flertal i udvalget fandt egnet i fagministerierne, var en revideret *departements-direktoratsmodel*, hvor direktoraterne skulle overtage de daglige forvaltningsopgaver. Tanken var at aflaste ministeren for konkrete enkeltsagsafgørelser, således at ministeren kunne koncentrere sig om de overordnede politiske styrings- og administrationsopgaver. Modellen indebar, at departementerne alene skulle fungere som ministerens sekretariat. For at sikre koordination af ministeriets arbejde blev det endvidere foreslået at oprette kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktoraterne – en forløber for vor tids ”koncernledelser”.

¹ Betænkning nr. 301 (1962): *Administrationsudvalget af 1960: 1. betænkning.*

² Betænkning nr. 629 (1971): *Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende Centraladministrationens organisering.*

Departementets opgaver i denne model skulle være:

1. Udarbejdelse af lovforslag og lovforberedelse, udarbejdelse af almindelige retsfor skrifter mv. Anden planlægning af generel karakter.
2. Overordnet koordination af budgetarbejdet og afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål, herunder forhandlinger med Finansministeriet.
3. Sekretariatsbetjening af ministeren i relation til Folketinget, i hvert fald koordination af ministerbetjeningen.
4. Afgørelse af sager, som er afgjort af styrelserne, men som ved indankning indbringes for ministeren.
5. Afgørelse af sager, der af underliggende myndigheder forelægges med en indstilling.

Udvalget præciserede samtidig, hvilke opgaver styrelserne skulle varetage:

1. Løbende enkeltsagsbehandling (enkeltpersoner eller -virksomheder).
2. Kontakter til andre myndigheder og til interesseorganisationer.
3. Vedligeholdelse og tilpasning af de generelle administrative regler, som i forskellig form indgår i den enkelte styrelses administration af lovgivningen.
4. Inddragelse i planlægningen og lovforberedelsen på styrelsens fagområder.

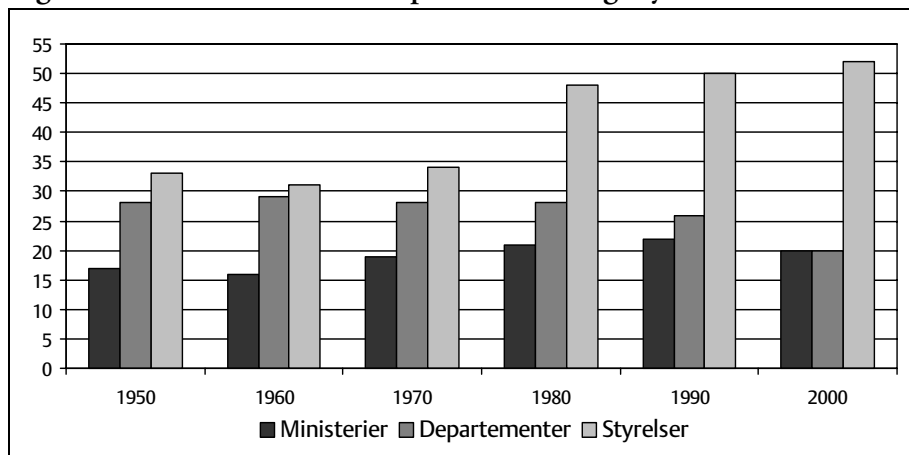
Den anden model, som et mindretal i udvalget anbefalede for alle ministerier, men som flertallet kun kunne støtte for de koordinerende og helt små fagministerier, var en *enhedsorganisation*, hvor der frem for styrelser blev oprettet et antal faglige enheder inden for hvert departement. De faglige enheder skulle dels kunne virke som sædvanlige departementsenheder, dels kunne optræde som selvstændige institutioner, dvs. træffe afgørelser i eget navn og på eget ansvar. For at sikre koordination internt i ministeriet blev det endvidere anbefalet, at der oprettedes et særskilt sekretariat hertil i ministeriet.

På trods af anbefalingerne om departements-direktoratsmodellen i 1960'erne og 70'ernes udvalgsarbejder, har udviklingen ikke fuldt ud afspejlet anbefalingerne. En opgørelse fra 1987 viste dog, at 11 ud af 14 fagministerier havde gennemført departements-direktoratsmodellen.³ Li-

³ Bentzon, K.H. (1988): "Forvaltningsreformer i den offentlige sektor", i K.H. Bentzon: *Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor*. København, Ny fra Samfundsvidenskaberne. Her fra Hansen, Hanne Foss: "Den historiske arv - Danmark", i Læg Reid, Per & Pedersen Ove K.: *Fra opbygning til ombygning i staten*. DJØF forlaget 1999.

geledes har der efter 1970 været en klar udvikling mod kun ét departement i hvert ministerium, samtidig med at antallet af administrative styrelser er steget markant, jf. figur 1.

Figur 1. Antal ministerier, departementer og styrelser.



Kilde: Finansloven, diverse årgange.

Anm.: Til og med 1990 er Generaldirektoraterne for Statsbanerne og Post- og Telegrafvæsenet beregnet som departementer.

Anbefalingerne i forhold til de overordnede ministeriestruktur blev således i større eller mindre grad efterlevet i de fleste fagministerier, men med en pragmatisk tilpasning af organiseringen til opgaver, personer, politiske emner mv.

2.3. Modernisering

Hvor 1960'erne og 70'erne var præget af den stadige udbygning af den offentlige sektor, var 1980'erne præget af en opbremsning af væksten samt forsøg på modernisering og effektivisering af centraladministrationen, en udvikling, der – delvist med andre midler – er fortsat i 1990'erne.

Hvor de tidligere forvaltningspolitiske reformbestræbelser havde koncentreret sig om den formelle struktur og arbejdsdeling i centraladministrationen, rettede reformbestræbelserne sig nu bredt mod at ændre holdninger og adfærd i den offentlige sektor. Hovedformålet var dels en opbremsning af den offentlige sektors udgiftsudvikling, dels at få den offentlige sektor til at fokusere på brugerne af de offentlige ydelser. Borgerne skulle nu i

Organisation og ledelse i centraladministrationen

mindre grad ses som ”retssubjekter”, dvs. som undergivne den offentlige forvaltnings afgørelser, men i højere grad som ”kunder” eller brugere af de offentlige serviceydelser, ikke ulig forholdet mellem en virksomhed og dens kunder.

Den overordnede ramme for reformerne i 1980’erne og begyndelsen af 1990’erne var *Moderniseringsprogrammet*, der blev iværksat i 1983. Udover den kampagne, som blev sat i gang for at ændre adfærd og holdninger, indebar moderniseringsprogrammet væsentlige initiativer med direkte betydning for centraladministrationen:

- En budgetreform i 1984, der decentraliserede en række beslutninger til de enkelte ministerområder og forvaltningsenheder, samt indførelse af totalrammestyring af ministeriernes nettoudgifter. Reformen indebar også en ændring af detailstyringen af ministeriernes personaleforbrug. Så længe ministerierne holdt sig inden for en ramme for det samlede personaleforbrug og lønsum, kunne ministeriet selv styre ansættelser (dog ikke chefstillinger).
- Lancering af en koncernstyringsmodel i 1986. Modellen indebar faste dialog- og samarbejdsformer mellem departement og styrelser.
- Fristyrelsesforsøget i 1992. Forsøget indebar, at der mellem en styrelse og et departement blev indført en kontraktstyring. Kontraktstyringen betød, at styrelserne fik udvidet frihed på en række områder, mod at der til gengæld blev opstillet resultatkrav for styrelsens aktiviteter i kontraktperioden.

Budgetreformens uddelegering af personale- og bevillingskompetencer blev i mange ministerier fulgt op af en decentralisering inden for ministerområdet, så styrelserne fik øget kompetence på især løn- og økonomistyringen. Decentraliseringen var dog ikke entydig, idet der samtidig foregik en centralisering. Fra midten af 1980’erne fik departementerne en mere central rolle i den interne koordination og styring inden for ministerområdet. F.eks. er det direkte ministerreferat blevet afskaffet for de fleste styrelser. Hensigten har været at sikre et større fokus på opfyldelse af det samlede ministerområdes målsætninger.

Fokus på en mere entydig ministerbetjening, samt bedre koordination og styring af ministerområdet, gav sig – som illustreret i figur 1 – også udtryk i en udvikling mod et departement pr. ministerium. Det sidste ministerium med to departementer var Finansministeriet, der i 1994 sammenlagde Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet.

Et af de væsentligste indsatsområder i 1990'erne var en modernisering af løn- og personalepolitikken. I redegørelsen "*Medarbejder i staten – ansvar og udvikling*" fra 1994 blev der for første gang formuleret en samlet ramme for personalepolitikken. I 1998 blev der fulgt op med redegørelsen "*Personalepolitik i staten – fra ord til handling*". Med de to redegørelser blev der stillet en række krav til de statslige institutioners personale og ledelsespolitik, bl.a. medarbejderudviklingssamtaler og ledervurderinger.

I 1997 blev der indført et nyt lønsystem, der forbedrede samspillet mellem løn- og personalepolitikken i den offentlige sektor. Det nye lønsystem lægger vægt på at sikre en bedre sammenhæng mellem løn og resultater.

Nye selskabsformer

Danmark har af forskellige historiske og politiske årsager aldrig haft den samme statslige involvering i en egentlig vare- og serviceproduktion, som det har været tilfældet i flere af vore nabolande, eksempelvis Sverige, England og Tyskland. Det statslige engagement har helt overvejende været afgrænset til infrastrukturområderne, som telekommunikation, post og jernbaner, samt "følsomme" områder, især materiel til forsvaret. Andelen af de statsligt ansatte, som var beskæftiget i statslige virksomheder var dog, i kraft af virksomhedernes størrelse, ganske betydelig.

I 1990'erne blev en omfattende reformproces igangsat. Mange af de statslige styrelser og institutioner, som varetog drifts- og anlægsopgaver er gradvist blevet omdannet til aktieselskaber eller selskaber, hvis struktur minder om aktieselskaber. Eksempelvis er de to store etater, Post- og Telegrafvæsenet og DSB, der tilsammen havde 55.214 årsværk i 1990, gradvist blevet opdelt i mindre enheder, og driftsområderne er samtidig blevet udskilt fra den tætte statslige styring.

I enkelte tilfælde er selskaberne helt eller delvist blevet solgt til private investorer, *jf. tabel 2*. Andre statslige institutioner har fået status af netto-styrede statsvirksomheder, hvor der er indsat en bestyrelse for virksomheden (f.eks. Det Kongelige Teater).

Tabel 2. Salg af aktier i statslige selskaber.

År	Selskab	Salgssum i mia. kr.
1985	Kryolitselskabet Øresund	0,7
1990	Statsanstalten for Livsforsikring	4,2
1993	Teledanmark A/S	0,1
1993	Girobank A/S	0,7
1994	Københavns Lufthavne A/S	0,7
1994	Teledanmark A/S	0,9
1995	EKR Kreditforsikring A/S	0,1
1996	Københavns Lufthavne A/S	1,0
1996	Datacentralen A/S	0,3
1996	Girobank A/S	0,7
1997	EKR Kreditforsikring A/S	0,3
1998	Teledanmark A/S	31,1
1999	Datacentralen A/S	0,1

Det er et kendetræk ved de fleste selskabsdannelser, at det direkte ministerstyrede hierarki er blevet erstattet med en højere grad af markedsstyring samt af specifik lovregulering af virksomhedernes adfærd.

Afrunding

Centraladministrationens historie er på en gang præget af stabilitet og fornyelse. Den ministerielle grundmodel fra 1848 er stadig den bærende, men er kontinuerligt blevet tilpasset ændringer i de politiske krav og samfundets almindelige udvikling.

Kravene til ministrene og centraladministrationen vokser, og tempoet i forandringerne går i vejret.⁴ Derfor vil der i fremtiden være krav om øget dynamik og forandring af organisations- og ledelsesformer i centraladministrationen.

⁴ Betænkning nr. 1354 (1998): *Forholdet mellem minister og embedsmænd.*

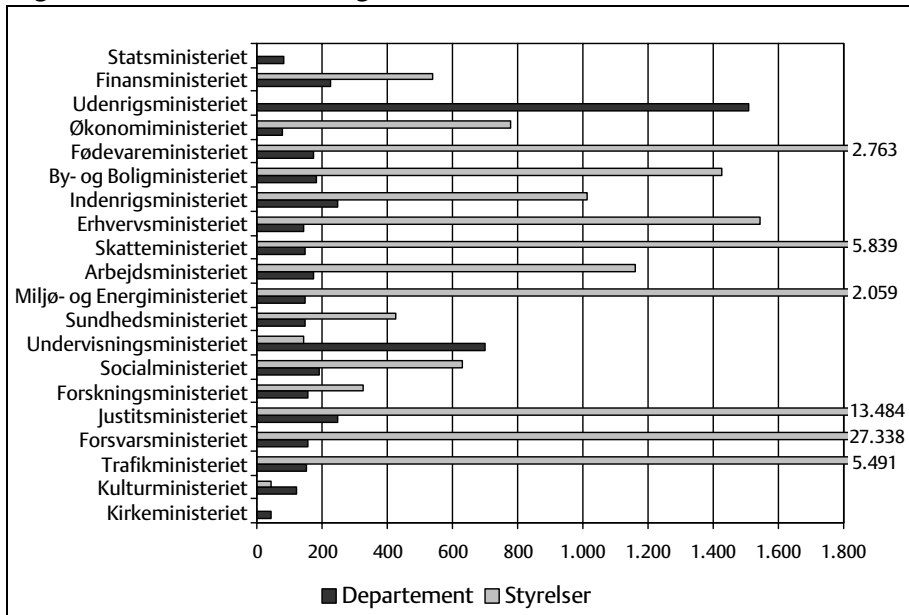
3. Organisation og arbejdstilrettelæggelse

3.1. Ministeriernes overordnede organisation

Et ministerium består i dag af ét departement samt en eller flere styrelser. Undtagelser er Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet, der ingen styrelser har. Statsministeriet og Kirkeministeriet er de to mindste ministerier, og Udenrigsministeriet er ved lov om Udenrigstjenesten oprettet som en enhedstjeneste.

Det største departement⁵ er Udenrigsministeriets med 1.508 årsværk, mens det mindste departement er Kirkeministeriets med blot 42,8 årsværk. De største styrelser er Forsvarskommandoen og Rigspolitiet med hhv. 26.384 og 13.250 årsværk. Mindste styrelser er Posttilsynet og Jernbanetilsynet med hhv. 8,4 og 15,3 årsværk.

Figur 2. Årsværksfordelingen i centraladministrationen.



Kilde: Statens Løninformation.

⁵ Alle årsværksangivelserne er baseret på det faktiske forbrug for 1999, som de er opgjort i Statens Løninformation.

Organisation og ledelse i centraladministrationen

Som det fremgår af figur 2, er medarbejderne i overvejende grad ansat i styrelserne. Kulturministeriet samt naturligvis Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet er undtagelser. For Kulturministeriet skal det dog bemærkes, at der herunder findes en lang række statslige institutioner samt selvejende institutioner med statstilskud.

Når antal årsværk i Undervisningsministeriets departement forekommer stort i forhold til styrelsernes, skyldes dette, at de ansatte i Institutionsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen af ministeriet inkluderes i opgørelsen af årsværk i departementet. Dermed udgøres antallet af årsværk i styrelserne på ministerområdet udelukkende af SU-styrelsens medarbejdere.

Ministeriemodeller

Departementerne har i undersøgelsen selv angivet, hvilken model de vurderer, der er lagt til grund for den nuværende overordnede organisering inden for ministerområdet.

