FINANSMINISTERIET

Centraladministrationens organisering – status og perspektiver

Marts 2006

FINANSMINISTERIET

Centraladministrationens organisering

– status og perspektiver

Marts 2006

Centraladministrationens organisering – status og perspektiver
Marts 2006

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Schultz Distribution
Herstedvang 4,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Administrationspolitisk Center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Foto: Scanpix
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-774-2

Elektronisk publikation:
Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-775-0

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1 Indledning og sammenfatning 7
1.1 Baggrund og formål 7
1.2 Publikationens opbygning 8
1.3 Sammenfatning og vurderinger 9
1.3.1 Centraladministrationen i dag 9
1.3.2 Hensyn og udfordringer i centraladministrationen 10
1.3.3 Arbejdsdeling mellem departementer og styrelser 11
1.3.4 Ministeriemodeller 13
1.3.5 Styrker og svagheder ved ministeriemodellerne 15
1.3.6 Opmærksomhedspunkter 16
1.3.7 Tværministeriel koordination i centraladministrationen 22

2 Centraladministration i profil 25
2.1 Afgrænsning af centraladministrationen 25
2.2 De retlige rammer for ministerstyre og ministeransvar 25
2.3 Centraladministrationens udvikling og reformer 26
2.3.1 Den historiske udvikling 26
2.3.2 Tidligere overvejelser om centraladministrationens struktur 29
2.4 Modernisering og effektivisering af centraladministrationen 31
2.4.1 Styring i centraladministrationen 31
2.4.2 Nye selskabsformer 35
2.5 Digital forvaltning 37
2.5.1 IKT's betydning for den offentlige organisering 38
2.5.2 Intern og ekstern digitalisering 39
2.5.3 Organiseringen af arbejdet med digital forvaltning 39
2.6 Tværgående koordination i centraladministrationen 40
2.6.1 Tværministeriel koordination 40
2.6.2 EU-beslutningsproceduren 41

3 Modeller i centraladministrationen 43
3.1 Hensyn i centraladministrationen 43
3.2 Organisationsmodeller 47
3.2.1 Kategorisering af ministerier 47
3.2.2 Den brede model 51
3.2.3 Den smalle model 53
3.2.4 Den differentierede model 55
3.2.5 Ministerier uden styrelser 57

4 Ministeriernes organisering 61
4.1 Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser 61
4.1.1 Den generelle arbejdsdeling 61
4.1.2 Udvikling i styrelsernes kompetence de seneste fem år 66
4.1.3 Sagsbehandling af enkeltsager i departementet 68
4.1.4 Tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser 69
4.2 Politisk betjening 74
4.2.1 Arbejdsdelingen vedrørende politisk betjening 74
4.2.2 Forelæggelse af sager for ministeren 77
4.2.3 Styrelsernes adgang til ministeren 78
4.2.4 Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til politisk betjening 79
4.2.5 Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til policy-udvikling 81
4.3 Organisering internt i ministerierne 82
4.3.1 Departementers og styrelsers opbygning 82
4.3.2 Integrerede sekretariater og policy-enheder 86
4.3.3 Organisering af arbejdet med større politiske udspil 87
4.3.4 Organisering af det lovforberedende arbejde 88
4.3.5 Administrative fællesskaber 90
4.4 Ledelsesstruktur i ministerierne 94
4.4.1 Koncernledelse 94
4.4.2 Styrelsesdirektørernes ledelsesrolle 98
4.5 Sammenfatning 100
4.5.1 Generelle tendenser 100
4.5.2 Ministeriemodeller 101
4.5.3 Ministeriernes tilfredshed med arbejdsdelingen 103

5 Centraladministrationens udvikling i andre lande 105
5.1 Sammenligning med andre lande 105
5.2 Fælles udfordringer for OECD-landene 106
5.3 Forfatningstradition og administrativt system 110
5.4 Ministeriestrukturen 112
5.5 Delegation og styrelsesorganisation 113
5.6 Den politiske ledelse og sekretariatsbetjeningens organisation 117
5.7 Regeringen og den interministerielle koordination 121
5.7.1 Den interministerielle koordination 121
5.7.2 EU-koordination 124
5.8 Erfaringsudveksling og læring 125

Bilag 1 Deltagende departementer og styrelser 127
Bilag 2 Organisering og sagsgange i ministerierne 129

Litteraturliste 167

Redaktionen er afsluttet den 1. marts 2006

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Baggrund og formål

Finansministeriet har i 2005 gennemført en undersøgelse af centraladministrationens organisering. Formålet med undersøgelsen er at kortlægge den nuværende organisering af centraladministrationen med henblik på:

- At beskrive de forskellige måder, hvorpå centraladministrationen er organiseret i dag.
- At vurdere styrker, svagheder og opmærksomhedspunkter ved forskellige organiseringsmodeller i ministerierne.
- At undersøge betydningen af ministeriernes organisering for de hensyn, som centraladministrationen skal varetage.

Undersøgelsen omfatter 18 departementer og 57 styrelser og direktorater (herefter omtalt som styrelser), *jf. bilag 1*. Råd, nævn, forskningsinstitutioner, undervisningsinstitutioner og den regionalstatslige forvaltning er ikke omfattet af undersøgelsen.

Datagrundlaget består af en spørgeskemaundersøgelse i departementer og styrelser og interview med alle ministerier, *jf. boks 1.1*. I departementerne er spørgeskemaerne besvaret af administrationschefer, sekretariatschefer eller afdelingschefer, der varetager koncernstyringsopgaver. I styrelserne er spørgeskemaerne besvaret af styrelsesdirektørerne. Som opfølgning på spørgeskemaerne er der endvidere foretaget uddybende interview med administrationschefer, sekretariatschefer, afdelingschefer og lignende i departementerne.

Boks 1.1
Spørgeskema- og interviewundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i januar 2005 og omfattede 18 departementer og 57 styrelser. De deltagende styrelser er oplistet i bilag 1. Statsministeriet indgik ikke i undersøgelsen, da ministeriet varetager en række særlige opgaver. Svarprocenten i undersøgelsen var 100 procent.

Spørgeskemaerne indeholdt spørgsmål inden for følgende områder:

- Forholdet mellem departement og styrelser, herunder tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser.
- Organiseringen af arbejdet på ministerområdet, herunder forelæggelse af sager for ministeren og sagsbehandling af enkeltsager.
- Koncernledelse på ministerområdet, herunder ledelsesmæssige forhold i henholdsvis departementet og styrelsen.
- Styrelsernes opgaver og kompetencer, herunder udviklingen i styrelsernes opgaver og kompetencer.
- Den interne organisering i henholdsvis departementet og styrelsen, herunder administrative fællesskaber.
- Organisationsændringer på ministerområdet.

Spørgeskemaet var opbygget med hovedvægt på lukkede spørgsmål, hvor respondenterne kunne vælge et eller flere svar. Derudover indeholdt spørgeskemaet åbne spørgsmål, hvor respondenterne havde mulighed for at komme med uddybende kommentarer til besvarelserne af de lukkede spørgsmål.

En række af spørgsmålene i spørgeskemaet var ikke relevant for ministerier uden styrelser, og hvor dette er tilfældet, er disse ministeriers besvarelser ikke medtaget i analysen.

Undersøgelsen bygger på respondenternes personlige holdninger og vurderinger. Respondenterne består af administrationschefer, sekretariatschefer, afdelingschefer og lignende med koncernstyringsopgaver i departementerne samt styrelsesdirektører i styrelserne. Alle grupper, som må antages at have et godt grundlag for at kunne besvare spørgsmålene.

Spørgeskemaundersøgelsen er fulgt op med uddybende interview med administrationschefer, sekretariatschefer, afdelingschefer og lignende med koncernstyringsopgaver i departementerne. Interviewrunden, der fandt sted i foråret 2005, gav mulighed for at nuancere spørgeskemaundersøgelsens resultater og indkredse emner af særlig interesse og relevans for det enkelte ministerium.

1.2 Publikationens opbygning

Publikationen er opdelt i fem overordnede kapitler og to bilag. *Kapitel 1* indeholder en sammenfatning af undersøgelsens resultater og en vurdering af styrker og svagheder ved forskellige organiseringer i centraladministrationen.

Kapitel 2 beskriver de overordnede tendenser i centraladministrationens udvikling med fokus på tidligere reformer og moderniseringstiltag, digital forvaltning samt tværministeriel koordination i centraladministrationen.

Kapitel 3 beskriver de centrale hensyn, som centraladministrationen skal varetage. I kapitlet opstilles de organiseringsmodeller, der ligger til grund for analysen i kapitel 4.

Kapitel 4 indeholder hovedanalysen af ministeriernes organisering. Kapitlet fokuserer på arbejdsdelingen mellem departement og styrelser, politisk betjening, den interne organisering og ledelsesstruktur i ministerierne.

Kapitel 5 indeholder en komparativ analyse af centraladministrationens udvikling i andre lande. Kapitlet fokuserer på den ministerielle struktur og praksis med hensyn til delegation og arbejdsdeling i centraladministrationen, rådgivningen af den politiske ledelse og den tværgående regeringskoordination.

Bilag 1 indeholder en liste over de departementer og styrelser, der har indgået i undersøgelsen.

Bilag 2 indeholder en beskrivelse af de enkelte ministeriers interne organisering og sagsgange.

1.3 Sammenfatning og vurderinger

1.3.1 Centraladministrationen i dag

Centraladministrationen er baseret på ministerstyre. Ministeren er politisk forvaltningschef og har som udgangspunkt ansvaret for og kan træffe afgørelse i en hvilken som helst sag, som falder inden for ministeriets ressort. Ministeren er således ansvarlig for såvel politik som administration over for Folketinget.