Som det fremgår af nedenstående tabel viser undersøgelsen, at departements-direktoratsmodellen er den dominerende organiseringsmodel for centraladministrationen, om end billedet er broget. Således angiver otte ud af 20 departementer, at denne model er lagt til grund for den nuværende organisering, mens seks departementer svarer, at der indgår elementer fra enhedsmodellen. Ingen departementer angiver, at enhedsmodellen alene ligger til grund for organiseringen, mens de resterende departementer angiver, at en anden model ligger til grund.

Tabel 3. Ministerområdernes organisering.

<i>Departements-direktoratsmodel</i>	<i>Både Departements-direktorats- og Enhedsmodel</i>	<i>Anden model</i>
Arbejdsministeriet By- og Boligministeriet Finansministeriet Forsvarsministeriet Fødevarerministeriet Sundhedsministeriet Trafikministeriet Økonomiministeriet	Forskningsministeriet Indenrigsministeriet Justitsministeriet Miljø- og Energiministeriet Socialministeriet Undervisningsministeriet	Erhvervsministeriet Kirkeministeriet Kulturministeriet Skatteministeriet Statsministeriet Udenrigsministeriet

Samtidig angives relationen mellem departement og styrelser til at være et over- underordnet forhold. Dog er der tilfælde, hvor de enkelte styrelser på udvalgte områder har direkte ministeradgang.

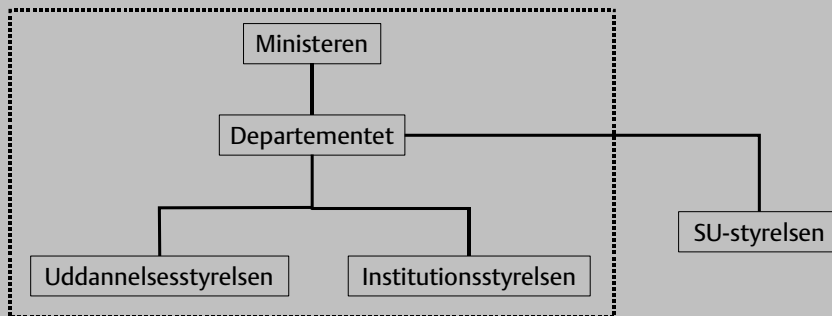
Imidlertid må tabellens angivelser af organiseringsform tages med et vist forbehold. Dels er en entydig placering af et ministerområde, hvor der ofte vil forekomme store forskelle i styrelsernes roller, vanskelig. Dels er ministeriernes egen angivelse af deres organisering præget af forskellige opfattelser af, hvad der ligger i de to modeller.

Boks 1. Undervisningsministeriets struktur.

Frem til 1989 var Undervisningsministeriet organiseret traditionelt i et departement og seks underliggende direktorater foruden SU-styrelsen. Arbejdsdelingen på ministerområdet fulgte i udstrakt grad departements-direktoratsmodellen, hvorefter departementet varetog lovgivning samt overordnet økonomistyring og planlægning, mens direktoraterne stod for den konkrete administration af hvert sit skole- eller uddannelsesområde.

I 1989 blev direktoraterne bragt på linie med afdelingerne i departementet i en ny flad enhedsstruktur, som stadig er kernen i Undervisningsministeriets organisering. I 1998 blev departementet imidlertid omstruktureret med oprettelsen af Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen, som siden har fungeret som en slags departementsstyrelser. Hvor hver afdeling tidligere havde ansvar for både uddannelses- og økonomistyring på sit skole- eller uddannelsesområde, er al uddannelsesstyring nu placeret i Uddannelsesstyrelsen, mens al økonomi- og institutionsstyring er samlet i Institutionsstyrelsen. Begge styrelser varetager desuden klassiske departementale opgaver som f.eks. ministerbetjening, lovforberedelse og koordinering af finanslovsbidrag. SU-styrelsen er derimod fortsat en styrelse i mere traditionel forstand.

Departementet og departementsstyrelser



Kilde: Undervisningsministeriet.

På baggrund af ministeriernes egen vurdering af deres organiseringsform kan det sammenfattende konstateres, at der ikke findes én autoritativ eller fremtrædende organisationsmodel for hele centraladministrationen. Dog kan der hos hovedparten af ministerierne genfindes væsentlige elementer fra departements-direktoratsmodellen.

3.2. Ændringer i den ministerielle organisation

Der er inden for de fleste ministerområder sket væsentlige ændringer i den overordnede organisering og arbejdsdeling i løbet af de seneste 10 år.

De mest almindelige ændringer angives at være:

- Oprettelse – eller nedlæggelse – af styrelser
- Sammenlægning af styrelser
- Flytning af enheder/opgaver mv. fra departement til styrelse
- Flytning af enheder/opgaver mv. fra styrelse til råd og nævn

Særligt har Fødevarerministeriet samt Miljø- og Energiministeriet undergået betydelige ændringer, hvilket bl.a. har baggrund i, at ministerierne blev dannet ved sammenlægning af selvstændige ministerområder.

Ministeriernes angivelser af baggrundene for forandringerne er forskellige. Følgende årsager er de mest gennemgående:

- Effektiviseringshensyn
- Den politiske udvikling på området
- Ressortomlægninger mellem ministerier
- Ny ledelse i departementet

Derudover nævnes bl.a. retssikkerhedsmæssige hensyn og ændret prioritering af opgaverne.

Der er en tendens til, at oprettelse af styrelser ofte har baggrund i ressortomlægninger mellem ministerierne, den politiske udvikling og i nogen grad effektiviseringshensyn. Sammenlægning og nedlæggelse af styrelser begrundes i alle tilfælde med effektiviseringshensyn, men også en politisk udvikling og i nogen grad ny ledelse i departementet spiller ind.

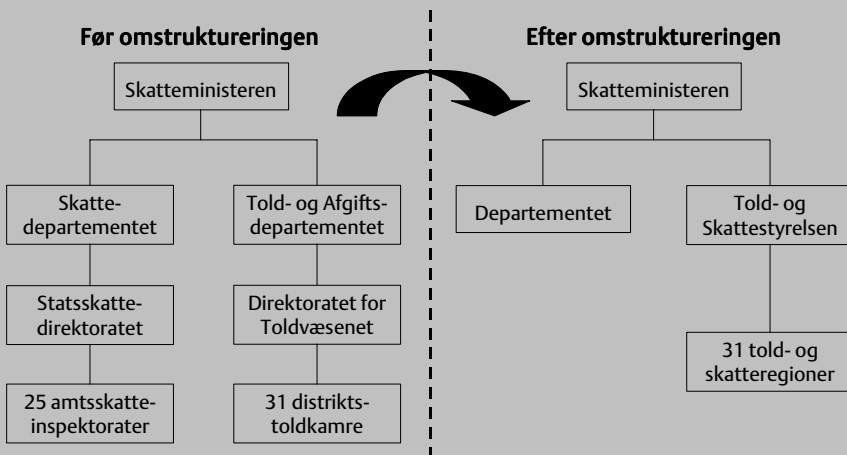
Retssikkerhedsmæssige hensyn har særlig haft betydning ved opgaveflytninger mellem departementer, styrelser og råd og nævn.

Boks 2. Forandringer i Skatteministeriets struktur.

Fra oprettelsen i 1975 og frem til 1989 var Ministeriet for Skatter og Afgifter organiseret i to departementer – Skattedepartementet og Told- og Afgiftsdepartementet – med hvert sit underliggende direktorat – hhv. Statsskattedirektoratet og Direktoratet for Toldvæsenet. Den landsdækkende statslige skatteadministration var organiseret i 25 amtsskatteinspektorer under Statsskattedirektoratet, og toldområdet var tilsvarende organiseret med 31 distriktstoldkamre under Direktoratet for Toldvæsenet.

I 1989 besluttedes det imidlertid at sammenlægge de to departementer i ét departement – Skatteministeriets departement. Samtidig etableredes en ny Skatte- og Afgiftsstyrelse, der i samarbejde med de to direktorater skulle forbedre og forestå omdannelsen af den statslige skatte- og afgiftsadministration til én samlet enhed. Året efter blev styrelsen og de to direktorater lagt sammen i Told- og Skattestyrelsen m.h.p. en yderligere effektivisering og ressourcebesparelse (herunder en reduktion i antallet af ansatte), og efterfølgende blev amtsskatteinspektorerne og distriktstoldkamrene slået sammen til 31 told- og skatteregioner under den nye styrelse.

Skatteministeriets struktur før og efter omstruktureringen



Anm.: Landsskatteretten er udeladt i ovenstående organisationsdiagram som følge af dens uafhængighed af ministeren i egenskaben af landets øverste administrative klageinstans vedrørende skat, moms, afgifter og ejendomsvurderinger.

Kilde: Skatteministeriet.

Flertallet af departementerne har ikke oplevet konkrete barrierer ved ændringer af den overordnede organisering og arbejdsdeling mellem departementerne og styrelserne. Tre departementer har angivet forvaltningsloven/offentlighedsloven som en barriere.

Organisation og ledelse i centraladministrationen

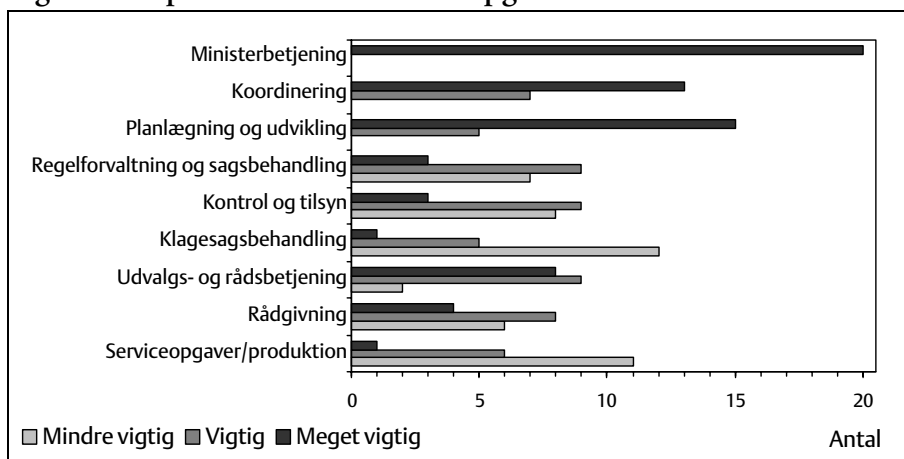
Eksempelvis kan forvaltnings- og offentlighedslovene være en barriere for udlægning af ministerbetjening fra departementerne til styrelserne, da korrespondance mellem departementet og styrelserne normalt er omfattet af offentlighedsloven.

Derudover peger enkelte departementer på lovgivningen inden for ministerområdet, intern organisationskultur samt bevillingssystemet.

3.3. Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser

I afdækningen af arbejdsdelingen i centraladministrationen er både departementer og styrelser blevet spurgt om, hvilke hovedopgaver organisationen varetager, og om hvor vigtige disse opgaver er.

Figur 3. Departementernes hovedopgaver.

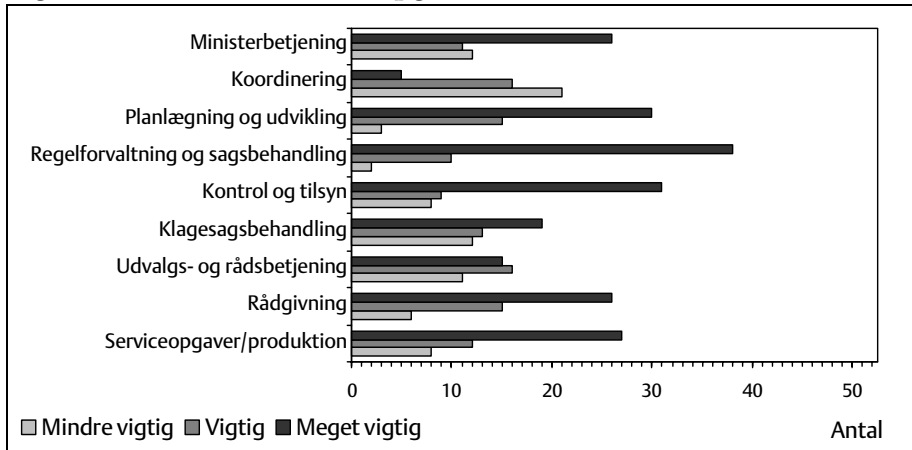


Anm.: Figuren er baseret på departementernes egne vurderinger.

Som det fremgår, gælder det for alle departementer, at ministerbetjeningen er helt central. Desuden er traditionelle departementale opgaver som koordinering i forhold til øvrige ministerområder og planlægning og udvikling fortsat meget vigtige arbejdsområder for departementerne.

Derimod viser besvarelsene, at regelforvaltning og sagsbehandling, kontrol og tilsyn, rådgivning og i særdeleshed serviceopgaver/produktion og klagesagsbehandling er mindre vigtige opgaver i departementerne.

Figur 4. Styrelsernes hovedopgaver.



Anm.: Figuren er baseret på styrelsernes egne vurderinger.

Styrelsernes hovedopgaver er derimod typisk regelforvaltning og sagsbehandling, kontrol og tilsyn, rådgivning og serviceopgaver/produktion. Det er også de opgaver, styrelserne bruger mest tid på.

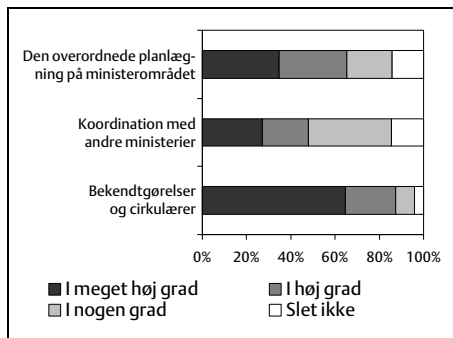
Det er dog iøjnefaldende, at en stor del af styrelserne også regner ministerbetjening og planlægning og udvikling blandt deres hovedopgaver. Således svarer omkring halvdelen af styrelserne, at ministerbetjening og planlægning og udvikling er meget vigtige opgaver for organisationen. Selvom styrelserne regner disse opgaver for væsentlige, er det dog kendetegnende, at styrelserne generelt anvender begrænsede ressourcer og tid på dem.

Koordinering i forhold til øvrige ministerområder er en relativt lavt prioriteret opgave hos de fleste styrelser.

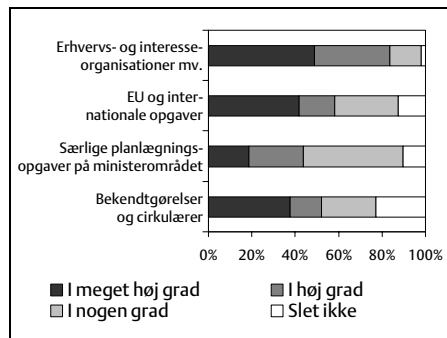
I spørgeskemaundersøgelsen er der også blevet spurgt til, hvordan arbejdsdelingen almindeligvis er tilrettelagt på en række mere konkrete områder. Det drejer sig om:

- Udarbejdelsen af bekendtgørelser og cirkulærer
- Koordination i forhold til andre ministerier
- Planlægning på ministerområdet
- EU og internationale opgaver
- Kontakt til branche-, erhvervs- og interesseorganisationer

Figur 5. Styrelserne inddrages i forhold til:



Figur 6. Styrelserne har selvstændigt ansvar i forhold til:



Anm.: Figurerne er baseret på styrelsernes vurdering af arbejdsdelingen. Ikke alle styrelser har besvaret alle spørgsmålene.

Hovedparten af styrelserne er i høj eller meget høj grad inddraget i udarbejdelsen af bekendtgørelser og cirkulærer. Det selvstændige ansvar er mere begrænset, om end Økonomiministeriet skiller sig ud, idet begge dets styrelser (Finanstilsynet og Danmarks Statistik) i meget høj grad har selvstændigt ansvar for udarbejdelsen af bekendtgørelser og cirkulærer.

Styrelsernes selvstændige ansvar og kompetence er betydeligt især i kontakten til branche-, erhvervs- og interesseorganisationer samt i forhold til EU og andre internationale opgaver.

I knap halvdelen af ministerierne har styrelserne i høj grad og meget høj grad kompetence i forhold til særlige planlægningsopgaver, og flertallet af styrelserne er i væsentligt omfang inddraget i den overordnede planlægning på ministerområdet.

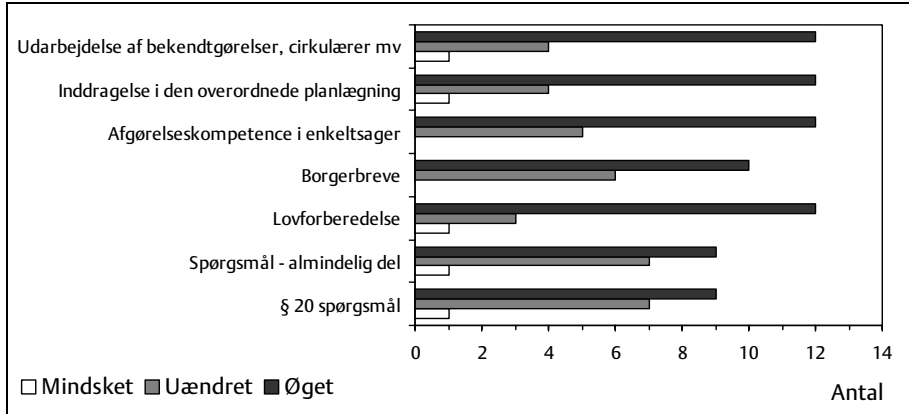
Endelig er flertallet af styrelserne kun inddraget mere sporadisk i koordinationsarbejdet med de andre ministerier.

Udviklingen i styrelsernes kompetence de seneste 10 år

Overordnet set tegnes der et entydigt billede af en udvidelse af styrelsernes kompetence inden for de seneste 10 år, jf. figur 7. Det eneste ministerium, hvor der angives at være sket en begrænsning af styrelsernes kompetence, er på Sundhedsministeriets område.

Styrelserne har især fået øget kompetence med hensyn til det lovforberedende arbejde, udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer mv. samt i forbindelse med styrelsernes afgørelseskompetence i enkeltsager. Derudover er styrelserne også i øget omfang inddraget i den overordnede planlægning i ministeriet. Dette kan bl.a. ses i forbindelse med etableringen af concernledelse.

Figur 7. De sidste 10 års udvikling i styrelsernes kompetence.



Anm.: Figuren er baseret på departementernes vurdering. Stats-, Udenrigs- og Kirkeministeriet indgår ikke i figuren, da de ikke indenfor de sidste 10 år har haft underliggende styrelser.

Udover de i figur 7 anførte emner, er der i undersøgelsen spurgt mere generelt til, om styrelserne har fået en mere central rolle i relation til rådgivning af ministeren inden for de seneste 10 år. Fire departementer (Erhvervs-, Miljø- og Energi-, Fødevarer- og Undervisningsministeriet) vurderer, at det i høj grad er tilfældet, mens 10 vurderer, at det er tilfældet i nogen grad. Endelig vurderer to departementer (Sundheds- og Økonomiministeriet), at styrelserne slet ikke har fået en mere central rolle. Sundhedsministeriets departement har angivet, at en øget grad af politisering af ministerområdet har nødvendiggjort en intensiveret departemental rolle i forhold til styrelsesniveauet.

Boks 3. Udviklingen i styrelsernes kompetence under Miljø- og Energiministeriet.

Allerede fra oprettelsen var Miljøministeriets struktur opbygget efter Korsbækudvalgets anbefalinger med et lille departement og store styrelser. Under udbygningen af Miljøministeriet i 1970'erne fastholdtes en vidtgående decentralisering, hvorved løsningen af en række opgaver varetoges af styrelserne. Eksempelvis foregik forberedelse

sen af et lovforslag og de dertil hørende forhandlinger med berørte interesseorganisationer hos den relevante styrelse, ligesom folketingsspørgsmål og udkast til redegørelser hovedsageligt blev udarbejdet hos styrelserne.

Denne decentralisering er i de senere år blevet forstærket. I 1994 nedlagde Miljøministeriet styringskontorerne i departementet, og det er således i dag styrelseschefernes, der er ansvarlige for de sager, der forelægges ministeren. Styrelsescheferne optræder i dag reelt som både departementale afdelingschefer og styrelsesdirektører. Den daglige forbindelse mellem styrelser og minister varetages af et ledelsessekretariat.

Decentraliseringen har også medført, at departementet reelt ikke har selvstændig sagsbehandling på styrelsernes fagområder. Sager oprettes og gennemføres i styrelserne, som også forestår koordineringen med både interne og eksterne interessenter.

Baggrunden for decentraliseringen var først og fremmest effektiviseringshensyn og et ønske om at opnå en bedre kombination mellem det faglige og politiske aspekt tidligt i sagsbehandlingen. Vurderingen var, at sagsbehandleren skal kunne referere til ministeren med så få mellemlid som muligt og samtidig kunne sammentænke faglighed med den politiske kontekst. Desuden vurderes det, at det øgede medarbejderansvar er medvirkende til at øge motivationen hos den enkelte.

I dag kan decentraliseringen således siges at være fuldt gennemført, hvad angår det miljøfaglige område. Derimod er der fortsat et traditionelt hierarkisk forhold mellem departementet og styrelserne, hvad angår personale- og økonomiområdet.

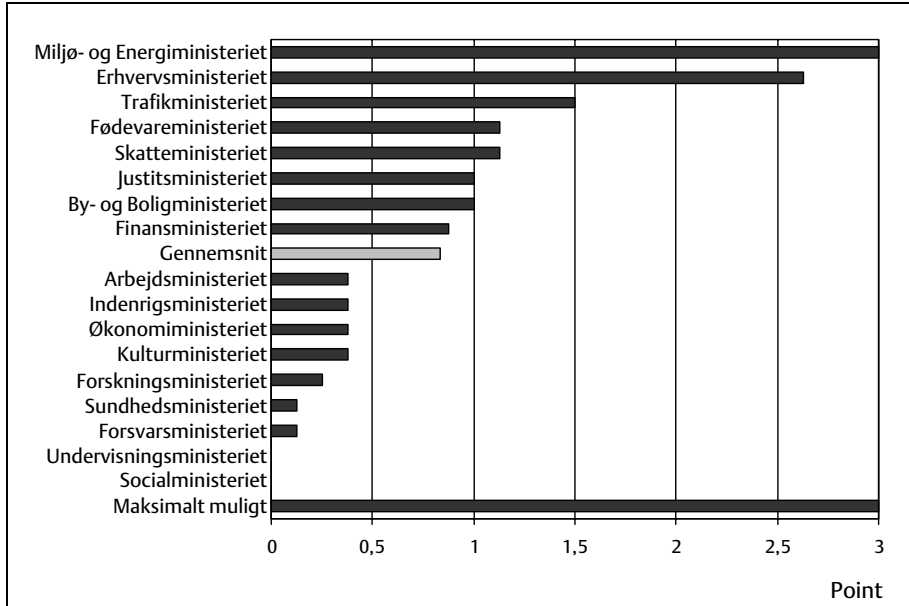
Kilde: Miljø- og Energiministeriet

Varetagelsen af ministerbetjeningen

Undersøgelsen dokumenterer, at en del styrelser i dag varetager ministerbetjeningsopgaver. Dog er det fortsat normalt departementerne, som varetager besvarelsen af §20 spørgsmål, besvarelsen af spørgsmål fra folketingsudvalg under almindelig del, samt forberedelsen af ministeren, når denne skal i samråd i et folketingsudvalg. Inddragelsen af styrelserne sker således overvejende i det lovforberedende arbejde, herunder udarbejdelsen af lovforslag.

Der er en betydelig variation mellem ministerområderne. Eksempelvis har Erhvervsministeriet og særligt Miljø- og Energiministeriet en meget vidtgående delegering af kompetence til styrelserne, hvorimod ministerbetjeningen i bl.a. Indenrigs-, Arbejds- og Sundhedsministeriet, hovedsageligt varetages af departementerne.

Figur 8. Styrelsernes kompetence angående ministerbetjeningen.



Anm.: Figuren er konstrueret på baggrund af en indeksberegning, hvor en høj grad af uddelegering af ansvar og kompetence fra departement til styrelse udløser en høj score. En høj score skal ikke nødvendigvis opfattes som mere positiv end en lav score. Formålet med indeksberegningen er udelukkende at kunne beskrive delegeringen af ministerbetjeningen på en overskuelig måde. En nærmere beskrivelse af indeksberegningen findes i bilag 1. Figuren er baseret på departementernes besvarelser. Da Stats-, Kirke- og Udenrigsministeriet ikke har styrelser, indgår de ikke i figuren.

Hvad angår styrelsernes *adgang til ministeren* har hovedparten af styrelserne i både Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet direkte adgang til minister/departementschef i udvalgte spørgsmål, hvorimod eksempelvis By- og Boligministeriet, Fødevareministeriet og Trafikministeriet for alle styrelser vedkommende angiver et mere traditionelt over- og underordningsforhold mellem departement og styrelse. Styrelserne referer således typisk til et styringskontor i departementet.

Departementernes varetagelse af konkret enkeltsagsbehandling

Selvom departementerne angiver, at deres overordnede rolle er ministerbetjening, koordinering og planlægning og udvikling (jf. ovenfor), viser undersøgelsen, at stort set alle departementer i større eller mindre grad varetager enkeltsagsbehandling.

Tabel 4. Departementets varetagelse af sagsbehandling.

Varetager departementet konkret enkeltsagsbehandling?	Antal
Ja, på alle lovområder	3
Ja, på nogle lovområder	15
Nej, slet ikke	2
I alt	20

Der kan være flere årsager til, at departementerne varetager konkret enkeltsagsbehandling inden for deres ressortområde.

Den mest hyppige er, at departementet er rekursmyndighed for afgørelser truffet af underliggende styrelser, eller at sagerne er af principiel og politisk betydning.

Tabel 5. Årsager til departementets behandling af enkeltsager.

Departementets behandling af enkeltsager skyldes, at:	Antal
• det er rekursmyndighed	15
• nogle sager er af principiel og politisk betydning	10
• visse typer af første instans afgørelser er henlagt til departementet	7

Anm.: n = 18.

I de tilfælde hvor departementerne ikke eller kun sjældent foretager enkeltsagsbehandling skyldes det ofte et ønske om en mere effektiv arbejdsdeling mellem departement og styrelse(r).

Derudover peges der på faktorer som lovgivning, et ønske om at frigøre ressourcer til overordnet planlægning og politikformulering, at der er oprettet uafhængige råd og nævn til klagebehandling samt et ønske om at friholde ministeren fra konkrete enkeltsager.

Tabel 6. Baggrund for, at departementet ikke foretager enkeltsagsbehandling.

Departementet foretager ikke enkeltsagsbehandling som følge af:	Antal
• et ønske om en mere effektiv arbejdsdeling mellem departement og styrelse(r)	7
• at det er lovgivningsbestemt	6
• et ønske om at frigøre ressourcer til overordnet planlægning og politikformulering	6
• at der er oprettet uafhængige råd og nævn til klagebehandling	6
• et ønske om at friholde ministeren fra konkrete enkeltsager	5

Anm.: n = 17

Kompetencer i forhold til bevilling og økonomi

I undersøgelsen er der endvidere spurgt til arbejdsdelingen i forbindelse med udarbejdelse af forslag til finanslov samt styrelsens kompetence og dispositionsret vedrørende budget- og bevillingsforhold.

Det har traditionelt været opfattelsen, at ministerstyret og ministeransvarlighedsloven nødvendiggør, at departementet har ansvaret for den overordnede koordination af budgetarbejdet og finansielle bevillingsspørgsmål. Undersøgelsen viser da også, at styrelserne kun i meget ringe omfang har selvstændig kompetence til at udarbejde forslag til finanslov for deres område og til at forelægge det for ministeren.

Derimod har stort set samtlige styrelser kompetence til at disponere over deres respektive finanslovsbevillinger inden for de rammer, der evt. er aftalt i forbindelse med et finanslovsforlig.

Endvidere viser undersøgelsen, at de styrelser, som har indgået en resultatkontrakt, generelt har større kompetence til at disponere over egen finanslovsbevilling, end de styrelser, hvor der ikke er indgået en resultatkontrakt.

Kontakten til Finansministeriet omkring de bevillingsmæssige forhold varetages af departementerne. Det gælder dels forhandling om de bevillingsmæssige rammer og vilkår, dels hvis en styrelse skal have udvidet sine aktiviteter og øget sin bevilling (aktstykke).

Kompetencer i forhold til personalepolitiske forhold

I seks ministerier er der formuleret en fælles personalepolitik. Det drejer sig om Indenrigsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Erhvervsministeriet, By- og Boligministeriet, Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet.

Ligeledes er der i seks ministerier centrale ansættelsesrunder af akademiske sagsbehandlere. Det drejer sig om Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Fødevareministeriet, Kulturministeriet og Sundhedsministeriet.

I to ministerier – Justitsministeriet og Undervisningsministeriet – har styrelserne kompetence til selv at anmode Finansministeriet om oprettelse af lønramme 37 stillinger.

Hvad angår besættelsen af ledige stillinger, har størstedelen af departementerne uddelegeret ansættelseskompetencen vedrørende konsulenter i lønramme 35 og 36 til deres respektive styrelser. Når det drejer sig om ansættelser af kontorchefer i lønramme 36 og 37, er det kun omkring en 1/3 af departementerne, der har delegeret ansættelseskompetence.

Tabel 7. Styrelsernes ansættelseskompetence.

Styrelsen har kompetence til at ansætte:	Antal
• Konsulenter i lønramme 35	15
• Konsulenter i lønramme 36	12
• Kontorchefer i lønramme 36	6
• Kontorchefer i lønramme 37	5

Anm.: n = 20. Besvarelse foretaget af departementer.

Forklaringer på styrelsernes kompetenceforhold

Styrelsernes kompetenceforhold er bestemt af flere forskellige forhold. Den væsentligste forklaring er sandsynligvis det ministerielle tilhørsforhold. Nogle ministerier (f.eks. Erhvervsministeriet og Miljø- og Energi ministeriet) har valgt en strategi, hvor ansvar og kompetence i høj grad delegeres til styrelserne.

Derudover synes det også at kunne konstateres, at der er en sammenhæng mellem størrelsesforholdet styrelse og departement imellem og graden af kompetence, der er tildelt styrelserne. Jo større en styrelse er (målt i årsværk) i forhold til det respektive departement, jo større grad af kompetence har styrelsen på en række områder.

Denne sammenhæng er væsentlig mere signifikant end kompetencen set i forhold til styrelsernes absolutte størrelse målt i årsværk, hvor der ikke er taget hensyn til størrelsen af det departement, styrelserne hører under.

3.4. Sammenfatning

Undersøgelsen viser, at der er markante forskelle mellem ministeriernes overordnede organisering, ministerbetjeningens tilrettelæggelse mv. Disse forskelle kan kun i begrænset omfang forklares ud fra "objektive" kriterier, som eksempelvis opgaver og størrelse. Det må i stedet antages, at eksempelvis departementschefer, politiske forhold og historie spiller en betydelig rolle for et ministerområdes organisation.