Det er statsministerens prærogativ at fastlægge antallet af ministerier og ressortfordelingen mellem ministerierne. Gennem ændringer i ressort er der over tid sket en løbende reform og tilpasning af centraladministrationens organisering til nye politiske vilkår.

I Danmark er der kun én minister i spidsen af ministeriet[1]. I de skandinaviske lande og Storbritannien er den politiske ledelse derimod lagt i hænderne på mere end en minister, idet ministeren bistås og aflastes af en eller flere juniorministre eller statssekretærer. Det forklarer, at navnlig Sverige har færre og større ministerområder end i Danmark.

Den danske centraladministration er grundlæggende velfungerende. Den nyder tillid i offentligheden og det parlamentariske system, er troværdigt, ukorrupt og effektiv i løsningen af opgaverne[2]. Meritsystemet med politisk neutrale embedsmænd er endvidere i stand til at sikre en fuldt professionel betjening og rådgivning af den politiske ledelse[3]. Endelig er departements-styrelsesorganisationen fleksibel i forhold til at til-

[1] Udenrigsministeriet er en undtagelse, da ministeriet betjener tre ministre (udenrigsministeren, udviklingsministeren og ministeren for nordisk samarbejde (miljøministeren).
[2] The World Bank (2005): *Governance Matters IV*: Governance Indicators for 1996-2004.
[3] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

rettelægge arbejdsdelingen over tid mellem den del af administrationen, der varetager rådgivningen af den politiske ledelse, og den udførende del af administrationen.

Det følgende afsnit tager udgangspunkt i en diskussion af de grundlæggende hensyn i centraladministrationen, som ministerierne skal søge at varetage, og de udfordringer, som centraladministrationen står overfor.

1.3.2 Hensyn og udfordringer i centraladministrationen

Ministeriernes organisering afhænger af mange forskellige forhold, herunder karakteren af ministeriets opgaver, ministeriets omgivelser, ministerens og departementschefens erfaringer og ønsker, tradition og kultur på ministerområdet mv. Uanset hvilken organisering ministerierne har valgt, skal ministerierne imidlertid honorere nogle fælles hensyn, som er urokkelige. Disse hensyn ligger i sagens natur i vid udstrækning til grund for ministeriernes organisering. Foruden disse hensyn er der nogle fælles udfordringer, som stiller krav til centraladministrationen.

De *centrale hensyn* vedrører lovmæssig forvaltning, lydhørhed over for den politiske ledelse, faglig kvalitet, tværgående koordination, effektiv ressourceudnyttelse, reaktionsevne mv. De forskellige hensyn trækker dog ikke altid i samme retning, da givne organisatoriske valg, der imødekommer ét hensyn, kan have konsekvenser for varetagelsen af andre hensyn. Fx kan der være et modsætningsforhold mellem hurtig reaktionsevne og kvalitet i sagsbehandlingen. Spørgsmålet om, hvordan ministerierne finder en hensigtsmæssig balance er en grundlæggende problemstilling for centraladministrationen. Ministerierne har i valget af deres interne organisering givet forskellige svar på dette gennem tiden.

Centraladministrationen står samtidig over for store *udfordringer* med hensyn til styring og organisering, der kommer dels fra dynamikken i det danske samfund, dels fra en globaliseret verden. Udfordringerne vedrører evnen til at håndtere store og komplekse policy-problemer, der ofte går på tværs af policy- og lovgivningsområder. Behovet for tværgående koordination vedrører alle faser af beslutningsprocessen – fra policyformulering til implementering og opfølgning på politiske udspil. Ministerierne skal derfor have stor analyse- og handlingskapacitet samt kapacitet til at koordinere og styre de tværgående politiske processer og sagsgange.

Perioden fra 1980'erne og frem til i dag har været præget af en række moderniseringsinitiativer, der decentraliserede ansvar og kompetencer til de enkelte institutioner og som fokuserede på at påvirke institutionernes adfærd og holdninger snarere end den formelle struktur. Det styringsmæssige fokus ændrede sig i retning af at styre på mål, resultatkrav og rammer frem for detaljeret styring. Samtidig har departementerne delegeret flere opgaver vedrørende lovforberedelse, bistand til policy-udvikling mv. til styrelserne. Endvidere er der sket en centralisering af visse administrative funktioner på ministerområderne. Denne udvikling stiller nye krav til departementernes styringskapacitet og koncernstyring.

Kerneaktiviteterne i koncernstyring består i dag af økonomisk styring, herunder bevillingsopfølgning og prognoser, formulering af mål og resultatkrav og opfølgning, fastsættelse af koncernfælles politikker og strategier, ledelsesinformationssystemer mv. Koncernstyringen vil typisk indeholde flere elementer – alt afhængig af ambitionsniveau og karakteren af de styrelser og institutioner, der findes på ministerområdet.

Udlægningen af væsentlige opgaver fra departementer til styrelser giver også nye udfordringer for departementschefer og styrelsesdirektører. Topledelsesopgaven i staten bygger på, at den øverste topleder udfylder en dobbeltrolle som rådgiver for den politiske leder og som øverste ansatte leder af organisationen. Det forudsætter, at den øverste ledelse skal prioritere ledelsesopgaven, så den ikke nedtones på bekostning af rådgivningen af den politiske ledelse. Det er en konstant udfordring for den øverste ledelse at sikre, at der er den rette balance og den fornødne vægtning af begge ledelsesopgaver. Toplederne vurderer selv, at rådgivning af den politiske ledelse fylder mest af deres tid, hvilket bekræftes af styrelsesdirektører, afdelingschefer og lignende[4].

I takt med en øget forandringshastighed i samfundet, og at medierne i stigende grad påvirker de politiske beslutningsprocesser, forventes det, at ministeren er godt og hurtigt klædt på til at håndtere sager på ministerområdet og til at lave større politiske udspil. Det stiller krav til ministeriernes reaktions- og kommunikationsevne såvel indadtil i organisationen som udadtil i relation til samarbejdspartnere, medier og offentligheden.

1.3.3 Arbejdsdeling mellem departementer og styrelser

Et af hovedtemaerne i denne undersøgelse er forholdet mellem den del af den centrale administration, der koncentrerer sig om rådgivningen af den politiske ledelse og den del af forvaltningen, der administrerer lovgivningen. En sådan tvedeling af organisationen giver mulighed for at delegere en række opgaver til enheder, der er placeret uden for departementet.

I Danmark har det længe været diskuteret, om det er hensigtsmæssigt at opdele ministerierne i et departementalt niveau og et styrelsesniveau (departements-direktoratsmodellen, også kaldet A-60 modellen) eller om det er hensigtsmæssigt at samle opgaverne i ministeriernes departementer (enhedsmodellen). A-60 modellen blev formuleret af Administrationsudvalget af 1960 og tilsiger, at hvert ministerium skal have ét og kun ét departement, som skal fungere som sekretariat for ministeren. Alle andre sager skal henlægges til en eller flere tilhørende styrelser. Det sker overvejende ud fra et hensyn om at aflaste ministeren og det departement, som bistår ministeren, for at kunne varetage de opgaver, der knytter sig til udviklingen af ny politik og rådgivnin-

[4] Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*. København: Mkom Danmark APS.

gen af den politiske ledelse. Desuden er der et hensyn til faglig specialisering mellem på den ene side policy-udvikling og på den anden side drift og implementering.

I dag er en række elementer fra departements-direktoratsmodellen realiseret, da alle ministerier kun har ét departement, og da styrelserne kun undtagelsesvis refererer direkte til ministeren. Undersøgelsen viser dog et langt mere differentieret billede af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser end den specialisering, der lå til grund for departements-direktoratsmodellen. Der er gjort op med den skarpe sondring mellem policy-udvikling og løbende administration. Embedsmændene i departementer og styrelser er involveret i løsningen af begge typer af opgaver. Dog varierer det i hvilken fase de inddrages.

Den egentlige sekretariatsbetjening af ministeren i form af rådgivning, taler og beredskabsnotater er stærkt forankret i departementerne. Tilsvarende varetages bistand til politiske udspil som policy-oplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger primært i departementet for langt størstedelen af ministerierne.

Siden 1980'erne er styrelsernes opgaver og kompetencer dog gradvist blevet udvidet til at omfatte flere opgaver vedrørende udarbejdelse af love, bekendtgørelser og cirkulærer og til at varetage en større rolle i relation til ministeriets policy-udvikling.

Den traditionelle danske begrundelse for at indføre departements-direktoratsmodellen var således et ønske om aflaste ministeren, dvs. et hensyn om administrativ effektivitet. I de senere år har hensynet til at adskille politik og regulering dog også spillet en rolle for arbejdsdelingen mellem departementer og bestemte typer af styrelser og statslige institutioner. Som eksempler kan nævnes styrelser, som har fået henlagt selvstændig kompetence på et lovgivningsområde (fx IT-og Telestyrelsen på teleområdet), institutioner med egen bestyrelse (fx Danmarks Radio), kollegiale organer (fx Konkurrencerådet) eller styrelser med lovfæstet uafhængighed (fx Domstolsstyrelsen).

Denne udvikling er i tråd med såvel OECD's analyser af den centrale forvaltning som reguleringsteorien. Begge fremhæver, at opdelingen mellem politik og regulering giver mulighed for at sikre den faglige integritet i den administrative beslutningsproces og stabile og forudsigelige spilleregler[5]. Tvedelingen af organisationen mellem en central administration, der varetager rådgivningen af den politiske ledelse, og en forvaltning, der administrerer lovgivningen, kommer stærkt til udtryk i de angelsaksiske lande og Sverige.