På trods af forskellene ministerierne imellem, viser undersøgelsen, at mange af anbefalingerne i A60- og Korsbækudvalgenes betænkninger kan genfindes i centraladministrationens overordnede struktur i dag. I hovedparten af de ministerier, hvor det er relevant, er driftsopgaverne blevet lagt ud i styrelserne, og departementerne fremstår som hovedansvarlige for ministerbetjeningen.

Der er imidlertid også markante afvigelser fra den oprindelig A60 model. Udviklingen er gået mod en udlægning af større kompetence og ansvar til styrelserne, og først og fremmest er inddragelsen af styrelserne i ministerbetjeningen generelt blevet styrket betydeligt. Den oprindelige funktionelle opdeling i driftsopgaver og politiske opgaver har vist sig ikke at være bæredygtig, i og med at mange enkeltsager ofte bliver politiserede. Dette har på den ene side indebåret en stadig større inddragelse af styrelserne i ministerbetjeningen, og på den anden side har departementerne styrket koordineringen eksempelvis gennem etablering af koncernledelser og controllerfunktioner.

En anden markant udvikling er, at den funktionelle opfattelse af organisationsstrukturer og -former på flere ministerområder er trådt i baggrunden til fordel for et mere pragmatisk og fleksibelt syn. Det er i stigende grad blevet erkendt, et én enkelt model for hele centraladministrationen ikke længere er realistisk. Et ministerium må vælge organisatoriske løsninger, som er tilpasset omgivelserne, opgaverne og organisationens ressourcer. I undersøgelsen afspejler dette sig ved, at de fleste ministerier løbende ændrer den overordnede organisering på ministerområdet, og at ændringerne ikke følger et bestemt mønster, men har forskellig form og baggrund.

4. Koordination og styring i ministerierne

Centraladministrationens struktur er kraftigt påvirket af det politiske systems opbygning. Ministeransvarlighedsloven medfører, at en dansk minister er ansvarlig for hele forvaltningen inden for sin ressort, medmindre andet er bestemt ved lov. Det vil sige, de handlinger departementet, styrelserne osv. på vegne af ministeren udfører. Der er derfor behov for en relativt tæt styring og samordning af de forskellige organisationer inden for et ministerområde. I praksis betyder dette, at departementerne overvåger, hvordan styrelserne løser deres opgaver, og historisk har opgaver, som har en stor politisk bevågenhed eller er af principiel betydning, været departementale.

Som anskueliggjort i kapitel 3 er der i de senere år kommet større fokus på enkeltsager, hvor ministeren stilles til ansvar, samtidig med at der er foregået en væsentlig decentralisering af opgaver fra departementerne til styrelserne. Denne udvikling har øget behovet for en samlet koordinering og styring af ministerområdet, og i det følgende belyses det derfor, hvilke instrumenter ministerierne bruger, og hvordan de bruges.

4.1. Koncernledelse

Allerede i Korsbækbetænkningen blev behovet for at sikre en vertikal koordinering og styring på ministerområderne behandlet. Udvalget foreslog således: "*at der mellem hvert departement og direktorat oprettes kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktorater; de bør træde sammen regelmæssigt med det formål at udveksle oplysninger om arbejdets gang.*" (Betænkning 629, 1971, s. 18).

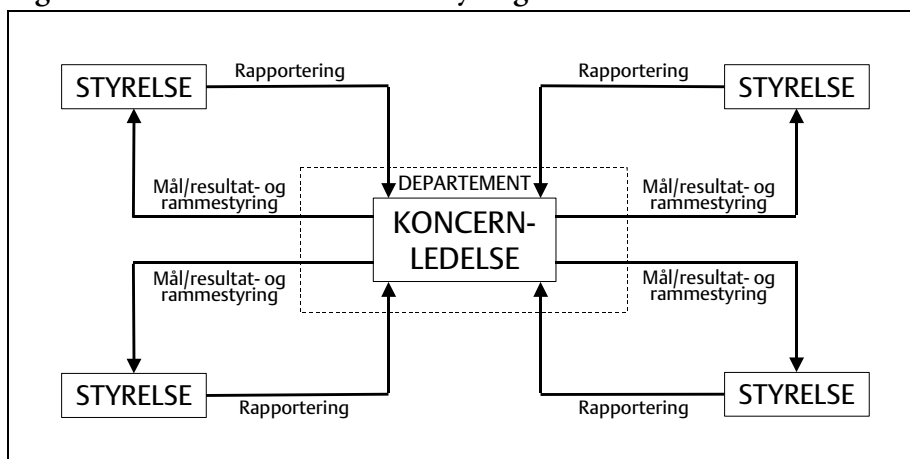
I 1986 relancerede Udvalget om Opbygning af Økonomistyringssystemer anbefalingen om oprettelse af faste kontaktgrupper i en ny og moderniseret form – nu kaldet koncernledelse eller koncernstyring. Denne anbefaling blev året efter fulgt op i et småskrift fra Administrationsdepartementet.⁶

Filosofien bag koncernledelsen er, at den ikke tillægges eller får overdraget detaljerede styringsopgaver, men ved brugen af mål- og rammestyring er

⁶ SØS-rapport nr. 5 (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*; Finansministeriet (1987): *Koncernledelse i Centraladministrationen*.

engageret i ministerområdets samlede drift og udvikling. Den konkrete disponering foretages decentralt af de underliggende enheder, som derved får betydelige frihedsgrader med hensyn til, hvordan den egentlige aktivitetsstyring og –afvikling skal løses indenfor de rammer, som koncernledelsen fastsætter. Denne decentralisering af den faglige og økonomiske styring forudsætter omvendt opbygningen af et sammenhængende informations- og rapporteringssystem for hele ministerområdet, som igen kan benyttes til en styrkelse af koncernledelsens målfastsættelse, overordnede prioritering og resultatvurdering, *jf. figur 9*.

Figur 9. Illustration af koncernstyring.



Der findes ikke én bestemt koncernmodel. Grundsynet er, at modellen i vid udstrækning skal tilpasses de konkrete forhold på det enkelte ministerområde, men det er dog et krav, at den decentrale ledelse i et vist omfang indgår i koncernledelsen.

Boks 4. Koordination og styring i Miljø- og Energiministeriet.

Den vidtgående faglige decentralisering under Miljø- og Energiministeriet stiller store krav til koordineringen af ministerområdet.

Den overordnede ledelse og koordination af ministerområdet varetages i koncernledelsen. Denne afholder møder ca. 10 gange om året med deltagelse af departementschefen, departementets afdelingschefer og styrelsescheferne. Møderne forberedes af vicedirektørkredsen (policysager) eller af sekretariatschefkredsen (løn og personale).

Der indføres i 2001 en ny tværgående styringsmodel for det samlede ministerområde, som understreger, at ministeriet udgør en helhed. Modellen indeholder dels seks bredt formulerede ambitioner og dels ni mere konkrete og afgrænsede koncernmål. For hvert

koncernmål er én af koncernledelsens direktører eller afdelingschefer udpeget som koncernmålsansvarlig med kompetence til at trække på den samlede koncern i løsnin-gen af opgaven.

Koncernmålene er blot en del af ministeriets styringskæde. Andre led i styringskæden er bl.a. direktør- og resultatkontrakter, der fra 2001 vil blive indført i alle ministeriets institutioner. Direktørkontrakterne benyttes til at understøtte resultatkontrakterne, og for at skabe sammenhæng på ministerområdet indeholder de mål om at hjælpe andre dele af koncernen med at nå deres mål.

Miljø- og Energiministeriet har altid haft en fælles ansættelsespolitik for hele minister-området, hvilket bl.a. indebærer, at generalister ansættes for hele koncernen. Den fælles ansættelsespolitik understøttes af en rokeringsordning, hvorved medarbejderne rokeres mellem departementet og styrelserne. Dette giver medarbejderne i både departementet og styrelserne et indgående kendskab til departementets og styrelsernes virksomhed og får ministeriet til at fremstå som en enhed. Rokeringsordningen er en afgørende forud-sætning for, at den decentraliserede organisationsform kan fungere.

Endelig er en del af støttefunktionerne blevet sammenlægget for hele koncernen. Såle-des er der oprettet et IT-center for hele koncernen i Skov- og Naturstyrelsen, og kon-cernens EU-koordinering varetages af Miljøstyrelsen.

Kilde: Miljø- og Energiministeriet

Siden slutningen af 1980'erne har koncernledelse vundet stor udbredelse i centraladministrationen. Allerede i 1992 havde 13 af de daværende 21 ministerier indført koncernledelse, og i dag har 16 ministerier opbygget en koncernledelse. Desuden skal det bemærkes, at blandt de departemen-ter, der ikke har koncernledelse (Indenrigs-, Kirke-, Kultur- og Statsmini-steriet) er det kun Indenrigsministeriet, som har flere end én tilhørende styrelse.

Undersøgelsen viser, at der er en vis forskel på, hvem der deltager i kon-cernledelsesmøderne fra et ministerområde til et andet. Som det fremgår af tabel 8, deltager departementschefen dog på alle ministerområder, lige-som det hører til reglen, at departementets afdelingschefer og styrelsernes direktører deltager. Til gengæld er det kun i Justits-, Skatte- og Fødeva-reministeriet (ad-hoc), at ministeren deltager i koncernledelsesmøderne.

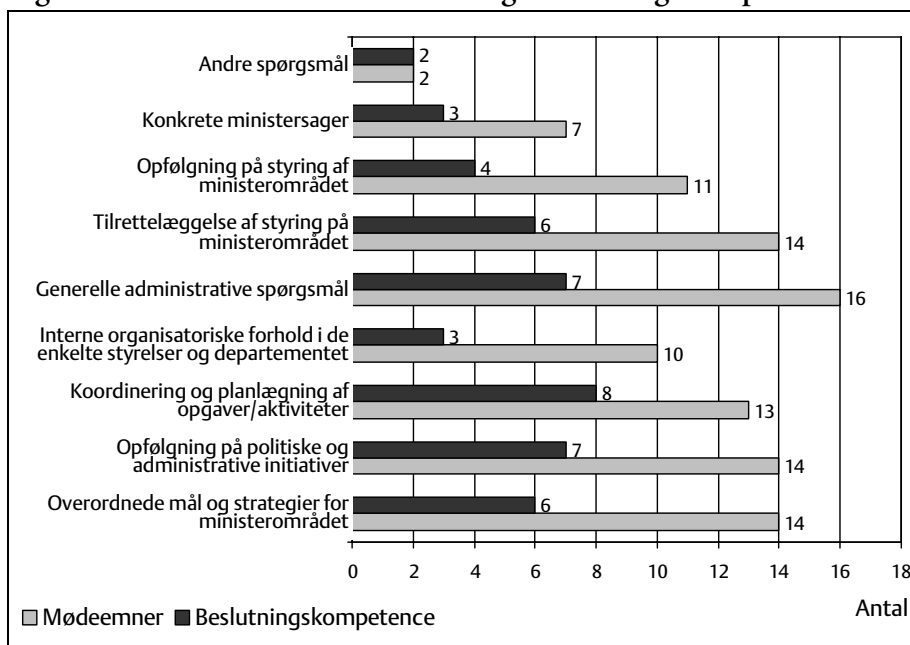
Tabel 8. Koncernledelsens deltagere.

	Antal	Procent
Ministeren	3	19 %
Departementschefen	16	100 %
Afdelingschefer (departementet)	13	81 %
Kontorchefen (departementet)	4	25 %
Alle styrelseschefer	11	69 %
Udvalgte styrelseschefer	5	31 %
Chefer for andre institutioner under ministerområdet	2	13 %
Andre	6	38 %

I de ministerier, der har svaret, at "andre" deltager i koncernledelsesmøderne, drejer det sig hovedsageligt om ledelsessekretæren og/eller ministersekretariatets chef. Der afholdes typisk møder en gang om måneden.

Af nedenstående figur 10, som viser, hvilke emner koncernledelsen behandler og har beslutningskompetence på, fremgår det, at de fleste koncernledelser har en relativt bred dagsorden. Det fremgår dog også, at det særligt er den langsigtede generelle styring, koordination og planlægning, der fokuseres på og ikke konkrete sager.

Figur 10. Koncernledelsens emner og beslutningskompetence.



Imidlertid viser figuren også, at koncernledelserne kun i mindre omfang har egentlig beslutningskompetence. Dette indikerer, at koncernledelsesmøderne på mange ministerområder, er et dialog- og diskussionsforum snarere end et reelt beslutningsforum.

Undersøgelsen antyder også, at der er væsentlig forskel på koncernledelses status fra et ministerområde til et andet. Mødehyppigheden, de behandlede emner samt beslutningskompetencen varierer markant.

Boks 5. Koncernstyring i Fødevarerministeriet.

Fødevarerministeriet er organiseret på grundlag af principperne i departementsdirektorsmodellen med tre organisatoriske niveauer:

- Departementet, som udgør det politiske niveau
- Fire direktorater, som udgør myndigheds- og forvaltningsniveauet
- Otte sektorforskningsinstitutioner og diagnostiske laboratorier

Det er på denne baggrund, at ministeriet har udformet sin koncernstyring.

Udgangspunktet er, at den daglige økonomistyring er decentraliseret til den enkelte institution, og at den faglige og økonomiske kontakt til direktoraterne varetages af departementale fagkontorer. Desuden er der opbygget en departemental administrations- og udviklingsafdeling, der bl.a. har ansvaret for den løbende koordinering af koncernstyringen samt for udvikling af nye styringsprincipper og -metoder. Endelig er der etableret en egentlig koncernledelse, som består af departementschefen, departementets afdelingschefer, alle direktoratsdirektører samt på ad hoc basis ministeren. Koncernledelsen drøfter løbende de overordnede faglige og økonomiske rammer for ministeriets virksomhed og foretager den generelle prioritering af aktiviteterne. Koncernledelsen har samtidig det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen af ministeriets mål- og resultatstyring.

I koncernledelsen anvender Fødevarerministeriet primært tre redskaber. For det første har ministeriet etableret et traditionelt rammestyringssystem, hvor der tages udgangspunkt i udmeldte rammer fra departementet til hovedområderne. Systemet er suppleret med en fastlagt budgetproces, der bygger på en løbende dialog mellem Administrations- og Udviklingsafdelingen på den ene side og Finansministeriet, fagkontorerne og hovedområderne på den anden. Rammesystemet er endvidere suppleret med systematiske procedurer for udgifts- og indtægtsopfølgning i det enkelte finansår. Med henblik på at udvikle koncernledelsesinformation er der i 2000 på forsøgsbasis indført en ny kvartalsrapport, som institutionerne udarbejder i forbindelse med rammeredegørelserne. I denne rapport gøres status over de væsentligste økonomiske og faglige resultater. Desuden indgår informationerne i virksomhedsregnskaberne i et samspil mellem prioriteringerne i de enkelte år og resultatopfølgningen som grundlag for den fremtidige ressourcetilprioritering.

For det andet har Fødevarerministeriet siden 1996 arbejdet med implementering af mål- og resultatstyring i form af et styringskoncept, som omfatter ministeriets fire direktora-

ter og to veterinære institutioner. Styringen er forankret både hos den enkelte institutionsledelse og i ministeriets koncernledelse, hvilket indebærer, at der blandt institutionernes resultatmål udvælges et mindre antal overordnede og repræsentative mål (koncernmål), som alene udgør grundlaget for den løbende resultatopfølgning mellem departement og institution. Koncernledelsen har besluttet gradvist at afløse dette styringskoncept med egentlig kontraktstyring. Der er i den forbindelse udarbejdet en ny model for balanceret mål- og resultatstyring, som alle kontrakter skal tage udgangspunkt i. Endnu er kun tre af Fødevarerministeriets institutioner omfattet af resultatkontrakter, men fire kontrakter er under forhandling, og ministeriet forventer at indføre kontrakter for alle institutioner i løbet af de næste par år.

Endelig udarbejder Fødevarerministeriet et tematisk arbejdsprogram, som styres og godkendes af koncernledelsen. Arbejdsprogrammet er et ledelsesværktøj, der har til formål at give et fælles overblik over aktiviteter og opgaver på tværs af ministerområdet og på tværs af organisatoriske opdelinger. Det fremgår således, hvilken sammenhæng der er mellem egne opgaver og ministerområdets i øvrigt.

Kilde: Fødevarerministeriet

Der er en klar tendens til at de ministerområder, som har valgt at decentralisere mest kompetence fra departementet til styrelserne, også er de, som benytter koncernledelsen mest intensivt. Det forekommer nærliggende, at meget decentraliserede ministerområder har et større behov for koordinering mellem ministeriets forskellige organisationer.

Endvidere viser undersøgelsen en klar sammenhæng mellem det relative størrelsesforhold (målt i årsværk) mellem styrelserne og departementet på det enkelte ministerområde og graden af koncernledelse. Jo større styrelserne er i forhold til deres respektive departement, jo mere institutionaliseret forekommer koncernledelsen alt andet lige at være.

Det er også værd at bemærke, at der ikke umiddelbart forekommer at være nogen markant sammenhæng mellem antallet af styrelser og graden af koncernledelse.

Andre formelle møder på ministerområdet

I en række ministerier er der også aftaler om andre formelle møder på ministerområdet. Eksempelvis har Kulturministeriet, som ikke benytter sig af koncernledelse, møder på departementschef/direktørniveau såvel som på afdelingschef- og kontorchefniveau, og i både Trafik- og Forsvarsministeriet, er der som supplement til koncernledelsen bl.a. etableret formelle møder mellem departementschefen og styrelsescheferne. I Trafikministeriet afholdes eksempelvis 2 møder om året med den enkelte

styrelse eller institution. I disse såkaldte styrelsesmøder deltager – foruden departementschefen – styrelsernes ledelser, ressortkontoret i departementet, den relevante afdelingschef samt chefen for administrationsafdelingen. Desuden afholdes der halvårlige direktørmøder for alle styrelses- og institutionschefer. I Arbejdsministeriet, som også benytter koncernledelsen i relativt begrænset omfang, er der i stedet etableret formelle møder på såvel afdelingschef- som kontorchef- og medarbejderniveau.

4.2. Resultat- og direktørkontrakter, udbredelse og effekt

Et af grundvilkårene for styring i staten er en væsentlig informationsasymmetri i forholdet mellem departementer og styrelser. Styrelserne besidder typisk en langt mere detaljeret viden om produktionsprocesser, organisatoriske sammenhænge samt mængden og fordelingen af ressourcer end departementerne. For at bryde denne asymmetri samtidig med, at der drages nytte af den specialiserede viden, der forefindes i styrelserne, er der i de senere år udviklet nye styringsinstrumenter i centraladministrationen. Blandt de væsentligste er kontraktstyring og virksomhedsregnskaber. Hovedidéen er, at der i en resultatkontrakt – eller direktørkontrakt – opstilles mål for styrelsen, og at der via virksomhedsregnskabet afrapporteres, om målene er nået. Således indgår resultatkontrakter og virksomhedsregnskab som et væsentligt element i koncernstyringen, men redskaberne benyttes også i ministerier uden koncernledelse.

Hvis resultatstyring skal lykkes, er det imidlertid vigtigt, at kontraktens resultatkrav ikke blot opfattes som ledelsens aftale med departementet. Der skal skabes en fælles forståelse for hvilke resultatmål, der skal nås, og der skal skabes en resultatkultur.⁷

I de fleste tilfælde har både styrelse og departement ønsket at indgå resultat- eller direktørkontrakter, om end Finansministeriet i enkelte tilfælde angives som initiativtager til kontrakternes indgåelse.

Der er i dag indgået resultat- eller direktørkontrakter i hhv. 37 og 36 af denne undersøgelses 52 styrelser. Disse kontrakter er fordelt på 16 ministerområder. Kontrakterne er dermed i dag et accepteret og anerkendt

⁷ For en nærmere præsentation af kontraktstyring som koncept henvises til Finansministeriet (2000): *Kontraktstyring i staten*.

instrument i styringen af ministerområderne, og som det fremgår af tabel 9, er vurderingen af kontraktens effekt altovervejende positiv.

Tabel 9. Effekten af resultatkontraktens indgåelse.

	Departementernes svar		Styrelsernes svar	
	Forbedret	Uændret	Forbedret	Uændret
Departementernes indsigt i styrelsens opgavevaretagelse er	94 %	6 %	87 %	13 %
Styringsdialogen mellem styrelsen og departementet er	88 %	13 %	81 %	19 %
Den interne styring i den enkelte styrelse er	100 %	0 %	85 %	15 %
Effektiviteten og kvaliteten af styrelsens opgavevaretagelse er	100 %	0 %	81 %	19 %

Anm.: Spørgsmålet blev besvaret af 16 departementer og 27 styrelser. Spørgsmålet indeholdt også svarkategorien "Forringet", hvilket ingen enheder dog angav.

Tabel 9 viser, at indførelsen af resultatkontrakter efter departementernes vurdering i stort set alle tilfælde har medført forbedringer. Styrelserne vurderer i de fleste tilfælde resultaterne ligeså positivt. Ingen departementer eller styrelser finder, at resultatkontrakterne har forringet styringen. Der er dog nogle styrelser, der har svaret, at styringen er uændret efter indgåelsen af resultatkontrakter. Dette skyldes til dels, at enkelte styrelser, som for nylig har indgået en resultatkontrakt, finder, at det endnu er for tidligt at vurdere effekten.

Undersøgelsen viser, at de styrelser, som har resultatkontrakt generelt også har mere kompetence vedrørende ministerbetjeningen end styrelser uden resultatkontrakt. Tilsvarende kan det konstateres, at kontraktstyrelser hyppigere anvender "moderne" styringsinstrumenter (jf. afsnit 5.1.) internt end styrelser uden resultatkontrakt.

Endvidere er kontraktstyrelser generelt betydeligt større målt i både årsværk og udgifter end styrelser uden kontrakt. Dette skyldes formodentlig, at der er visse omkostninger forbundet med kontraktarbejdet, og at kontrakter dermed primært er et hensigtsmæssigt styringsredskab ved styrelser af en vis størrelse.

Ligeledes er godt 44 pct. af bevillingerne for styrelser med resultatkontrakt aktivitetsafhængige eller brugerfinansierede, mens det tilsvarende tal for styrelser uden kontrakt blot er 28,5 pct. Sammenhængen mellem direktørkontrakter og aktivitetsafhængig finansiering er endnu mere udtalt.

Denne forskel kan tænkes at være udtryk for, at brugerfinansierede ydelser ofte vil være lettere at kvantificere, og at resultatkontrakter derfor er nemmere at udarbejde for styrelser med indtægtsdækket virksomhed. En anden forklaring kunne være, at styrelser, hvis finansiering for en stor dels vedkommende udgøres af indtægtsdækket virksomhed, i højere grad tiltrækker ledere, som er positivt stemte over for brugen af kontraktstyring.

4.3. Opfølgning på ministerområdet

Det er en forudsætning for en velfungerende resultat- og kontraktstyring, at der følges op på den enkelte styrelses resultater. Til dette formål har særligt virksomhedsregnskaber i de senere år vundet indpas i centraladministrationen. Fra og med 1997 er aflæggelse af virksomhedsregnskaber således obligatorisk for alle større institutioner.⁸

Virksomhedsregnskabets overordnede formål er at give et samlet, dækkende og pålideligt billede af den enkelte styrelses eller institutions virksomhed – dvs. økonomi, faglige aktiviteter og resultater.

Stort set alle departementer finder, at virksomhedsregnskabsordningen generelt har givet bedre indsigt i styrelsernes/institutionernes virksomhed, og et flertal af departementerne mener, at den har forbedret den styringsmæssige relation mellem departement og styrelser/institutioner. Konkret angiver en række ministerier også, at virksomhedsregnskaberne har givet anledning til iværksættelse af nye styringsmæssige initiativer.

Evalueringer af virksomhedsregnskaberne har vist, at der ikke er nogle styrelses- eller institutionstyper, der på forhånd har bedre forudsætninger for at udarbejde gode virksomhedsregnskaber end andre, og virksomhedsregnskaber forekommer således generelt som et godt og effektivt informations- og styringsredskab i staten.

Der viser sig imidlertid at være en vis sammenhæng mellem regnskabernes kvalitet og den enkelte styrelse eller institutions erfaring med virksomhedsregnskaber, ligesom styrelser og institutioner med resultatkontrakter

⁸ Af nærværende undersøgelses population er det kun Forskningsstyrelsen, Jernbanetilsynet, Posttilsynet og Registertilsynet, der ikke udgiver et virksomhedsregnskab. Desuden forventes det, at aflæggelse af virksomhedsregnskab bliver obligatorisk for alle statslige institutioner fra 2001. Hensigten er, at der skal gælde én model for departementer, én for større institutioner og én for små institutioner.

generelt udarbejder virksomhedsregnskaber af en højere kvalitet end gennemsnittet. Det sidste skyldes formentlig, at institutioner med resultatkontrakter allerede har været igennem en række af de overvejelser om strategi, mål, relevante informationer m.v., der er nødvendige for at kunne producere et godt virksomhedsregnskab.

Andre former for opfølgning

Selvom virksomhedsregnskabet også åbner mulighed for, at der kan redegøres for årets resultater på de områder, hvor målene ikke fyldestgørende kan omsættes til kvantitative størrelser, er det primært en regnskabsmæssig rapportering. Det kan derfor være nødvendigt at supplere virksomhedsregnskabet med andre afrapporteringsformer. Alle 17 ministerområder med underliggende styrelser benytter i et vist omfang alternativ afrapportering.

På 14 ministerområder anvendes anden skriftlig afrapportering som supplement til virksomhedsregnskaberne. Af disse 14 benytter syv endvidere også mundtlig afrapportering på ledelsesmøder.

Hvor den skriftlige afrapportering er standardformen i de fleste ministerier, er der derimod store forskelle i hyppigheden af opfølgningen fra det ene ministerområde til det andet. Det veksler mellem månedlige, kvartalsvise, halvårslige og årlige opfølgninger i forhold til de enkelte styrelser, ligesom syv ministerier benytter sig af ad hoc opfølgning. Desuden har eksempelvis Skatteministeriet svaret, at opfølgningen foretages på flere niveauer og med forskellige tidsintervaller afhængig af området og sagen.

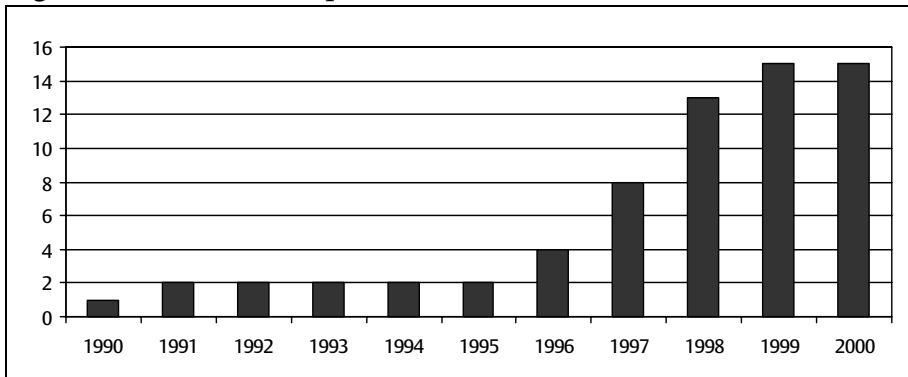
4.4. Nye veje til sikring af koordinering og styring

I 1994 blev et udvalg vedrørende intern kontrol og resultatopfølgning i den statslige økonomiforvaltning (IKR-udvalget) nedsat. Udvalgets arbejde blev afsluttet i 1996 med en rapport, hvori betragtningen var, at den betydelige decentralisering af ansvar og beslutningskompetence, der er blevet gennemført i staten, har medført et øget behov for departementalt tilsyn og resultatopfølgning. På den baggrund anbefalede IKR-udvalget bl.a.: "*at ministerier med mange og/eller større styrelser og institutioner eller tilskudsordninger, opretter departementale controllerfunktioner*" med ansvar for hele ministerområdet.

I udgangspunktet har den statslige controllerfunktion et bredere indhold, end det er kendt fra controllerfunktioner i den private sektor, idet omfanget og indholdet af den statslige produktion er politisk fastlagt, ligesom der gælder et særligt sæt af embedspligter og regler.

Hvor der så sent som i 1995 blot var controllerfunktioner på to ministerområder, er der i dag 15 departementer, der har etableret en departemental controllerfunktion, som typisk varetager hele ministerområdet.

Figur 11. Antallet af departementale controllerfunktioner.



Kilde: Økonomistyrelsen, Den Rådgivende Controllerfunktion.

Af de departementer, der har tilhørende styrelser, har Finansministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Økonomiministeriet ikke etableret controllerfunktioner. Miljø- og Energiministeriet har i stedet valgt at etablere et controllernetværk, som består af en budgetfuldmægtig fra hver af de administrative styrelser og forskningsinstitutionerne og en eller flere fuldmægtige fra departementet. Controllernetværket afholder møder 6-8 gange om året og refererer halvårligt til sekretariatschefkredsen.

4.5. Sammenfatning

Over det seneste årti har der været en betydelig udvikling i måden hvorpå, der styres og koordineres inden for det enkelte ministerområde. Særligt markant har været udviklingen af koncernledelsesbegrebet, mål- og resultatstyring, virksomhedsregnskaber og departementale controllerfunktioner.

Som det er fremgået, har de fleste ministerområder indført en koncernledelse med ansvar for styring og koordinering af det samlede ministerom-

råde. Imidlertid varierer den konkrete udformning og brug af koncernledelsen betragteligt, selvom deltagerkredsene ligner hinanden i udstrakt grad. På nogle ministerområder har koncernledelsen en relativt central placering med en væsentlig beslutningskompetence, mens den på andre områder mest har karakter af et uformelt dialogforum.

Indførelsen af resultatkontrakter har også været en central udviklingstendens i ministeriernes interne styring i de senere år. Undersøgelsen viser, at det i høj grad er styrelserne, som udarbejder resultatkontrakterne, og dette giver anledning til overvejelser vedrørende den oprindelige tanke bag kontraktstyringskonceptet. Det er således nødvendigt, at departementerne til stadighed er aktivt involveret i udarbejdelsen af resultatkontrakterne dels for at sikre tilstrækkelig og korrekt information og dels for at garantere, at resultatmålene bliver tilstrækkeligt ambitiøse. Imidlertid kan det konkluderes, at vurderingen af kontrakternes effekt er altovervejende positiv både hos departementerne og styrelserne.

For at understøtte kontrakterne er også afrapporteringen blevet styrket i de senere år. Særligt har virksomhedsregnskaberne vundet indpas i en sådan udstrækning, at de nu er obligatoriske for alle større statsinstitutioner, og vurderingen er, at de har forbedret den interne styring og øget informationsniveauet. Virksomhedsregnskaberne står imidlertid sjældent alene, og på langt de fleste ministerområder suppleres de med alternativ rapportering.

Endelig har indførelsen af disse nye incitamentbaserede styringsredskaber betydet, at de fleste departementer har fundet det hensigtsmæssigt at styrke tilsynet og resultatopfølgningen med oprettelsen af departementale controllerfunktioner. Disse forventes ligeledes at bidrage til en forbedret ledelse, koordination og styring på det enkelte ministerområde. Controllerfunktionerne er imidlertid så nye, at deres virkning endnu ikke har været genstand for en generel evaluering.