Den mest vidtgående model findes i Sverige, hvor styrelserne forfatningsmæssigt er sikret selvstændighed, således at ministeren ikke kan intervenere i sagerne. Den svenske model er imidlertid ikke uden problemer. Der har i perioder været kritik af, at modellen begrænser mulighederne for en effektiv politisk-demokratisk styring og

[5] OECD (2002): *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies*. Paris: OECD.

dermed den politiske lydhørhed og parlamentariske kontrol, da styrelserne bliver meget uafhængige. Derfor har man kompenseret for styrelsernes svage integration i styringskæden ved dels at give styrelserne bestyrelser, der har repræsentation fra de politiske partier i Rigsdagen, dels ved at udnævne tidligere statssekretærer som styrelseschefer. Det kan paradoksalt nok resultere i en politisering af forvaltningen.

Tvedelingen af organisationen var også et væsentligt led i reformen af centraladministrationen i Storbritannien i 1980'erne. Her blev den løbende administration udskilt fra departementerne i de såkaldte "next stop agencies". Det skete ud fra et ønske om at ændre de ledende embedsmænds fokus fra udvikling af ny politik til ledelse af organisationen og til fokus på implementering af regeringens politik. Baggrunden var, at strukturen i enhedsorganisationerne tilskyndede de ledende embedsmænd til overvejende at interessere sig for rådgivningen af den politiske ledelse.

Balancen mellem rådgivning af den politiske ledelse og ledelse af organisationen er også et grundlæggende træk ved den danske model[6]. Tankegangen strider ikke imod den danske departements-direktoratsmodel. Den hviler som nævnt på en antagelse om, at det er hensigtsmæssigt at delegere drift og forvaltning til styrelsesniveauet, fordi man derigennem kan frigøre ressourcer i departementet og hos ministeren til at arbejde med ny politik, og fordi man kan koncentrere styrelsernes indsats om drifts- og implementeringsopgaven.

I den faktiske udvikling i centraladministrationen i Danmark er der udkrystalliseret forskellige varianter af departements-direktoratsmodellen, der adskiller sig fra hinanden i rækkevidden af den kompetence, der er delegeret til tilhørende styrelser, arbejdsgangene mv. De forskellige varianter beskrives nærmere i de følgende afsnit.

1.3.4 Ministeriemodeller

I undersøgelsen kategoriseres ministerierne i tre modeller:

- Departements-styrelsesmodellen med det brede departement (modellen omtales i publikationen som den brede model).
- Departements-styrelsesmodellen med det smalle departement (modellen omtales i publikationen som den smalle model).
- Den differentierede model, der har træk fra begge modeller.

De tre ministerier uden styrelser[7] indgår ikke i disse modeller.

De tre modeller har karakter af *idealtyper*, der befinder sig på et *kontinuum*, der går fra den brede model til den smalle model med den differentierede model i midten. Modellerne adskiller sig fra hinanden i relation til den arbejdsdeling, der er fastlagt mel-

[6] Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*. København: Mkom Danmark APS.
[7] Statsministeriet, Kirkeministeriet og Udenrigsministeriet.

lem departementer og styrelser, departementernes tyngde og styrelsesdækningen af ministeriets opgaver. Der anlægges således et departementalt perspektiv på kategoriseringen af ministerierne med udgangspunkt i den fastlagte arbejdsdeling mellem departement og styrelser på ministerområdet. Kategoriseringen bygger på data fra spørgeskema- og interviewundersøgelsen, *jf. boks 1.1.*

Ministerier med *den brede model* fremstår som de mest klassiske i den forstand, at de har flest fællestræk med departements-direktoratsmodellen. Ministerbetjening, policyudvikling og lovforberedelse foregår primært i departementet, mens styrelserne varetager de øvrige opgaver. I de fleste tilfælde behandles ministerrettede styrelsessager i departementets fagkontorer, inden de forelægges for departementschefen og ministeren. Ministeriets opgaveområder er som konsekvens heraf kun delvist dækket af styrelser.

De ministerier, der har organiseret sig efter principperne i den brede model, har gjort dette af forskellige grunde. I nogle ministerier skyldes det et ønske om at have et departement med en stor faglig kapacitet, da ministeriets hovedopgave er koordination. I andre ministerier skyldes det, at der er meget sagsbehandling på ministerområdet, og at sagsbehandlingen er uddelegeret til styrelserne med rekurs i departementet.

Ministerier med *den smalle model* er de mest vidtgående i relation til uddelegering af opgaver og kompetencer til styrelserne. Styrelserne er stærkt inddraget i policyudviklingen på ministerområdet. Styrelserne forventes at levere færdige produkter til departementschefen og ministeren. Styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder er som konsekvens af delegationen forholdsvis høj.

De ministerier, der har organiseret sig efter den smalle model, har primært regulerende opgaver og kan i større omfang fokusere departementets opgaver på sekretariatsbetjening af ministeren og uddelegere mere af opgavevaretagelsen til styrelserne. I praksis vil alle ministerier dog skulle varetage en væsentlig koordinationsopgave i relation til tværgående regeringssager, hvilket gør det nødvendigt at fastholde en vis faglig kapacitet i departementet. De regulerende ministerier fordeler sig derfor på alle tre ministeriemodeller.

Den differentierede model tager sit udgangspunkt i den brede model, idet en række opgaver vedrørende politisk betjening, lovforberedelse mv. er fastholdt i departementerne. Ministerierne lader sig dog på udvalgte områder inspirere af den smalle model. På de områder, hvor der uddelegeres kompetencer til styrelserne, vil styrelserne ofte færdigbehandle sagerne på deres område. Modellen er således kendetegnet ved en differentieret arbejdsdeling mellem departement og styrelser afhængigt af styrelsernes opgaver og karakter.

Afslutningsvist skal det nævnes, at det ikke er muligt at finde et entydigt mønster mellem opgaver og organisering. Fx varetager Miljøministeriet og Fødevareministeriet umiddelbart sammenlignelige opgaver, men det ene ministerium er organiseret

som en smal model og det andet som en bred model. Det illustrerer, at årsagerne til de enkelte ministeriers organisering er præget af kompleksitet. Fx spiller traditioner og ministerens/departementschefens erfaringer og ønsker en væsentlig rolle for den konkrete organisering i ministeriet.

1.3.5 Styrker og svagheder ved ministeriemodellerne

Undersøgelsen har vist, at modellerne i varierende grad formår at tilgodese de centrale hensyn i centraladministrationen, *jf. boks 3.1*. De primære styrker og svagheder ved de tre modeller er sammenfattet i *boks 1.2*.

Boks 1.2

Styrker og svagheder ved ministeriemodeller

	Styrker	Svagheder
Den brede model	• Departementet har fagspecifik kapacitet til at give "opinion/second opinion" på styrelsessager. • Departementet fastholder en stor styringskapacitet i forhold til de tilhørende styrelser. • Departementet har en stærk koordinationskapacitet.	• Risiko for dobbeltabejde mellem departement og styrelse. • Risiko for manglende udnyttelse af de fagspecifikke kompetencer og engagementet i styrelserne.
Den smalle model	• Departementet agerer som sekretariat for ministeren. • God udnyttelse af fagspecifikke kompetencer i styrelserne. • Gode rekrutteringsmuligheder til styrelser. • Minimering af dobbeltarbejde.	• Risiko for en svækket og personafhængig koordinationskapacitet. • Risiko for skæv balance mellem rådgivning af den politiske ledelse og implementering/drift. • Risiko for en svækket mulighed for en "opinion/second opinion" i departementet.
Den differentierede model	• Organisering og styringsprincipper er i høj grad tilpasset styrelsernes opgaver og karakter. • Mulighed for at tage udgangspunkt i det bedste fra de to andre modeller.	• Risiko for fastholdelse af ulemperne fra de to andre modeller. • Risiko for mindre entydige styringsprincipper. • Risiko for, at organisationsudvikling er drevet af enkeltbeslutninger frem for en samlet organisatorisk strategi.

Styrkerne ved *den brede model* er, at departementet fastholder en stor fagspecifik viden på de fleste opgaveområder, hvilket giver gode muligheder for at give en "opinion/second opinion". Departementet fastholder i det hele taget en stor styringskapacitet, hvilket giver et godt grundlag for koncernstyring og koordination – såvel internt på ministerområdet og eksternt i relation til de øvrige ministerier.

Svaghederne ved den brede model er, at der er en risiko for dobbeltarbejde på ministerområdet. Derudover viser analysen, at der er en mindre grad af tilfredshed med udnyttelsen af de fagspecifikke kompetencer i styrelserne.

Styrkerne ved *den smalle model* er, at organiseringen i høj grad gør det muligt for departementet at agere som sekretariat for ministeren, herunder at udvikle ny politik og rådgive ministeren. Samtidig sker der god udnyttelse af den fagspecifikke viden og engagementet i styrelserne, som bliver gjort ansvarlige og inddraget tættere i relation til at færdigbehandle sagerne. Den tætte inddragelse af styrelserne medvirker yderligere til at tiltrække og fastholde AC-generalister til styrelserne.

Svaghederne ved den smalle model er, at der er risiko for, at det relativt smalle departement har svækket kapacitet til at sikre koncernstyring og koordination internt og eksternt på ministerområdet. Det hænger sammen med, at departementets embedsværk er meget optaget af den ministernære sekretariatsbetjening. Der er således en risiko for, at de ledende embedsmænd prioriterer rådgivningen af den politiske ledelse højere end at lede organisationen og sikre driften. Problemstillingen gælder for så vidt også de styrelsesdirektører, der i meget stor udstrækning er involveret i den politiske betjening.