5. Den interne organisering i styrelser og departementer

5.1. Indledning

I modsætning til centraladministrationens overordnede struktur er der ikke udarbejdet egentlige udredninger om den interne organisering i departementer og styrelser. I udvalgsarbejderne i begyndelsen af 1970'erne indgik dog enkelte anbefalinger. Den væsentligste anbefaling var opdeling af departementerne i en planlægningsenhed og en administrationsenhed, samt et sekretariat til varetagelse af departementernes interne budget- og personaleforvaltning. Men det blev samtidig erkendt, at forskellene i opgaver gjorde det umuligt at opstille en enkelt generelt anvendelig organisationsplan i departementerne.⁹ Styrelsernes organisering blev slet ikke behandlet i udvalgsarbejderne i 1960'erne og 70'erne.

I praksis havde anbefalingerne begrænset effekt. En række ministerier indførte dog i begyndelsen af 1970'erne planlægningsenheder, men i takt med at troen på planlægningsinstrumentet svandt i løbet af 1970'erne, blev de fleste af disse enheder nedlagt igen.

I erkendelse af, at det ikke er muligt at opstille generelle modeller for organiseringen i styrelser og departementer har reformindsatsen været fokuseret på styrings-, ledelses- og koordineringsinstrumenter. Denne indsats har overvejende været i form af vejledninger og anbefalinger, men visse instrumenter har også været obligatoriske.

Boks 6. Væsentlige styrings-, ledelses- og koordinationsinstrumenter.

- *Mål og resultatstyring*

Finansministeriet har i en række publikationer, senest med *Kontraktstyring i staten*, beskrevet og anbefalet brugen af forskellige former for mål- og resultatstyring, bl.a. interne resultatkontrakter.

- *Kvalitetsprisen for den offentlige sektor / Excellencemodellen*

Excellencemodellen er et gennemarbejdet grundlag for en systematisk beskrivelse af de elementer, som er afgørende for en organisations kvalitet. Ved hjælp af modellen kan organisationen selv beskrive sine stærke sider, analysere problemstillinger i organisatio-

⁹ Betænkning nr. 629 (1971): *Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende Centraladministrationens organisering*, p. 30.

nen og identificere muligheder for forbedringer. Modellen er et værktøj og en hjælp i den enkelte organisations udviklingsarbejde.

- ***Controllerfunktion***

Finansministeriet har i flere publikationer anbefalet oprettelsen af controllerfunktioner på såvel departements- som styrelsesniveau. Controlling er en metode til intern styring, som omfatter analyser af indre og ydre effektivitet, kvalitet, sammenligninger med andre organisatoriske enheder, brugertilfredshed mm.

- ***Personalepolitik***

Den statslige personalepolitik skal bidrage til professionalisme, fleksibilitet og ansvarlighed ved at sætte fokus på ledelse, kompetenceudvikling for medarbejderne og den hele medarbejder.

- ***Ledelsespolitik***

God ledelsespolitik indebærer bl.a. opstilling af mål og strategier, dialog mellem ledelse og medarbejdere, kombineret af faglig ledelse og personaleledelse, integreret anvendelse af kontrakter og værdibaseret ledelse, lederudvikling samt regelmæssige ledervurderinger.

- ***Værdibaseret ledelse***

Værdibaseret ledelse vil sige, at ledelsen og/eller den enkelte leder opstiller værdier, som er retningsgivende for, hvordan organisationen/enheden kan nå sine mål. De valgte værdier skal harmonere med organisationskulturen, organisationens overordnede mål og de konkrete handlingsplaner.

- ***Benchmarking***

Benchmarking er et forbedringsværktøj til inspiration og udvikling af en organisations arbejdsprocesser og resultater. Dette sker igennem systematisk måling og evaluering af egne resultater og processer og sammenligning af disse med førende organisationers resultater og processer.

- ***Balanced Scorecard***

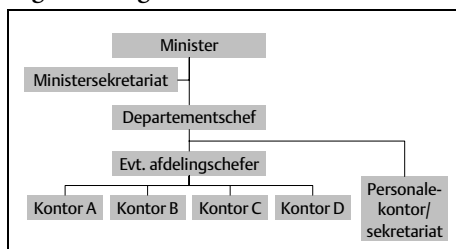
Balanced Scorecard er en metode til at implementere organisationens strategi. Det har til formål at give et balanceret helhedsbillede af organisationens helbredstilstand og benyttes til at konkretisere strategiske og overordnede målsætninger til operationaliserbare størrelser i form af målepunkter.

I dette kapitel beskrives departementernes og styrelsernes interne organisering, udviklingstendenser og brugen af interne styrings-, ledelses- og koordinationsinstrumenter.

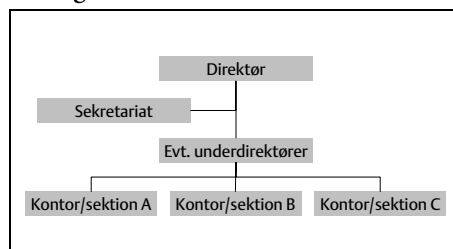
5.2. Organisationsstruktur

Traditionelt er departementer og styrelser hierarkisk organiseret. I departementerne er der (udover ministerniveauet) normalt to eller tre niveauer: Et departementschefsniveau, eventuelt et afdelingschefsniveau og kontorer. I styrelserne er der ligeledes to eller tre niveauer: Direktør, evt. underdirektører og kontorer/sektioner. Derudover er der i både departementer og styrelser normalt sekretariater, der har ansvar for forskellige støttefunktioner.

Figur 12. Traditionel departementsorganisering.



Figur 13. Traditionel styrelsesorganisering.



Afdelingschefsniveauet i departementerne blev først almindeligt i løbet af 1970'erne. Typisk har en afdelingschef ansvar for tilrettelæggelse og koordination af et antal kontors virksomhed.

Som det fremgår af tabel 10, er det grundlæggende element i organisationen kontoret. Det er her den egentlige sagsbehandling sker. Et typisk kontor består af en kontorchef, et antal fuldmægtige, evt. special/chefkonsulenter samt en sekretær og evt. HK'ere.

Tabel 10. Organisatoriske niveauer.

	Departementer		Styrelser	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Afdelinger (under departementschef/direktør)	13	65 %	26	50 %
Kontorer/centre/teams	19	95 %	46	89 %
Sektioner	18	90 %	29	56 %
Andre	0	0 %	7	14 %

Anm.: Samtlige 20 departementer og 52 styrelser har svaret.

Typiske sekretariatsenheder i departementer og styrelser er administrationssekretariater/personale- og budgetkontorer, og IT-enheder. Dertil kommer en række forskellige sekretariater, som f.eks. ledelsessekretariater,

Organisation og ledelse i centraladministrationen

juridiske sekretariater etc. Endelig kan det konstateres, at presse- og informationssekretariater er vidt udbredt i både departementer og styrelser.

Tabel 11. Typer af støttefunktioner/-enheder.

	Departementer		Styrelser	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ministersekretariat	20	100 %	0	0 %
Direktionssekretariat	7	35 %	32	63 %
Administrations-/personale-/budgetsekretariat	19	95 %	49	96 %
IT-support	20	100 %	49	96 %
Hjælpfunktioner (f.eks. betjent, bibliotek)	20	100 %	45	88 %
Controllerenhed	13	65 %	16	31 %
Udviklingssekretariat/-enhed	8	40 %	14	27 %
Økonomisk-statistisk sekretariat	7	35 %	13	25 %
Juridisk sekretariat	13	65 %	21	41 %
Særlige policy-enheder	6	30 %	10	20 %
EU-sekretariat	7	35 %	5	10 %
Internationalt sekretariat	7	35 %	11	22 %
Presse-/informationssekretariat	14	70 %	21	41 %

Anm.: Samtlige 20 departementer og 52 styrelser har svaret.

Det er normalt, at den enkelte styrelse og departement har oprettet egne støttefunktioner, der alene varetager opgaver i den pågældende organisation. Med henblik på at opnå en bedre og mere effektiv varetagelse af IT, lønadministration, regnskab og indkøb på hele ministerområdet, har Finansministeriet imidlertid samlet opgaveløsningen af disse opgaver på hele ministerområdet, *jf. boks 7*.

Boks 7. Finansministeriets organisering af støttefunktioner.

For at sikre den bedste og mest effektive løsning af de administrative støttefunktioner i Finansministeriets departement og de tre styrelser, Økonomistyrelsen, Finansstyrelsen og Personalestyrelsen, er opgaverne så vidt muligt blevet samlet, så de kun løses ét sted i den samlede koncern.

Opgavedelingen indebærer at:

- Kursus- og konferenceadministration, herunder intern kursusadministration varetages af Økonomistyrelsen
- Lønadministration varetages af Økonomistyrelsen for departementet og Personalestyrelsen. Der vurderes om Finansstyrelsens lønadministration også skal overgå til Økonomistyrelsen
- Indkøb varetages af Økonomistyrelsen
- Regnskabsadministration varetages af Økonomistyrelsen for departementet og Personalestyrelsen

- Intern IT varetages af Finansstyrelsen for den samlede koncern.

Samlingen af opgaverne betyder, at enhederne får en større volumen. Dette forventes at resultere i kvalitetsforbedringer og effektivitetsgevinster pga. stordriftsfordele. Det forventes samtidig, at samlingen af opgaverne i organisationer, der har relaterede opgaver som kerneopgaver, vil medvirke til kvalitets- og effektivitetsforbedringer.

Organiseringsprincipper

Det typiske organiseringsprincip i departementerne er, at opgaverne er fordelt på de enkelte kontorer efter lovområder eller funktioner (f.eks. planlægning, politikformulering, administration, økonomi). Da ministerbetjening ofte er den væsentligste og mest tidskrævende opgave, kan det tyde på, at opdeling efter lovområder og funktioner ses som en naturlig organiseringsform i forhold til denne opgave.

De departementer, der har koordinering på tværs af ministerier som en væsentlig opgave, bruger i højere grad organisering på kompetencer. Dette kan skyldes, at koordineringsopgaver kræver tværgående kompetencer inden for forskellige faglige specialer.

Styrelserne har generelt en mere varieret brug af organiseringsmodeller end departementerne. Dette skyldes primært, at de varetager flere forskellige typer opgaver end departementerne, f.eks. egentlig serviceproduktion i forhold til borgere og virksomheder.

Mange styrelser er – i lighed med departementerne – dog organiseret efter en funktionsopdeling. Det gør sig især gældende for de styrelser, hvis væsentligste opgaver er planlægning og udvikling. Blandt de styrelser der særligt varetager regelforvaltning og sagsbehandling, kontrol og tilsyn og udvalgs- og rådsbetjening er lovområder og brugere endvidere fremtrædende organiseringsprincipper. Halvdelen af alle styrelser med klagesagsbehandling bruger lovområdeopdeling, som ofte suppleres med andre former for organisering, f.eks. produkter. Endelig er styrelser med serviceopgaver/produktion og rådgivning som centrale opgaver ofte organiseret efter produkter.

Organisationsændringer

Organisationsændringer er hyppigt forekommende i centraladministrationen og særligt departementerne foretager jævnligt ændringer. Hovedparten af departementerne har foretaget væsentlige ændringer mere end tre

Organisation og ledelse i centraladministrationen

gange i perioden 1989-99, mens frekvensen generelt er lavere blandt styrelserne.

De hyppigste ændringer i både departementer og styrelser er ændringer i organiseringsprincipperne og oprettelse af nye støttefunktioner, der varetager tværgående opgaver i forhold til organisationen og dens kerneopgaver. Et par departementer og styrelser har indført flydende afdelingschefer, hvilket indebærer, at kontorerne ikke har fast reference til én bestemt afdelingschef.

Det er bemærkelsesværdigt, at ændringer, der medfører etablering af en mere hierarkisk struktur, er ligeså hyppigt forekommende, som ændringer, der medfører etablering af en ”fladere” organisationsstruktur.

Langt de fleste organisationsændringer i både departementer og styrelser har baggrund i et ønske om større effektivitet, kvalitet og service i opgavevaretagelsen. Organisationsændringer kan derudover også være begrundet i andre forhold, som f.eks. tilførsel af nye opgaver eller et ønske om kompetenceudvikling hos medarbejderne.

Tabel 12. De fire hyppigste årsager til ændringer.

Departementer		Styrelser	
Årsag	Andel	Årsag	Andel
1. Effektivitet, kvalitet og service	85 %	1. Effektivitet, kvalitet og service	81 %
2. Nye opgaver	35 %	2. Nye opgaver	40 %
3. Krav fra omgivelserne	25 %	3. Ønske om kompetenceudvikling hos medarbejdere	28 %
4. Ønske om kompetenceudvikling hos medarbejdere	20 %	4. Ny ledelse	23 %

Der har i de senere år været en stigende tendens til at organisere arbejdet på nye måder. Baggrunden har typisk været et større behov for tværgående opgaveløsning. Der ses således en tendens til, at departementerne supplerer organiseringen efter lovområder og funktioner med projektorganisering og/eller organisering efter kompetencer. Styrelserne organiserer sig i højere grad efter funktioner, brugere og produkter, ligesom organisering efter projekter også vinder indpas i styrelserne.

Boks 8. Tværgående opgaveløsning i Erhvervsministeriet.

Erhvervsministeriets departement var frem til midten af 1990'erne en traditionel hierarkisk og sagsopdelt organisation. Siden da har departementet gennemgået en betydelig organisationsudvikling. Baggrunden var, at den daværende organisationsform indebar en række uhensigtsmæssigheder, bl.a. dobbeltarbejde, manglende ressourcetilprioritering og begrænset fokus på udviklingsarbejde.

I 1997 indførte departementet en projekt- og netværksbaseret organisation. Formålet var bl.a. at effektivisere arbejdsgangene og frigøre ressourcer i departementet til udviklingsarbejde. På denne baggrund blev det bl.a. besluttet at:

- udlægge alle traditionelle sagsbehandlingsopgaver til styrelserne
- delegere større ansvar til medarbejderne
- styrke den fælles prioritering af udviklingsopgaver
- videreudvikle resultatstyringskonceptet

Projektorganiseringen er et centralt element i departementets arbejdsform. Ved større udviklingsprojekter, der defineres ved at omfatte mindst to AC-medarbejdere på fuld tid i et halvt år, nedsættes en projektgruppe. Projektgruppens arbejde fastlægges i en resultatkontrakt, som indgås med projektejeren, der repræsenterer departementets ledelse. Desuden tildeles projektgruppen en eller flere faglige sparringspartnere. Projektgrupperne er som udgangspunkt kollektivt ledet.

Oprettelsen af projektgrupperne sker halvårligt i departementets chefgruppe.

Ministeriet vurderer, at målsætningerne med den omfattende organisationsudvikling i vidt omfang er nået. Det fremhæves bl.a., at der løses flere udviklingsopgaver, at medarbejdertilfredsheden er steget og at effektiviteten generelt er forbedret.

I det videre arbejde lægger ministeriet særlig vægt på følgende udfordringer:

- Fokus på kompetencer og ressourcestyring
- Styrket videndeling mellem styrelser og departement
- Øget medarbejdermobilitet mellem departement og styrelser
- Lederudvikling med fokus på personaleledelse, udviklingsopgaver og strategisk forståelse

Kilde: Erhvervsministeriet

Det kan på baggrund af undersøgelsens resultater endvidere konstateres, at hovedparten af departementerne og halvdelen af styrelserne ikke i forbindelse med deres interne organisationsændringer har oplevet barrierer eller særlige problemer. Hvor barrierer for organisationsændringer er forekommet, har disse ofte været et resultat af intern organisationskultur. For styrelsernes vedkommende har ledelsespersoner og personaleorganisationer desuden i visse tilfælde udgjort barrierer.

5.3. Ledelsesformer

Mål og resultatstyring er det ledelsesprincip, der hyppigst anvendes i både departementer og styrelser. Halvdelen af departementerne og 87 pct. af styrelserne anvender mål- og resultatstyring. Det er kun få departementer, der anvender alternative principper/modeller. Derimod anvender styrelserne i højere grad en bred vifte af ledelsesprincipper, f.eks. værdibaseret ledelse, den lærende organisation og balanced scorecard.

Tabel 13. Ledelsesprincipper/modeller.

	Departementer		Styrelser	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Mål- og resultatstyring	10	50 %	45	87 %
Værdibaseret ledelse	2	10 %	12	23 %
Den lærende organisation	2	10 %	9	17 %
Balanced Scorecard	1	5 %	9	17 %
TQM/EFQM/Kvalitetsprisen	1	5 %	8	15 %
Andre	1	5 %	1	2 %

Anm.: Samtlige 20 departementer og 52 styrelser har besvaret spørgsmålet.

Boks 9. Organisation og ledelse i Vejdirektoratet.

På baggrund af en ændret opgaveportefølje besluttede Vejdirektoratet i 1997 at gennemføre et organisationsudviklingsprojekt. Det overordnede formål med projektet er at fastlægge og implementere en ny organisations- og ledelsesstruktur med udgangspunkt i Vejdirektoratets vision, strategi og værdigrundlag. Centralt står direktoratets *ledelsesmodel* og *ledelsessystem*.

Ledelsesmodellen, der er baseret på Excellence modellen, er et helhedsorienteret strategisk ledelsesværktøj, som er opdelt i en indsatside og en resultatside. Den giver et overblik over Vejdirektoratets aktuelle situation og anviser dermed hvilke indsatser, der skal til for at opnå direktoratets vision. Ved hjælp af modellen, og hertil hørende selvevaluering af organisationens afdelinger, kan ledelsen fastlægge og udmelde langsigtede mål for forbedringer af Vejdirektoratets samlede indsats. På resultatsiden benytter Vejdirektoratet sig af et resultatstyringsystem til opstilling af effekt- og præstationsmål. Målingerne anvendes herefter som information, der, sammenholdt med de opstillede mål, benyttes til fortsatte forbedringer af indsatsiden.

Ledelsessystemet beskriver alle arbejdsprocesser og forretningsgange på tværs af organisatoriske enheder og fungerer i en vekselvirkning med ledelsesmodellen. Den skal først og fremmest sikre gode faglige løsninger og effektive arbejds gange, men også dygtige, engagerede og tilfredse medarbejdere, der aktivt går ind og vurderer den enkelte kundes behov, krav og ønsker.

Et selvstændigt delprojekt i Vejdirektoratets organisationsudvikling har været at igangsætte en proces til implementering af direktoratets værdigrundlag. Vejdirektoratet har

valgt fem værdier, som organisationen finder er centrale for virksomhedskulturen. De fem værdier er: Samarbejde på tværs, resultatorientering, nytænkning, faglighed og ansvarlighed. Værdierne understøttes først og fremmest af ledelsesmodellen og ledelsessystemet, men også af eksempelvis projektarbejde, ledelsesudviklingsprojekter, netværksgrupper og en åben informationsstrategi.

Kilde: Vejdirektoratet

Hierarkiet er stadig den grundlæggende ledelsesform, både i styrelser og departementer. Cheferne har normalt det ledelsesmæssige ansvar for en fast defineret enhed, og "flydende" chefer er stadig sjældent forekommende i centraladministrationen. Flere departementer har dog indført flydende afdelingschefer. 90 pct. af både departementerne og styrelserne svarer, at der i høj eller meget høj grad er entydighed i placeringen af ansvar og kompetence mellem de forskellige ledelsesniveauer i organisationen.

Boks 10. Flydende afdelingschefer i By- og Boligministeriet.

Siden 1993 har By- og Boligministeriet haft flydende afdelingschefer. I januar 2001 var der tre personer på afdelingschefsniveau - to afdelingschefer samt en udviklingsdirektør. Den flydende afdelingscheffsstruktur har flere formål: Mindsket hierarki, styrkelse af topledelsen, bedre koordinering og tværgående opgaveløsning.

Afdelingscheffsstrukturen indebærer, at afdelingscheferne ikke har ledelsesansvar for en fast defineret afdeling, men har ledelsesansvaret for bestemte faglige ansvarsområder. I sager inden for disse områder drøfter kontorerne sagerne med afdelingscheferne som "sidste led" inden forelæggelse for ministeren, men kontorerne har det faglige ansvar for sagerne i hele forløbet. Når en sag er klar, sender det pågældende kontor sagen til 1. kontor med henblik på forelæggelse for ministeren. 1. kontor koordinerer lovprocessen og øvrige sager i forhold til Folketinget og er sekretariat for minister og departementschef og sekretariat for afdelingschefniveauet på de opgaver, hvor departementschefen har delegeret ledelsesansvaret. På disse områder adskiller strukturen sig fra en traditionel hierarkisk organisering. De sager, der ikke falder inden for afdelingschefernes ansvarsområder, forelægger kontorerne direkte for departementschefen.

For at styrke den tværgående opgaveløsning anvender departementet tværgående projektorganisering. Ved større opgaver, der involverer flere kontorer, nedsættes en arbejds- eller projektgruppe med et af topledelsen fastlagt kommissorium. Afdelingscheferne har det formelle lederansvar for disse gruppers arbejde, dvs. koordinering i forhold til øvrige afdelingschefer og mellem kontorerne, fastlæggelse af mål, strategi og ressourceanvendelse samt udarbejdelse af kommissorium for arbejdet.

Ministeriet vurderer, at den flydende afdelingscheffsstruktur understøtter den tværgående på en god måde. Det vurderes, at modellen er særlig anvendelig i organisationer, hvor en hensigtsmæssig opgaveløsning forudsætter tæt samspil mellem kontorer/enheder.

Kilde: By- og Boligministeriet

Organisation og ledelse i centraladministrationen

Behandlingen af sager følger oftest et beslutningshierarki, dvs. at en sag fra sagsbehandleren går gennem de enkelte ledelsesniveauer, før den evt. forelægges ministeren.

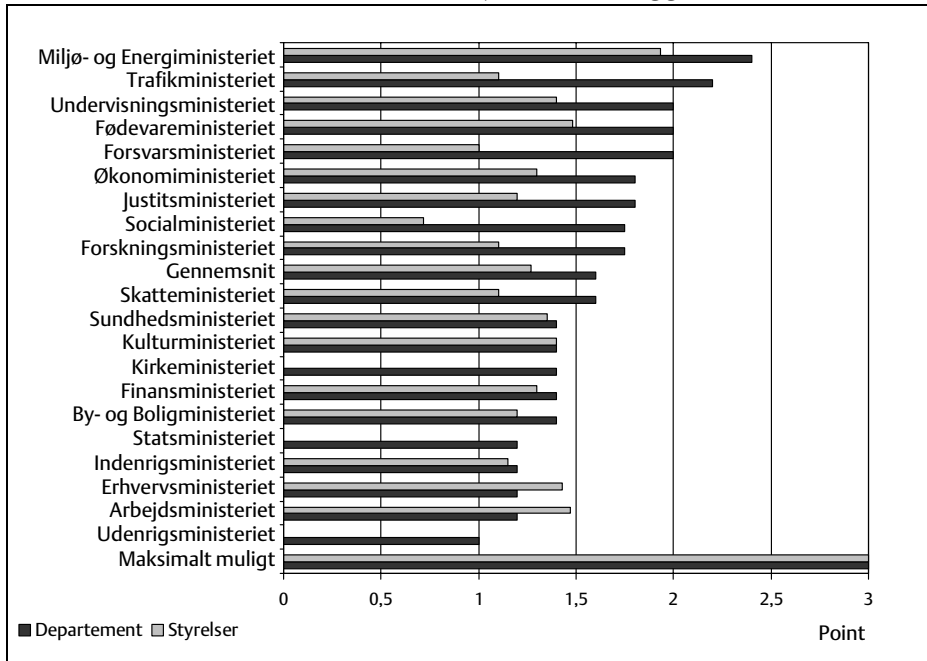
I både departementer og styrelser kan det dog forekomme, at en sag går uden om ledelseshierarkiet. I ca. 20 pct. af departementerne og 10 pct. af styrelserne forekommer dette regelmæssigt. Hvor det sker, er det ofte sags- eller situationsafhængigt.

Uddelegeringen af kompetence og ansvar til medarbejderne varierer kraftigt fra et ministerområde til et andet. Som det fremgår af figur 14, er der dog en generel tendens til, at departementerne i højere grad end styrelserne uddelegerer ansvar og kompetence til de ansatte.

Først og fremmest deltager departementernes akademiske medarbejdere væsentligt oftere i råd og arbejdsgrupper, men også deres bemyndigelse til at træffe beslutninger i forbindelse med sådanne grupper og til at varetage kontakt til pressen er større end medarbejderne i styrelserne. Med andre ord er medarbejderne i styrelserne i højere grad underlagt ledelsesstrukturens beslutningshierarki.

Som det også fremgår af figur 14, er der ikke en entydig sammenhæng på ministerområdet. En høj grad hhv. lav grad af kompetenceuddelegering i departementet afspejles ikke nødvendigvis i styrelsernes politik på området.

Figur 14. Uddelegering af ansvar og kompetence til medarbejderne i den interne arbejdstilrettelæggelse.



Anm.: Figuren er konstrueret på baggrund af en indeksberegning, hvor en høj grad af uddelegering af ansvar og kompetence til medarbejderne udløser en høj score. En høj score skal ikke nødvendigvis opfattes som mere positiv end en lav score. Formålet med indeksberegningen er udelukkende at kunne beskrive delegeringen af medarbejderansvar på en overskuelig måde. En nærmere beskrivelse af indeksberegningen findes i bilag 1.

5.4. Intern styring og opfølgning

Der er stor variation i de enkelte departementers og styrelseres anvendelse af økonomiske rammer, mål og resultatkrav i den interne styring. Eksempelvis anvender Socialministeriet og Skatteministeriets departementer i høj grad intern resultatstyring i forholdet til deres respektive enheder. I begge departementer er der således interne kontrakter med tilknyttet resultatløb. Andre departementers anvendelse begrænser sig til udmelding af en øvre driftsramme, som kontorerne kan disponere inden for.

Blandt styrelserne er der en tilsvarende stor spredning i anvendelsen af de interne styringsredskaber. Generelt forekommer det dog, at de styrelser,

som er statsvirksomheder, har en større tilbøjelighed til at anvende de forskellige styringsredskaber.

”Nye” interne styringsinstrumenter

Anvendelse af mål- og resultatkrav internt i organisationerne er mest udbredt i styrelserne. 2/3 af styrelserne melder mål- og resultatkrav ud ved årets start, mens det kun er otte ud af de 20 departementer. Forklaringen herpå kan være, at ledelsen i departementerne finder det vanskeligt at opstille relevante mål- og resultatkrav for et helt år ad gangen. Departementernes opgaver er i meget høj grad politisk bestemte og kan vanskeligt planlægges med en så lang tidshorisont.

Forskellen afspejles også i anvendelsen af interne kontrakter som understøttelse for den interne mål- og resultatstyring. Mens 58 pct. af styrelserne anvender interne kontrakter, er det kun 30 pct. af departementer, der anvender kontrakter. Heraf er det kun i fire departementer, at kontrakterne omfatter mere end 75 pct. af kontorerne. I næsten alle de styrelser, som har indført kontrakter, omfatter disse mellem 75 og 100 pct. af kontorerne. Kun tre departementer og 22 styrelser har knyttet resultatløns til deres interne kontrakter med styrelserne.

De fleste kontorer i styrelser og departementer har disponeringsret over midler, der f.eks. kan anvendes til aviser, efteruddannelse etc. Derimod er det kun få kontorer, der har fået adgang til at disponere over en lønsam, f.eks. til merarbejde, resultatløns etc.

Tabel 14. Kontorernes økonomiske frihedsgrad.

	Departementer		Styrelser	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Kontoret får meldt en øvrig driftsramme ud, som det kan disponeres over	55 pct. (11)	45 pct. (9)	63 pct. (32)	37 pct. (19)
Kontoret får meldt en ramme for lønsam ud, som det kan disponere over	15 pct. (3)	85 pct. (17)	29 pct. (15)	71 pct. (36)

I næsten alle de styrelser og departementer, der har givet kontorerne økonomiske kompetencer, sker der enten måneds- eller kvartalsvis en opfølgning på overholdelse af rammerne. Opfølgningen sker i de fleste tilfælde skriftligt.

Ansættelse af medarbejdere i både departementer og styrelser sker for langt hovedpartens vedkommende i et samarbejde mellem det ansættende

kontor og personaleenheden. Det er kun meget få centraladministrative enheder, som har uddelegeret ansættelseskompetencen fuldt ud til de enkelte kontorer, og ligeledes er det meget få steder, hvor ansættelsen kun sker via personalekontoret.

Chefmøder

Alle departementer og styrelser, med undtagelse af én meget lille styrelse, har etableret en fast mødestruktur for ledelsen med regelmæssige møder for samtlige chefer og/eller udvalgte chefer. Møderne afholdes normalt ugentligt.

Typisk behandles spørgsmål og emner, der relaterer sig til de overordnede mål og strategier for organisationen, opfølgning på mål og resultater for organisationen, generelle administrative spørgsmål samt intern koordinering og planlægning af opgaver og aktiviteter.

I flere styrelser og departementer tillægges chefmøderne en vis beslutningskompetence i forhold til de forskellige emner, som er på dagsordenen. I praksis er det vanskeligt at vurdere, om der er tale om en egentlig beslutningskompetence, eller om problemstillinger bliver vendt på chefmøderne, før den chef, der har ansvaret træffer den formelle beslutning.

5.5. Sammenfatning

Især departementerne, men også styrelserne, foretager hyppigt organisationsændringer. Baggrunden for ændringerne er oftest et ønske om bedre kvalitet og effektivitet.

Hierarkiet er fortsat et grundprincip for organisations- og ledelsesprincipper i centraladministrationen, men der er betydelig variation i udmøntningen af principperne. Eksempelvis er der store forskelle på delegering af kompetence til medarbejderne. Generelt gives medarbejderne i departementerne større kompetence end i styrelserne.

Opgavefordelingen mellem kontorerne i departementerne er oftest organiseret efter lovområder eller funktioner. Styrelserne anvender i højere grad andre former. Dette gælder især styrelser med serviceproduktionsopgaver, der ofte vælger produktorganisering. I de senere år har flere styrelser og departementer udviklet organisationsformer, der er baseret på projektorganisering.

Organisation og ledelse i centraladministrationen

Der er stor forskel på ministeriernes anvendelse af interne styrings- og ledelsesinstrumenter. Intern mål- og resultatstyring bruges af næsten alle styrelser, men er mindre udbredt i departementerne. Intern kontraktstyring af de enkelte kontorer er kun indført i få departementer, mens næsten halvdelen af styrelserne bruger dette styringsredskab. En række styrelser og departementer overvejer imidlertid at bruge redskabet, hvorved kontraktstyringskæden vil være indført i store dele af centraladministrationen.

Nye ledelsesprincipper, som f.eks. værdibaseret ledelse og balanced scorecard anvendes kun af et mindretal af de centraladministrative enheder.