Der er også en risiko for, at departementerne ikke i samme grad som den brede model har mulighed for at give en "opinion/second opinion" på ministeriets specifikke opgaveområder. Endvidere har interview indikeret, at ministerier i den smalle model kan være svære at koordinere med, fordi ministerierne i høj grad skal koordinere med de enkelte styrelser og ikke kun departementet.

Fordelene ved *den differentierede model* er, at modellen er fleksibel og gør det muligt at tilpasse styringen og arbejdsdelingen mellem departement og styrelser afhængigt af styrelsernes opgaver og karakter. Der kan således gælde et styringsprincip for de klassiske styrelser og et andet styringsprincip for de departementslignende styrelser og/eller selvstændige institutioner.

Svaghederne ved modellen er, at den stiller store krav til departementets styring, herunder krav til klarhed over styringsprincipperne både over medarbejderne og ministeriets interessenter. Der er også en risiko for, at modellen fastholder nogle af ulemperne fra både den brede og den smalle model. Endvidere er der risiko for, at organisationsudviklingen er drevet af inkrementelt af enkeltbeslutninger frem for en samlet organisatorisk strategi.

1.3.6 Opmærksomhedspunkter

Ovenstående har vist, at ingen ministeriemodeller kan efterleve alle hensyn i lige høj grad. Der er tale om hensyn, som alle er relevante. Problemstillingen er, hvordan hensynene skal vægtes i forhold til hinanden, så der opnås en balance, der i det enkelte ministerium og i den givne sammenhæng er hensigtsmæssig. Ministerierne skal være bevidste om styrker og svagheder ved deres organisering, så de kan håndtere nogle

af svaghederne. Problemerne skal have den fornødne ledelsesmæssige opmærksomhed, når der gennemføres og følges op på organisatoriske ændringer.

Den brede model
Ministerier med den brede model inddrager i mindre grad styrelserne i ministerbetjening, policy- udvikling og lovforberedelse. Det er derfor behov for at overveje, om der sker en tilstrækkelig udnyttelse af de fagspecifikke kompetencer og engagementet i styrelserne. Undersøgelsen viser, at ministerier, der er organiseret efter principperne i den brede model, er mindre tilfredse med, hvordan de fagspecifikke kompetencer på ministerområdet bliver udnyttet, set i forhold til de ministerier, der er organiseret efter principperne i den smalle model. Der er ligeledes mindre tilfredshed med ministeriets reaktionsevne. Noget tyder således på, at der er et forbedringspotentiale på disse områder.

Det skal dog understreges, at der kan være styrelser, der har sagsbehandling som sin hovedopgave, hvor det kan være uhensigtsmæssigt at inddrage styrelserne yderligere i den politiske betjening.

Hvis ministerier med den brede model ønsker en tættere inddragelse af styrelserne, er det væsentligt at føre en tættere dialog med styrelserne og give et kvalificeret modspil. Departementet skal udvise en oprigtig interesse for styrelsernes arbejde og i de afgivne bestillinger ansvarliggøre styrelserne, således at de i højere grad kan bidrage med færdige produkter til departementet. Departementet kan evt. inddele sagerne i forskellige kategorier efter sagernes kompleksitet og afhængig af denne kategorisering i større grad delegere ansvaret til styrelserne.

I det omfang departementerne bestiller konkrete bidrag i styrelserne, som i bearbejdet form tilgår departementschefen og ministeren, skal det ligeledes sikres, at dobbeltarbejde minimeres mest muligt. Arbejdet i departementet skal ikke blot være en gentagelse af det arbejde, der allerede er udført i styrelsen. Det skal tilføre en merværdi i form af fx juridisk ekspertise, perspektiver i forhold til regeringens politiske linje mv. Sagsbehandlingen i departementet bør – afhængigt af karakteren af den enkelte sag – sikre en koordination med lignende sager fra andre styrelser og ministerier, kvalitetssikre sagen i forhold til faglige standarder og linjen i regeringens politik mv.

Alle ministerier har i dag etableret koncernledelser på ministerområdet. Koncernledelserne kan på et mere overordnet plan udveksle oplysninger om status for større sager og være med til at afklare ansvarsfordelingen i større sager med henblik på at minimere dobbeltarbejde.

Boks 1.3
Opmærksomhedspunkter ved den brede model

Hvis ministeriet er organiseret efter en bred model skal ministeriet være særlig opmærksom på:

At der sker en optimal udnyttelse af den viden og det engagement, der er i styrelserne.
Det kan understøttes ved at føre en tættere dialog med styrelserne baseret på gensidig respekt, herunder at kvalificere de afgivne bestillinger, således at styrelserne i højere grad kan bidrage med færdige produkter inden for bestemte sagstyper.

At omfanget af dobbeltarbejde minimeres mest muligt, så der sikres smidige sagsgange.
Det kan understøttes ved, at sagsbehandlingen i departementet primært har fokus på at koordinere sager på tværs af ressort samt at kvalitetssikre sagen i forhold til juridiske, tekniske og faglige forhold. Det kan også understøttes af, at koncernledelsen på et mere overordnet plan tilrettelægger en klar ansvarsfordeling i større sager.

Den smalle model
Undersøgelsen har vist, at ministerier med den smalle model i større grad end de øvrige ministerier har inddraget styrelserne i de ministernære sekretariatsbetjeningsopgaver. Behovet for styring og koordination fra departementets side øges, når der lægges væsentlige opgaver ud i styrelserne. Det er særligt udtalt, når der er mange styrelser på ministerområdet. Interview peger på, at denne styringsrelation er formaliseret i forskellig grad blandt de ministerier, der har uddelegeret væsentlige områder til styrelserne.

Hvis departementerne vælger at delegere væsentlige opgaver og kompetencer til styrelserne, er der behov for en meget styret proces for at sikre koordination på ministerområdet. Der er således behov for, at delegeringen understøttes af en klar ansvars- og kompetencefordeling samt procedurer for styring og koordination af sager. Ministerbetjening på de store ministerområder med mange styrelser kan med fordel understøttes af vejledninger og retningslinjer for udarbejdelse og styring af sager. Retningslinjerne kan differentieres i forhold til sagstyper med forskellig grad af direkte ministerbetjening. Retningslinjerne skal sikre, at det fremtræder klart såvel internt som eksternt, hvem der har ansvaret, hvem der er den relevante kontaktperson på sagsområdet. Retningslinjerne kan også bidrage til at sikre den fornødne koordination af K- og Ø-udvalgssager mv.

Der er en indikation af, at ministerier med den smalle model holder koncernledelsesmøder oftere end de andre typer af ministerier, og at indholdet er koncentreret om koordinering og planlægning af opgaver samt tilrettelæggelse af og opfølgning på styring. Med et vist forbehold tyder noget derfor på, at det koordinationsbehov, der opstår i ministerier med den smalle model, håndteres på koncernledelsesmøderne.

Graden af formalisering og skriftlig vejledning i form af ministerbetjeningsvejledninger mv. kan dog ikke alene sikre styring og koordination. Der er behov for at understøtte disse tiltag med mobilitet på ministerområdet og målrettet oplæring af nye medarbejdere, så medarbejderne sikres det fornødne kendskab til ressortområdets

indhold, politiske processer og procedurer i ministerbetjeningen. Der skal således være den fornødne ledelsesmæssige opmærksomhed på såvel formelle som uformelle mekanismer, der kan binde ministerområdet sammen til én koncern.

Undersøgelsen viser, at det tager tid at opbygge de nye relationer mellem departement og styrelser, herunder at opbygge kompetencer i styrelserne til at varetage nye opgaver i relation til ministerbetjening, lovforberedelse mv. Der er derfor et behov for at understøtte delegationen med fælles politikker om kompetenceudvikling, rokeringsordninger mv. inden for ministerområdet. Der kan desuden være behov for en skærpet kontrol og opfølgning i relation til de sager, som styrelserne i udgangspunktet ikke har stor erfaring med at varetage.

Det er helt afgørende at sikre, at departementet trods delegationen til styrelser mv. fortsat har en tilstrækkelig stor faglig tyngde i forhold til kunne kvalitetssikre sager og håndtere de politiske processer i regering og Folketing. Dermed også sagt, at der er en grænse for, hvor smalt et departement kan være, uden at det får konsekvenser for muligheden for at give en "second opinion" og håndtere komplekse politiske processer. Formålet med, at departementet giver en "second opinion", er dels at belyse sagen ud fra et bredere perspektiv og i forhold til linjen i regeringens politik, dels at sikre koordination med sager fra andre styrelser eller ministerier. Den faglige tyngde kan understøttes af, at departementet varetager ansvaret for større tværgående policyprocesser, finanslovsarbejde, K-og Ø-udvalgssager mv. Desuden kan det understøttes af, at departementet fastholder en juridisk funktion og en koncernstyringsenhed.

Topledelsesopgaven i staten er karakteriseret ved, at toplederen både udfylder rollen som rådgiver af den politiske ledelse og som øverste ansatte leder af organisationen. Det gælder navnlig departementschefen. I det omfang, at styrelserne er meget inddraget i den politiske betjening, skal også styrelsesdirektørerne finde den rette balance mellem på den ene side at lede organisationen og implementere de politiske beslutninger og på den anden side at rådgive og servicere den politiske ledelse. Det skal undgås, at hele organisationen alene kigger opad mod ministeren, og at styrelserne bliver "mini-departementer". Det kan bl.a. understøttes af, at styrelserne i institutions- og direktørkontrakterne holdes op på mål og resultatkrav for institutionens evne til at opfylde de politiske målsætninger. Dermed gives et klart signal om, at institutionen skal have fokus på resultater og effekter. Det kan også sikres ved, at ledere og medarbejdere opnår anerkendelse for "det lange seje træk" og belønnes for driftsopgaver såvel som for de ministernære opgaver.

Boks 1.3
Opmærksomhedspunkter ved den smalle model

Hvis ministeriet er organiseret som en smal model, skal ministeriet være særlig opmærksom på:

At departementet har tilstrækkelig stor faglig tyngde til at kunne varetage koncernstyringsansvaret, give en "second opinion" og håndtere komplekse politiske processer.
Det kan understøttes ved, at departementet har kapacitet til at varetage ansvaret for større tværgående policy-processer, finanslovsarbejde, K-og Ø-udvalgssager mv., samt at departementet fastholder en juridisk funktion og en koncernstyringsenhed. Det kan også understøttes af en sagsbehandlings- og ministerbetjeningsvejledning med retningslinjer for, hvilke sager der skal godkendes af departementet samt interne kvalitetskrav og tjeklister til departementets koncernstyring.

At der fokuseres på opbygning af de nye relationer mellem departement og styrelserne, herunder opbygning af kompetencer i styrelserne.
Det kan understøttes af fælles politikker inden for ministerområdet om kompetenceudvikling, karriereprogrammer, rokeringsordninger og lignende. Det kan også understøttes af, at styrelserne opbygger sekretariatsenheder, der kan fungere som bindeled til departementerne.

At sikre en meget styret proces for koordination på ministerområdet og en klar ansvarsfordeling mellem departement og styrelser.
Det kan understøttes af en sagsbehandlings- og ministerbetjeningsvejledning med retningslinjer for udarbejdelse og styring af sager. Det kan også understøttes af en målrettet oplæring af nye medarbejdere i forhold til kendskabet til politiske processer og procedurer i ministerbetjeningen. Koordinationen med andre ministerier og eksterne parter er lettere, hvis der er udpeget kontaktpersoner i departementet, der kan fungere som indgang til ministerområdet.

At de ledende embedsmænd opnår en balance mellem at rådgive den politiske ledelse, at lede organisationen og implementere de politiske beslutninger.
Det kan understøttes ved at formulere klare resultatkrav i institutions- og direktørkontrakter om effekter og resultater af ministeriets politik. Det kan også sikres ved, at det lange seje træk belønnes, så ledere og medarbejderne ikke kun opnår anerkendelse for og tilfredsstillelse ved de ministernære opgaver.

Den differentierede model
Den differentierede model er særligt velegnet som organiseringsmodel, når styrelsernes karakter og opgaver er meget forskellige, hvilket stiller krav om en differentieret styring af de tilhørende styrelser og institutioner.

I den differentierede model fungerer styringsrelationen mellem departement og styrelser i udgangspunktet som i den brede model, og på disse områder er opmærksomhedspunkterne de samme som i den brede model. Det vil sige, at på de områder, hvor departementet i mindre grad har inddraget styrelserne i ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedelse, er der behov for at overveje, om der sker en tilstrækkelig udnyttelse af de faglige kompetencer og engagementet i styrelserne. Det er ligeledes behov for at være opmærksom på at minimere dobbeltarbejde, således at den departementale behandling af ministerrettede styrelsessager ikke blot bliver en gentagelse af det arbejde, der allerede er udført i styrelsen.

På enkelte områder har den differentierede model i modsætning til den brede model delegeret væsentlige kompetencer til departementslignende styrelser og/eller selvstændige institutioner. Det giver anledning til nogle særlige opmærksomhedspunkter.

Ministerierne, der er organiseret efter principperne i den differentierede model, skal således være opmærksomme på, at koncernstyringsgrundlaget og styringsværktøjerne er tilpasset de forskellige styringsrelationer mellem departementet og henholdsvis de klassiske styrelser og de departementslignende styrelser og/eller selvstændige institutioner. Der er ikke som i den brede og den smalle model de samme muligheder for at have ensartede politikker og spilleregler, der gælder for hele koncernen. Det kan gøre koncernstyringen mere kompleks og stiller krav til tydeliggørelse af styringsprincipperne.

På de områder, hvor departementet har delegeret vidtgående kompetencer til departementslignede styrelser og/eller selvstændige institutioner, skal departementet være særlig opmærksom på, at ledelsesinformationssystemet giver grundlag for at sikre resultatbaseret opfølgning og kontrol.

Boks 1.4
Opmærksomhedspunkter ved den differentierede model

Hvis ministeriet er organiseret efter en differentieret model, skal ministeriet være særlig opmærksom på:

At koncernstyringsgrundlaget og styringsværktøjerne er tilpasset de forskellige styringsrelationer mellem departementet og henholdsvis de klassiske styrelser og de departementslignende styrelser og/eller selvstændige institutioner.
Det kan understøttes ved at skabe klarhed om ansvarsfordelingen mellem departement og tilhørende styrelser og institutioner, principper for sagsgange, principper for koncernstyring, herunder krav til relevant ledelsesinformation mv.

At departementet er særlig opmærksom på at sikre resultatbaseret opfølgning og kontrol i de departementslignende styrelser og/eller selvstændige institutioner
Det kan understøttes ved, at departementet har et ledelsesinformationssystem, der fungerer og er dækkende i relation til de særlige styringsbehov, der gælder for de mere selvstændige styrelser og/eller institutioner.

At der sker en optimal udnyttelse af den viden og det engagement, der er i de styrelser, som i mindre grad er inddraget i ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedende arbejde.
Det kan understøttes af at føre en tættere dialog med styrelserne baseret på gensidig respekt, herunder at kvalificere de afgivne bestillinger, således at styrelserne i højere grad kan bidrage med færdige produkter inden for bestemte sagstyper.

At omfanget af dobbeltarbejde minimeres mest muligt i de styrelser, som i mindre grad er inddraget i ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedende arbejde.
Det kan understøttes af, at sagsbehandlingen i departementet primært har fokus på at koordinere sager på tværs af ressort samt at kvalitetssikre sagen i forhold til juridiske, tekniske og faglige forhold. Det kan også understøttes af, at koncernledelsen på et mere overordnet plan tilrettelægger en klar ansvarsfordeling i større sager.

1.3.7 Tværministeriel koordination i centraladministrationen

Behovet for faglig specialisering i centraladministrationen skal til enhver tid afbalanceres i forhold til et overordnet koordinationshensyn, der skal sikre en sammenhængende politik og en effektiv anvendelse af de samlede ressourcer. Balancen mellem ressort- og koordinationshensynet varierer fra land til land afhængigt af forfatningstradition og regeringssystem.

Ressortprincippet, der understreger ministerens autonomi i forhold til andre ministerier, sætter visse grænser for koordinationen af ministeriernes sagsområder, herunder de enkelte ministres dispositioner. Set ud fra et institutionelt synspunkt har Sverige og Storbritannien en mere centraliseret og formaliseret regeringskoordination end Danmark og Norge.

Generelt ses der et øget behov for tværgående koordination i centraladministrationen. Det skyldes, at politiske udspil i et kompleks og udbygget velfærdssamfund som det danske, som hovedregel vil berøre flere ministerområder. Desuden betyder ikke mindst samarbejdet i EU og andre internationale fora, at det er nødvendigt at kunne præsentere en sammenhængende national politik i forhandlinger mv. Koordinationsbehovet vedrører alle faser af beslutningsprocessen, herunder policy-formuleringen, implementeringen og opfølgningen på, om de gennemførte initiativer har medført de ønskede resultater.

Koordinationen på regeringsniveau foregår ligesom i andre lande gennem regeringsudvalg og tværgående ministerier. Regeringsudvalgene har fået øget betydning ved hvert regeringsskifte siden 1980'erne, og udvalgene understøttes i deres arbejde af forberedende embedsmandsudvalg på departementschefniveau. Det gælder ikke mindst centrale udvalg som koordinationsudvalget og økonomiudvalget. Betydningen af de enkelte udvalg varierer dog over tid.

På det europæiske område har der siden 1970'erne eksisteret et velfungerende EU-koordinationssystem, som består af et hierarki af udvalg, der sikrer koordination i regeringen, centraladministrationen og Folketingets Europaudvalg. Det giver på det overordnede niveau en central rolle til Udenrigsministeriet, samtidig med at ressortministerierne er stærkt involveret i den del af europapolitikken, der vedrører deres ressort.

Den stærke koordinationsevne "i toppen" af systemet i form af stærke tværgående regeringsudvalg og faste tværgående embedsmandsgrupper understøttes endvidere af stærke incitamenter til tværgående politisk koordination i lovforberedelsen pga. traditionen for koalitions- og mindretalsregeringer.

Det er en logisk følge af ministeransvaret, at koordinationen er koncentreret i toppen af systemet og dermed typisk i den sidste fase af beslutningsprocessen. Udfordringen består i at sikre en større grad af fleksibilitet og tværgående sammenbinding af centraladministrationen på de øvrige niveauer i systemet.

Her kan Danmark tage ved lære af erfaringer i andre lande. Erfaringer fra bl.a. Sverige og Storbritannien viser, at samordningen mellem ministerierne kan øges ved at understøtte og styrke incitamenterne til mobilitet, tværgående karriereforløb og lignende. Sigtet med sådanne initiativer er at skabe en fælles identitet blandt embedsmænd og at tillægge det vægt ved rekruttering og forfremmelser.

I forlængelse af statens personale- og ledelsespolitik er der igangsat et fælles initiativ om ledelsesudvikling for nyudnævnte ledere i staten samt karriereprogrammer for HR-konsulenter, controllere/økonomimedarbejdere og internationale konsulenter. Der er dog behov for at intensivere arbejdet for at understøtte mobilitet, tværgående karriereforløb mv. i det videre arbejde med statens personale- og ledelsespolitik.