6. Sammenfatning

Centraladministrationens udvikling afspejler den offentlige sektors udvikling siden enevældens fald i 1848. I de første mange år var der meget få ansatte, og opgaverne var begrænsede. Med opbygningen af en moderne velfærdsstat kom der flere opgaver til, og antallet af ansatte steg gradvist. Denne udvikling var mest markant i 1960'erne og 70'erne. Væksten i centraladministrationen og effektivitetsovervejelser har flere gange ført til formulering af principper for centraladministrationens opbygning, mest markant med A-60 modellen. Denne strategi blev forladt i 1980'erne, hvor heterogeniteten i centraladministrationens funktioner blev erkendt. De efterfølgende reforminitiativer har været fokuseret på holdningspåvirkning, decentralisering og udvikling af forvaltningspolitiske styringsinstrumenter som kontraktstyring, koncernstyring mv.

Erkendelsen af, at der ikke kan udvikles standardmodeller for organisations- og ledelsesformer i centraladministrationen, afspejles i undersøgelsen. Det fremgår tydeligt i undersøgelsen, at ministerierne med afsæt i en organisering i departementer og styrelser, vælger organisatoriske løsninger, der er tilpasset det enkelte ministeriums opgaver, omgivelser og ressourcer. Et gennemgående udviklingstræk er således, at A-60 modellens funktionelle opdeling i styrelser driftsopgaver og departementernes politiske opgaver i praksis ikke har kunnet virkeliggøres fuldt ud. Dette har på den ene side medført en betydelig udlægning af kompetencer og ansvar til styrelserne, især i forhold til ministerbetjening og politikudvikling og på den anden side en styrkelse af den overordnede koordinering og styring inden for det enkelte ministerium, eksempelvis ved koncernledelser, controllerenheder og resultatkontrakter.

Der er dog stor forskel på ministeriernes anvendelse af de forskellige koordinerings- og styringsinstrumenter. Man kan beskrive udbredelsen af de nye instrumenter som en spredningsproces, hvor enkelte ministerier hurtigt tager nye instrumenter i brug og selv forestår udvikling af instrumenter, mens andre ministerier er mere tilbageholdende og venter, indtil instrumenternes nytte er veldokumenteret.

Hierarkiet er fortsat et væsentlig kendetegn ved både organisations- og ledelsesformer. Imidlertid er der oftest ikke tale om et stift og ufleksibelt hierarki. I mange tilfælde opløses hierarkiet, når det findes nødven-

Organisation og ledelse i centraladministrationen

digt. Derudover har en række departementer og styrelser inden for de senere år taget skridtet videre og indført nye organisations- og ledelsesformer, som i højere grad er baseret på projekt- og netværkstankegangen. Disse organisations- og ledelsesformer må dog nødvendigvis skulle fungere inden for rammerne af det hierarkiske grundprincip, der følger af ministeransvaret.

Blandt de væsentlige udfordringer, som centraladministrationen i de kommende år står over for, er stigende konkurrence om arbejdskraften, internationaliseringen og krav om forbedret effektivitet.

Det vil være afgørende for departementer og styrelser at kunne tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft. Dette kræver, at der arbejdes med udvikling af attraktive arbejdspladser, herunder udvikling af ledelses- og organisationsformer, der understøtter kompetenceudvikling, uddelegering af ansvar til den enkelte medarbejder og udfordrende arbejdsopgaver.

Det stigende internationale samarbejde, især i EU, har haft stor indflydelse på de fleste ministeriers arbejdsopgaver og samarbejdsrelationer. Internationaliseringen åbner store muligheder for erfaringsudveksling og bedre opgaveløsning, men indebærer også stigende krav, f.eks. til den tværgående koordinering mellem ministerierne.

Behovet for koordinering er dog ikke alene gældende for det internationale arbejde, men er i lige så høj grad væsentligt i det tværgående samarbejde både mellem ministerier og mellem styrelser inden for samme ministerområde. I den sammenhæng er det væsentligt, at styringsværktøjer, som eksempelvis kontrakter udformes, så de understøtter tværgående samarbejde.

Den informationsteknologiske udvikling giver muligheder for at effektivisere arbejdsgangene i centraladministrationen, f.eks. gennem netværks-samarbejde. På længere sigt giver udviklingen også muligheder for ændringer i den traditionelle arbejdsdeling i centraladministrationen, f.eks. ved at en styrelse varetager administrative støttefunktioner for hele ministerområdet og eventuelt også andre ministerier.

I de kommende år vil der bl.a. af den grund sandsynligvis ske væsentlige forandringer i centraladministrationens organisering. Finansministeriet vil også fremover søge at beskrive tendenserne og formidle erfaringer med

nye organisations- og ledelsesformer og ad den vej forhåbentlig bidrage til en udvikling, der sikrer centraladministrationens evne til at følge med tidens krav til kvalitet, effektivitet og kreativitet i opgaveløsningen.

Bilag 1. Metode og datagrundlag

6.1. Afgrænsning af centraladministrationen - undersøgelsens datagrundlag

Udvælgelsen af hvilke institutioner, der indgår i undersøgelsen, er baseret på nogle overvejelser om, hvad der egentlig forstås ved centraladministrationen. Udgangspunktet for afgrænsningen er ministerierne. Disse består som minimum af et departement. Derudover kan der være et antal styrelser, samt institutioner, regionale enheder samt råd, nævn og udvalg. Endvidere hører selvstændige offentlige virksomheder (DSB og Post Danmark) og statslige aktieselskaber under ministerierne. Departementerne er selvskrevne som en del af centraladministrationen. Det er derimod ikke klart, hvilke af de institutioner, der ligger under departementerne, der skal betragtes som en del af centraladministrationen.

Der er således ingen entydig definition af, hvilke statslige institutioner, der indgår i den egentlige centraladministration. I forvaltningslitteraturen bruges traditionelt en strukturel eller en funktionel afgrænsning. Ved en funktionel afgrænsning defineres først de opgaver, som kan karakteriseres som centraladministrative, hvorefter de institutioner, som varetager opgaverne identificeres. Ved en strukturel definition sker afgrænsningen efter de statslige institutioners formelle tilknytning til ministerierne, herunder hvorvidt institutionerne er underlagt en ministers instruktionsbeføjelse.

I praksis er både den strukturelle og den funktionelle definition imidlertid vanskelig at anvende. Ved den funktionelle definition støder man for det første på det problem, at det er vanskeligt at definere entydigt, hvad der er centraladministrationens opgaver. For det andet varetager mange statslige institutioner opgaver af meget forskellig art. For det tredje varetager flere institutioner opgaver, som er af centraladministrativ art, men uden at institutionen indgår i det centraladministrative hierarki (dvs. underlagt en ministers instruktionsbeføjelse). Det er eksempelvis tilfældet med Danmarks Nationalbank, samt råd og nævn, der behandler klagesager. Sagstyper som i andre ministerier behandles i departement eller styrelser, og som ofte tidligere blev behandlet i ressortministeriet.

Den strukturelle afgrænsning betyder, at alle institutioner, der er underlagt instruktionsbeføjelser fra en minister, medtages. Dette indebærer, at en række institutioner, som alene har service- og driftsopgaver, medtages.

Endvidere vil instruktionsbeføjelserne i nogle tilfælde kun rette sig mod en del af institutionens opgaver. Eksempelvis styrelser, der varetager regelbundne myndighedsopgaver i forhold til borgerne.

Som udgangspunkt for denne kortlægning af centraladministrationen er anvendt en forholdsvis snæver udvælgelse, der tager udgangspunkt i en strukturel afgrænsning, men suppleret med en funktionel afgrænsning. Udvælgelsen er dermed baseret på en relativt høj grad af skøn.

Udvælgelsen indebærer, at der ud over de 20 departementer indgår 52 styrelser i undersøgelsen. De pågældende institutioner fremgår af bilag 2. Svarprocenten på spørgeskemaundersøgelsen var 100 pct.

Spørgeskemaundersøgelsens metode

Kortlægningen af centraladministrationens organisering er tilrettelagt som en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet er opdelt i to hoveddele. I den første del beskrives status samt udviklingen inden for ministerområderne i relation til organisationsstruktur og arbejdsdeling mellem departement og styrelser. I den anden del beskrives de enkelte departementers og styrelser interne organisering og ledelsesforhold. Spørgeskemaet er opbygget med hovedvægten på lukkede spørgsmål, hvor respondenterne har kunnet vælge et eller flere svar. Derudover indeholder spørgeskemaet åbne spørgsmål – overvejende i tilknytning til de lukkede spørgsmål. Respondenterne har her haft mulighed for at komme med uddybende kommentarer til besvarelserne af de lukkede spørgsmål.

Udover almindelige tabeller og figurer over besvarelserne af spørgsmålene, er der i to tilfælde (figur 8 og figur 14) anvendt indeks over institutionernes besvarelse af relaterede spørgsmål. Indeksene er konstrueret ved at tildele svarmulighederne i de spørgsmål, der indgår i det enkelte indeks point fra 0 til 3, hvor 0 svarer til den laveste grad af kompetencedelegering, og 3 svarer til den højeste grad af kompetencedelegering. Pointene for de spørgsmål, der indgår i indekset, er derefter lagt sammen og divideret med antallet af besvarede spørgsmål, hvorved der fås et gennemsnitstal for institutionens besvarelse af spørgsmål inden for indekset. Hvor institutionerne ikke har besvaret et eller flere spørgsmål, indgår disse spørgsmål ikke i beregningerne. Institutioner, der har besvaret under halvdelen af de spørgsmål, der indgår i et indeks, er ikke medtaget. De spørgsmål, der indgår i de to indeks fremgår af tabel 15.

Det skal understreges, at indeksberegningerne ikke er en objektiv sandhed om et givent emne, idet vægtningen af de enkelte spørgsmål er sket på baggrund af et skøn over spørgsmålenes væsentlighed.

Tabel 15. Spørgsmål i indeksberegninger.

Figur 8. Styrelsernes kompetence angående ministerbetjeningen.	Figur 14. Uddelegering af ansvar og kompetence til medarbejderne i den interne arbejdstilrettelæggelse.
<ul style="list-style-type: none"> • Styrelsen/styrelserne udarbejder endeligt udkast til svar til besvarelse af § 20 spørgsmål. • Departementet udarbejder det endelige udkast til svar til § 20 spørgsmål. • Styrelsen/styrelserne udarbejder endeligt udkast til svar til besvarelse af spørgsmål under alm. del. • Departementet udarbejder det endelige udkast til svar til alm. del. • Styrelsen/styrelserne udfører det lovforberedende arbejde og udarbejder lovforslaget. • Departementet udfører det lovforberedende arbejde og udarbejder lovforslaget. • Styrelsen/styrelserne forbereder ministeren, når denne skal i samråd i et folketingsudvalg. • Departementet forbereder ministeren, når denne skal i samråd i et folketingsudvalg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Har de akademiske medarbejdere bemyndigelse til at varetage kontakt til pressen? • Deltager medarbejderne i eksterne udvalg og arbejdsgrupper? • Har medarbejderne bemyndigelse til at træffe beslutninger i forbindelse med deltagelsen i eksterne udvalg og arbejdsgrupper? • Hvis en sag skal afgøres af ministeren, følger sagen ledelseshierarkiet i institutionen? • Forekommer det, at en akademisk medarbejder forelægger en sag for ministeren mundtligt? • Forekommer det, at en akademisk medarbejder forelægger en sag for departementschef/direktør (uden om nærmeste chef)?

Det skal endvidere bemærkes, at besvarelsen af spørgsmålene er sket ud fra respondenternes subjektive tolkning af, hvad der menes med det enkelte spørgsmål. Dette kan give anledning til tolkningsmæssige problemer i analysen af spørgeskemabesvareelserne. I det omfang det har været muligt at identificere spørgsmål, hvor respondenternes opfattelse af spørgsmålene har været markant forskellig, indgår disse spørgsmål ikke i analysen.

Udover de oplysninger, der fremgår af spørgeskemaerne, er der suppleret med baggrundsoplysninger om hver institution. Disse baggrundsoplysninger er anvendt ved vurdering af bagvedliggende sammenhænge i besvareelserne. De baggrundsoplysninger, der er blevet suppleret med er eksempelvis antal årsværk, evt. kontraktstyring, udgifter og bevillingstype.

Bilag 2. Skema over departementer og styrelser i undersøgelsen

Ministerier	Enheder
Statsministeriet	Departementet
Finansministeriet	Departementet Økonomistyrelsen Finansstyrelsen
Udenrigsministeriet	Udenrigsministeriet
Økonomiministeriet	Departementet Finanstilsynet Danmarks Statistik
Skatteministeriet	Departementet Landsskatteretten Told- og Skattestyrelsen
Justitsministeriet	Departementet Civilretsdirektoratet Registertilsynet Rigspolitechefen Direktoratet for Kriminalforsorgen
Forsvarsministeriet	Departementet Forsvarskommandoen Hjemmeværnskommandoen
Indenrigsministeriet	Departementet Udlændingestyrelsen Beredskabsstyrelsen
By- og Boligministeriet	Departementet Kort- og Matrikelstyrelsen Slots- og Ejendomsstyrelsen
Socialministeriet	Departementet Den Sociale Ankestyrelse Den Sociale Sikringsstyrelse Arbejdsskadestyrelsen
Sundhedsministeriet	Departementet Sundhedsstyrelsen Lægemiddelstyrelsen
Arbejdsministeriet	Departementet Arbejdstilsynet Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring Arbejdsmarkedsstyrelsen
Forskningsministeriet	Departementet Byggedirektoratet Telestyrelsen Forskningsstyrelsen Statens Information

Organisation og ledelse i centraladministrationen

Ministerier	Enheder
Undervisningsministeriet	Departementet (herunder Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen, som er ”departementsstyrelser”) SU-styrelsen
Kulturministeriet	Departementet Biblioteksstyrelsen
Kirkeministeriet	Departementet
Miljø- og Energiministeriet	Departementet Miljøstyrelsen Skov- og Naturstyrelsen Energistyrelsen
Fødevareministeriet	Departementet Struktur direktoratet Plantedirektoratet Veterinær- og Fødevaredirektoratet Fiskeridirektoratet EU-direktoratet
Erhvervsministeriet	Departementet Konkurrencestyrelsen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Patent- og Varemærkestyrelsen Forbrugerstyrelsen Erhvervsfremmestyrelsen Søfartsstyrelsen
Trafikministeriet	Departementet Posttilsynet Jernbanedirektoratet Vejdirektoratet Færdselsstyrelsen Statens Bilinspektion Statens Luftfartsvæsen Kystinspektoratet Banestyrelsen

Anm.: Siden gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen er Struktur- og EU-direktoraterne under Fødevareministeriet blevet sammenlagt til Direktoratet for Fødevareerhverv. Desuden har Finansministeriet oprettet en ny styrelse ved navn Personalestyrelsen.

“Organisation og ledelse i central-administrationen” har til formål at opridse hovedlinierne over udviklingen i organisations- og ledelsesformer i centraladministrationen, særligt med henblik på de seneste årtiers udvikling.

I publikationen undersøges ministeriernes overordnede organisering og arbejdsdeling, de anvendte koordinations- og styringsredskaber, og den interne organisering og ledelse i styrelser og departementer.

Denne publikation indgår i Finansministeriets administrationspolitiske småskriftsserie, som har til formål at formidle analyseresultater og nye temaer i debatten om den offentlige sektors udvikling.

Tidligere udgivelser i Finansministeriets administrationspolitiske småskriftsserie:
Sagsbehandlingstider i staten, maj 1998
Attraktive arbejdspladser i staten, maj 1998
Borgerne og den offentlige sektor, oktober 1998
En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten, april 1999
Videnstyring og videnregnskaber i staten, marts 2000
Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor, juni 2000
Kontraktstyring i staten, november 2000