En anden metode til at styrke den tværgående koordination og implementeringskraft er ved at etablere midlertidige tværstatslige eller -offentlige sekretariater i relation til centrale og højt prioriterede regeringsinitiativer. Medarbejderne i disse sekretariater kan udveksles eller projektansættes i en afgrænset periode i stil med Den Digitale Taskforce, *jf. kapitel 2*. Erfaringerne fra den Den Digitale Taskforce peger på, at tværgående sekretariater kan være med til at sikre tværoffentlig koordination, ejerskab og legitimitet bag nogle fælles løsninger og værktøjer. De indstationerede medarbejderne kan agere som bindeled og daglige koordinatorer mellem deres hjemorganisation og det tværgående sekretariat.

Endvidere er det erfaringen i bl.a. Storbritannien, at samordningen kan understøttes ved hjælp af en tværgående outcome-fokus, hvor regeringen fastlægger konkrete mål for tværsektorale områder, der er delt mellem to eller flere ministerier, og hvor der udvikles bedre systemer til opfølgning og kontrol. Som danske eksempler kan nævnes initiativet med at opstille tværgående og konkrete mål for realisering af regeringens globaliseringsstrategi om at gøre Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund, projektet om mål og målinger på centrale politikområder mv. Der er imidlertid kun sparsomme erfaringer på området, og der er også på dette område behov for at intensivere indsatsen i de kommende år.

2. Centraladministration i profil

2.1 Afgrænsning af centraladministrationen

Centraladministrationen er i denne undersøgelse afgrænset til samtlige departementer og styrelser. Departementet er den centraladministrative enhed, der fungerer som ministerens sekretariat. Styrelserne[1] er placeret under departementet og oprettet som en del af det ministerielle hierarki ved delegation af opgaver fra ministeren.

Ovenstående afgrænsning af centraladministrationen indebærer, at råd, nævn, forskningsinstitutioner, undervisningsinstitutioner mv. ikke indgår i undersøgelsen. Endvidere er den regionalstatslige forvaltning, som fx fødevareregioner, arbejdsformidlingsregioner og skatteregioner, ikke medtaget i undersøgelsen, selvom deres opgaver har en sammenhæng med centraladministrationen. I alt indgår 18 departementer[2] og 57 styrelser i undersøgelsen, *jf. bilag 1*.

Centraladministrationen kan endvidere afgrænses efter dens arbejdsopgaver. Opgaverne består primært af overordnet politisk og administrativ styring, lovforberedelse og myndighedsudøvelse på centralt niveau. Opgaverne afhænger af den til enhver tid fastlagte arbejdsdeling mellem den centrale statslige administration og kommunestyret. Denne arbejdsdeling justeres i forbindelse med den igangværende kommunalreform, hvor myndighedsansvaret for en række opgaver flyttes mellem stat, amter og kommuner, hvilket særligt har konsekvenser for Undervisningsministeriet, Socialministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet.

I det følgende beskrives de retlige rammer og udviklingen i centraladministrationen. Den overordnede ramme for den danske centraladministration har ikke ændret sig markant de sidste 150 år, men der er sket en omfattende udvikling i ministeriernes opgaver, interne organisering og størrelse.

2.2 De retlige rammer for ministerstyre og ministeransvar

Det ministerielle system, som vi kender i dag, blev efter fransk forbillede indført i 1848. Mens enevældens centraladministration var et kollegialt system, hvor embedsmænd i kancellier, kamre og direktioner kollektivt behandlede sagerne, blev der med grundloven indført hierarkisk organiserede ministerier med en minister i spidsen. Ministerstyret betød, at kompetencen blev koncentreret hos ministeren, og at ministeren havde det overordnede ansvar for at forvalte sit ministerområde.

I grundlovens §14 fastsættes det, at kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre samt bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imel-

[1] Betegnelsen styrelser dækker i det følgende over såvel styrelser som direktorater.
[2] Statsministeriet indgår ikke i spørgeskemaundersøgelsen.

lem dem. I praksis er det statsministerens prærogativ at udpege ministrene og at fastlægge antallet af ministerier og deres indbyrdes arbejdsfordeling.

Efter grundlovens §13 er ministrene overfor Folketinget "ansvarlige for regeringens førelse; denne ansvarlighed defineres nærmere ved lov" (ministeransvarlighedsloven). Ministeren er i udgangspunktet ansvarlig for hele sit ressortområde, og ministeren har ledelses- og instruktionsbeføjelser herpå.

Ministeren delegerer i praksis kompetencen til at træffe afgørelser til embedsværket, der træffer afgørelser på ministerens vegne. Ministeren kan endvidere delegere kompetencen til at træffe afgørelser til underordnede instanser, fx en styrelse under ministeriet. Herudover kan en styrelses kompetence være fastlagt direkte ved lov – evt. således at klager over styrelsens afgørelser skal indbringes for et særligt klageorgan.

Ministeransvaret har både en politisk og en retlig dimension. Det *politiske ministeransvar* består i, at et flertal i Folketinget kan vedtage et mistillidsvotum og dermed kræve ministerens afgang, jf. grundlovens §15. Der er adskillige eksempler på, at en minister frivilligt har trukket sig ved udsigten til et mistillidsvotum.

Det *retlige ministeransvar* består i muligheden for at rejse en rigsretssag efter ministeransvarlighedsloven, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1
Ministeransvarlighedsloven

Regeringen udøver sin magt gennem ministerierne og forvaltningen, hvor den enkelte minister er den øverste ansvarlige. Denne ansvarlighed bestemmes nærmere ved ministeransvarlighedsloven af den 15. april 1964.

Ifølge ministeransvarlighedsloven kan en minister blive straffet for sin måde at handle på som minister, fx hvis han eller hun har tilsidesat de pligter, som lovene pålægger ministeren. Herudover kan en minister blive straffet, hvis han eller hun har givet Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag har fortiet oplysninger, som var af væsentlig betydning for sagen.

2.3 Centraladministrationens udvikling og reformer

2.3.1 Den historiske udvikling

Der blev i 1848 oprettet syv ministerier: Udenrigsministeriet, Krigsministeriet, Marineministeriet, Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet (Kultusministeriet)[3]. I de følgende 70 år blev der oprettet yderligere seks ministerier: Ministeriet for Island, Ministeriet for offentlige arbejder (senere Trafikministeriet), Landbrugsministeriet, Handelsministeriet, Statsministeriet og Kirkeministeriet.

[3] Kultusministeriet deltes i 1916 i Kirkeministeriet og Undervisningsministeriet.

Opgaverne blev hovedsagligt fordelt mellem ministerierne efter to hovedprincipper, som i en vis udstrækning er gældende for ressortfordelingen i dag. For det første samlede man beslægtede opgaver et sted, og for det andet søgte man at fordele opgaverne, så arbejdsbyrden blev nogenlunde lige fordelt. Endelig spillede politiske og taktiske hensyn i forbindelse med dannelse af nye regeringer en vis rolle.

Denne grundstamme af ministerier har siden med visse modifikationer eksisteret frem til i dag. Der er blevet oprettet nye ministerier i takt med, at sagernes antal inden for et ressortområde er øget blandt andet som følge af samfundsudviklingen og den politiske opmærksomhed. Oprettelsen af nye ministerier har ofte været et udtryk for, at man ønskede at opprioritere et sagsområde. Det gjaldt eksempelvis oprettelsen af Socialministeriet (1924), Arbejdsministeriet (1942), Miljøministeriet (1971), Energiministeriet (1979) og Sundhedsministeriet (1987).

Efter regeringsskiftet i 2001 skete der omfattende ressortændringer i centraladministrationen. Integrationsministeriet blev oprettet. Indenrigsministeriet og Sundhedsministeriet fusionerede. Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet fusionerede og fik overført energi- og boligområdet fra henholdsvis Miljøministeriet og det nedlagte By- og Boligministerium mv. Arbejdsministeriet skiftede navn til Beskæftigelsesministeriet og fik overført opgaver fra Socialministeriet, således at alle arbejdsmarkedsrelaterede ydelser på social- og beskæftigelsesområdet blev samlet i Beskæftigelsesministeriet. I 2004 blev Ministeriet for Forbruger- og Familieanliggender oprettet og fik fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri overført området vedrørende fødevarepolitik. I 2005 blev energiområdet overført fra Økonomi- og Erhvervsministeriet til Transport- og Energiministeriet.

Gennem ressortændringer er der således over tid sket en løbende reform og tilpasning af centraladministrationen, hvorved regeringen har betonet ud fra hvilken policy-ånd eller politisk linje lovgivningen skal administreres, og hvordan koordinationen af regeringens politik skal ske.

Efter en relativt begrænset vækst i den offentlige sektor i 1940'erne og 1950'erne, skete der en kraftig udbygning i 1960'erne og 1970'erne, og antallet af ansatte i centraladministrationen blev mere end fordoblet. Antallet toppede omkring 1990, men er siden blevet reduceret, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1
Antal medarbejdere i centraladministrationen

	1950	1960	1970	1980	1990	1999	2005
Antal årsværk							
Departementer	1.830	2.446	4.099	4.645	5.096	5.020	4.329
Styrelser	14.699	19.486	48.836	57.306	66.810	65.000	63.410
Generaldirektorater	30.735	32.008	38.764	49.833	55.214	-	-
Ministerier i alt	47.264	53.940	91.699	111.784	127.210	70.020	67.739

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. Der fandtes to slags direktorater: Generaldirektorater, der umiddelbart var ligestillet med departementer, og direktorater, som umiddelbart kan sammenlignes med styrelser, der vandt indpas senere. I tabellen er årsværksforbruget for styrelserne for så vidt muligt renset for de regionalstatslige årsværk, fx domstolene, arbejdsformidlingen, politiet mv.
Kilde: Statens Løninformation samt Finansloven, diverse årgange.

Reduktionen i 1990'erne skyldes hovedsageligt anvendelsen af nye selskabsformer, hvor Generaldirektoratet for Statsbanerne, Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet og andre statslige institutioner, gradvist blev omdannet til statsejede virksomheder og aktieselskaber.

Der var tidligere flere generaldirektorater i centraladministrationen. Generaldirektoraterne var organiseret som en enhedsorganisation, hvor generaldirektøren havde status som både departementschef med reference til ministeren og styrelseschef med kompetence til at afgøre en lang række sager. Denne dobbeltrolle medførte en række koordinationsproblemer. Generaldirektorater findes ikke længere som et selvstændigt forvaltningsorgan.

Betragtes departementerne er årsværksforbruget vokset op gennem 1960'erne og 1970'erne. Væksten aftager i 1980'erne, og i 1990'erne har årsværksforbruget ligget relativt stabilt omkring 5.000 årsværk, *jf. tabel 2.1*. Fra 2001 og frem til i dag er der imidlertid som følge af besparelser og udlægning af opgaver fra departementer til styrelser sket et fald i årsværk i departementerne.

Der er de seneste 35 år sket en væsentlig udbygning i antallet af styrelser, som i modsætning til antallet af ansatte fortsat er steget op gennem 1990'erne. Der er i juni 2005 i alt 56 styrelser og 19 departementer, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2
Antal ministerier, departementer og styrelser

	1950	1960	1970	1980	1990	1999	2005
Antal							
Ministerier	17	16	19	21	22	20	19
Departementer	28	29	28	28	26	20	19
Styrelser	33	31	34	48	50	52	56

Anm.: Til og med 1990 er Generaldirektoraterne for Statsbanerne og Post- og Telegrafvæsenet opgjort som departementer.
Kilde: Finansloven, diverse årgange.

Fra midten af 1990'erne er alle ministerier organiseret med ét departement med ingen, en eller flere underliggende styrelser.

2.3.2 Tidligere overvejelser om centraladministrationens struktur

Den kraftige udbygning af den offentlige sektor i 1960'erne og 1970'erne gav et stigende behov for central planlægning, koordinering og styring. Der var ligeledes en række problemer med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser. Departementerne brugte mange ressourcer på at afgøre enkeltsager, og en række styrelser havde direkte ministeradgang med den konsekvens, at indstillingerne til ministeren ikke i tilstrækkelig grad blev koordineret. Departementernes kapacitet til at koordinere og behandle overordnede politiske spørgsmål og til at rådgive ministeren var begrænset.

Administrationsudvalget af 1960 anbefalede en samlet model for centraladministrationens opbygning, der var baseret på den såkaldte departements-direktoratsmodel (A-60 modellen)[4]. A-60 modellen tilsagde, at hvert ministerium skulle bestå af ét departement med underliggende styrelser/direktorater, der i videst mulig omfang skulle varetage alle konkrete sager. Departementet skulle fungere som ministerens sekretariat med ministerreferatet forankret hos departementschefen. De departementale opgaver omfattede rådgivning og sekretariatsbetjening af ministeren, herunder:

- Udarbejdelse af love og regler.
- Central planlægning, koordinering og udarbejdelse af prognoser.
- Afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål.
- Afgørelse af ankesager og andre principielle sager, der indbringes for ministeren.

De resterende opgaver skulle i princippet henlægges til styrelser/direktorater. Det drejede sig primært om sagsbehandling af enkeltsager inden for ministerområdet.

[4] *Betænkning 301* (1962): Administrationsudvalget af 1960. København: Statens Trykningskontor.

I 1970 blev der nedsat en ny arbejdsgruppe vedrørende centraladministrations organisering: *Korsbækudvalget*[5]. Flertallet i Korsbækudvalget anbefalede en revideret A-60 model, der lagde flere opgaver ud til direktoraterne af hensyn til at aflaste ministeren for konkrete enkeltsagsafgørelser. For at sikre koordination mellem departement og styrelser/direktorater anbefaledes det at oprette en kontaktgruppe med deltagelse af cheferne på hele ministerområdet.

Et mindretal i Korsbækudvalget anbefalede en enhedsorganisering, hvor ministerierne blev bygget op omkring en eller flere faglige enheder, der dels kunne virke som sædvanlige departementsenheder, dels kunne optræde som selvstændige institutioner, dvs. træffe afgørelse i eget navn og på eget ansvar. Hensynet bag modellen var blandt andet at undgå dobbeltarbejde mellem departement og styrelser og at sikre en bedre koordination.

De to udvalg arbejdede ud fra den præmis, at det er muligt at anbefale én model for ministeriernes organisering og dermed opstille anbefalinger med gyldighed for hele centraladministrationen. Det er de samme problemer, der er omdrejningspunktet i de to udvalg, herunder administrationens effektivitet, de politiske styringsmuligheder og behovet for koordination, men der anvises forskellige organisatoriske løsninger på, hvordan centraladministrationen skal indrettes.

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed[6] tilsluttede sig i 1975 behovet for en aflastning af ministeren gennem udlægning af konkret sagsbehandling til underliggende institutioner. En omfattende udlægning af konkrete sager ville muliggøre, at departementet kunne beskæftige sig med planlægning og formulering af generelle politiske mål. Udvalget var således optaget af at effektivisere departementernes politiske ledelsesfunktioner og at etablere et samordningsudvalg bestående af udvalgte departementschefer.

Der har ikke været igangsat centrale udvalgsarbejder vedrørende centraladministrationens organisering siden udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed afgav sin betænkning i 1975.

Det har gennem tiden varieret, hvilken organiseringsmodel der har været den dominerende. I dag er en række elementer fra departements-direktoratsmodellen realiseret, da der kun er ét departement i hvert ministerium, og da hverken styrelser eller direktorater har direkte referat til ministeren[7].

---

[5] *Betænkning 629* (1972): Arbejdsgruppen vedr. centraladministrationens organisation. København: Statens Trykningskontor.
[6] *Betænkning 743* (1975): Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. København: Statens Informationstjeneste.
[7] Udenrigsministeriet adskiller sig fra den øvrige centraladministration ved at være organiseret som en enhedstjeneste. Statsministeriet og Kirkeministeriet har ikke styrelser og direktorater under departementet.

Men udover dette grundlæggende element har udviklingen i centraladministrationen kun i begrænset omfang været præget af de modelovervejelser, der fandt sted i de tidligere udvalg. Det skyldes blandt andet, at det i praksis har været vanskeligt at virkeliggøre den skarpe opdeling mellem policy-udvikling og løbende administration.

Årsagen er som tidligere anført, at der er så store forskelle på ministeriernes arbejdsopgaver, politiske vilkår og rammer, at det ikke giver mening at anvende en og samme model for alle ministerier. Endvidere findes der flere eksempler på, at de enkelte ministerier har gennemløbet meget forskellige organisatoriske modeller.

2.4 Modernisering og effektivisering af centraladministrationen

2.4.1 Styring i centraladministrationen

Perioden fra 1980'erne har været kendetegnet ved en opbremsning af væksten i den statslige udbygning af den offentlige sektor samt bestræbelser på løbende modernisering og effektivisering af centraladministrationen.

Det forvaltningspolitiske fokus er i denne periode skiftet fra den formelle struktur og arbejdsdeling i ministerierne til at påvirke adfærd og holdninger gennem iværksættelse af en række væsentlige initiativer, der decentraliserede ansvar og kompetencer. Samtidigt blev der stillet større krav til central styring og koordinering.

Budgetreformen i 1984 decentraliserede en række beslutninger til de enkelte ministerområder og forvaltningsenheder og indførte totalrammestyring af ministeriernes nettoudgifter. Derudover forlod man detailstyringen af ministeriernes personaleforbrug, der fremover skulle forvaltes af ministerierne selv indenfor en overordnet ramme.

Fristyrelsesforsøget i 1992 blev startskuddet til indførelse af kontraktstyring i staten, der dels har givet styrelserne udvidede frihedsgrader på en lang række områder, dels har opstillet og udviklet resultatkrav for styrelsernes aktiviteter. Kravene til ministeriernes mål- og resultatstyring er løbende blevet udviklet i form af mere raffinerede resultatmål, virksomhedsregnskaber, etablering af controllerfunktioner mv.

Sideløbende er koncernstyringen på de enkelte ministerområder generelt blevet styrket gennem mere formaliserede koncernledelser og mødestrukturer. I 1986 relancerede *Udvalget om Opbygning af Økonomistyringssystemer* Korsbækudvalgets anbefaling om faste kontaktgrupper under navnet koncernledelse, hvilket blev fulgt op af anbefalinger fra Finansministeriet. Koncernledelsestankegangen slog hurtig an i centraladministrationen. I 1992 havde 13 af de daværende 21 ministerier indført koncernledelse, i 1999 var tallet 16 ud af 20.[8] I dag har alle ministerier med tilhørende styrelser og institutioner koncernledelser.

[8] Finansministeriet (2001): *Organisering og ledelse i centraladministrationen.* København: Schultz Information.

Udvalget lancerede også en koncernstyringsmodel. Filosofien bag koncernstyringsmodellen er, at departementets ledelse ikke får overdraget detaljerede styringsopgaver, men ved brugen af mål- og rammestyring er engageret i ministerområdets samlede drift og udvikling. Den konkrete disponering foretages decentralt af de tilhørende enheder, som derved får betydelige frihedsgrader med hensyn til, hvordan den egentlige aktivitetsstyring og -afvikling skal løses indenfor de rammer, som ledelsen fastsætter. Det forudsætter, at der opbygges et sammenhængende informations- og rapporteringssystem for hele ministerområdet, som kan benyttes til at styrke ledelsens målfastsættelse, overordnede prioritering og resultatopfølgning[9].

Kerneaktiviteterne i koncernstyring er økonomisk styring, herunder bevillingsopfølgning og prognoser, formulering af mål og resultatkrav og opfølgning, fastsættelse af koncernfælles politikker og strategier, ledelsesinformationssystemer mv. Koncernstyringen vil typisk indeholde flere elementer alt afhængig af ambitionsniveau og karakteren af de styrelser og institutioner, der findes på ministerområdet.

Koncernstyring forudsætter således, at der er et fælles grundlag bestående af tværgående strategier og politikker, der binder institutionerne sammen til én koncern. De seneste tiltag vedrørende koncernstyring er at finde i Finansministeriets vejledning om *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. Med vejledningen skal alle ministerier udarbejde effektiviseringsstrategier, der har til formål at fremme effektivitet og kvalitet ved at samordne styringsindsatsen på de enkelte ministerområder[10]. Effektiviseringsstrategierne skal som minimum indeholde klare mål for brugerrettede opgaver, redegørelse for arbejdet med mål- og resultatstyring, udbuds- og indkøbspolitikker. Ministeriets organisering og koncernstruktur kan ligeledes indgå i overvejelserne om arbejdet med effektivitet og kvalitet, herunder arbejdsdeling mellem institutionerne på ministerområdet, anvendelsen af fællesfunktioner, samarbejde med enheder på andre ministerområder mv.

Effektiviseringsstrategierne skal løbende ajourføres, så de afspejler den reelle koncernstyring på ministerområdet, og der skal følges op og rapporteres om målopfyldelsen i resultatkontrakter i årsrapporter. Effektiviseringsstrategierne skal således fungere som et aktivt redskab i departementernes koncernstyring.

Som en del af effektiviseringsstrategierne revideres konceptet for resultat- og direktørkontrakter. Hovedlinjerne er, at der i hver resultatkontrakt er opstillet et begrænset antal eksternt rettede mål, og at der til hvert af disse mål er knyttet en række operationelle resultatkrav. Samtidig er der sket en tættere kobling mellem direktørens resultatkontrakt og institutionskontrakten.

Endelig skal det nævnes, at ansvaret for et ministeriums økonomiforvaltning er utvetydigt placeret hos det enkelte ministeriums øverste ledelse. Den øverste ledelse er

[9] Finansministeriet, Budgetdepartementet (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring.*
[10] Finansministeriet (2003a): *Effektiv opgavevaretagelse i staten.* København: Schultz Information.

ansvarlig for, hvordan der disponeres, regnskabsvæsenets tilrettelæggelse og godkendelse af de underliggende institutioners regnskaber. Det indebærer, at departementet har en tilsynsforpligtelse over for tilhørende institutioner uanset, hvordan et ministerium er organiseret, og uanset om der er decentraliseret væsentlige kompetencer. Tilsynet omfatter dels den overordnede kontrol med at givne bevillinger ikke overskrides og at love og retningslinjer overholdes, dels at der disponeres fornuftigt og effektivt. Dette tilsyn angår således den finansielle kontrol og aktivitetsstyringen i institutionerne[11].

[11] *Økonomisk Administrative Vejledning* (www.oav.dk).

Boks 2.2
Eksempel på koncernstyring i Finansministeriet

Grundlag for Finansministeriets koncernstyring
Departementet, Økonomistyrelsen, Personalestyrelsen og Slots- og Ejendomsstyrelsen bidrager med hver sine kompetencer til at opfylde koncernens overordnede mål om at sikre en sund økonomisk politik og effektive offentlige institutioner. Der tilstræbes på den ene side en klar arbejdsdeling og specialisering mellem institutionerne, således at dobbeltfunktioner undgås, og på den anden side, at ministeriet anskues som én enhed, hvor dette er effektivt. Begge perspektiver stiller krav om tæt koordination mellem institutionerne.

Udvalgte eksempler på situationer hvor ministeriet anskues som én enhed
- For at sikre stordrift og fokus på kvaliteten vedrørende de administrative opgaver er der samlet en række opgaver (lønadministration, bogholderi, IT-drift mv.) i et administrativt fællesskab. I de enkelte institutioner er administrative opgaver ikke kerneopgaver, hvilket de er i det administrative fællesskab.
- I forbindelse med indkøb kan der opnås bedre priser, jo større volumen der indkøbes. Derfor er der etableret én fælles indkøbsorganisation med en koncernindkøbschef, som også samarbejder med andre ministerier for yderligere at forøge volumen og reducere priserne.
- For at sikre en hensigtsmæssig og fokuseret opfølgning på de enkelte institutioners drift, er der etableret en koncernrevision, som varetager revisionsmæssige opgaver for alle institutionerne.
- Samarbejde på tværs af institutionerne vedrørende "imageskabende aktiviteter" i forhold til potentielle jobansøgere.

Koordination i Finansministeriets koncern
- Månedlige møder mellem institutionernes sekretariatschefer som bl.a. fungerer som forberedelse af koncernledelsesmøderne.
- Månedlige koncernledelsesmøder, hvor der bl.a. fastlægges tværgående temaer for resultatkontrakterne, som sikrer en bevidst strategisk retning for alle institutioner. Der følges op på ressourceforbrug, udviklingen i lønudgifter mv. på baggrund af ledelsesinformation ud fra faste koncepter. Der følges op på institutionernes målopfyldelse i resultatkontrakterne og foretages koordination af koncernfælles initiativer.
- Kvartalsvise møder mellem departementschefen og hver af direktørerne, hvor der kan ske en nærmere drøftelse af forholdene i den enkelte styrelse.
- Etablering af en koncernstyrings- og økonomienhed, der varetager den løbende koordination mellem styrelserne og departementet. Enheden sekretariatsbetjener koncernledelsen, og arbejder med udvikling af koncernstyringen gennem resultatkontrakter, analyser af muligheder for at udbrede den koncernfælles opgavevaretagelse til flere funktioner samt effektiviseringsstrategier.

Konkrete økonomistyringsinitiativer
- Kvartalsvis regnskabsopfølgning og –godkendelse ud fra standardiserede koncepter.
- Systematisk opfølgning på og orientering af ledelsen efter fast koncept i forbindelse med beretninger mv. fra Rigsrevisionen og Koncernrevision.
- Udarbejdelse af kvartalsvis ledelsesinformation til koncernledelsen i form af nøgletal for ressourceforbrug og lønudgifter samt nøgletal for personaleområdet (fx personaleomsætning, sygefravær mv.).

Grundtanken i budgetreformen og kontraktstyringen er videreført i de seneste års reformer. Et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem skal således efter gennemførelsen af pilotforsøg indføres i staten i 2005-2007.

Indførelsen af omkostningsprincipper i det statslige budget- og regnskabssystem har til hensigt at forbedre grundlaget for den økonomiske styring i de statslige institutioner. Hvor det hidtidige system har været velegnet til at styre statens samlede udgifter

og deres påvirkning af samfundsøkonomien, vil omkostningsreformen forbedre mulighederne for økonomistyring i de enkelte ministerier og styrelser. Det centrale er, at det med omkostningsreformen bliver muligt at opgøre ressourceforbruget ved forskellige aktiviteter, således at udviklingen i produktivitet og effektivitet kan vurderes mere nøjagtigt. Samtidig etableres der et flerårigt perspektiv for den økonomiske styring. Samlet set udbygger omkostningsreformen således grundlaget for koncernstyring.

Et sidste væsentligt element i bestræbelserne på at modernisere og effektivisere centraladministrationen er det øgede fokus på personale- og ledelsespolitik. Den første fælles personale- og ledelsespolitik blev introduceret i 1994, ca. 10 år efter budgetreformen, men næsten samtidigt med introduktionen af mål- og resultatstyring. Politikken er revideret i flere omgange og har afspejlet introduktion af redskaber som Ny Løn, åremålsansættelser samt strategisk kompetenceudvikling. De fælles politikker fungerer som en ramme, som de enkelte ministerområder og institutioner selv har ansvaret for at udfylde.

Frem til slutningen af 1990'erne blev ledelsespolitikken betragtet som en del af personalepolitikken, men i de seneste år er der sat betydeligt mere fokus på betydningen af ledelse som en faglig disciplin i den offentlige sektor. I 2005 er der udviklet et Kodeks for god offentlig topledelse på tværs af stat, amter og kommuner med anbefalinger, som den enkelte leder kan bruge som pejlemærker[12].

2.4.2 Nye selskabsformer

Der har i perioden fra midten af 1980'erne været stigende anvendelse af aktieselskabsformen i centraladministrationen. En række statsvirksomheder er omdannet til aktieselskaber, hvilket medfører, at en række store driftsopgaver ikke længere er direkte under ministerens indflydelse. Ministeren må i princippet gøre sin indflydelse gældende som andre aktionærer. I praksis er der dog i en række tilfælde tale om, at ministeren er eneaktionær.

Som eksempler på statslige aktieselskaber kan nævnes Post Danmark, Københavns Havn, Sund & Bælt, Dansk Tipstjeneste, DONG og Det Danske Klasselotteri. Hertil kommer de selvstændige statslige virksomheder DSB og Ørestadsselskabet.

Baggrunden for selskabsdannelsen var, at selvom ledelsen af statsvirksomhederne med budgetreformen i 1984 fik større spillerum og ansvar i forhold til virksomhedens økonomiske resultat, så indgik statsvirksomhederne fortsat som en del af det ministerielle hierarki underlagt ministeren som politisk forvaltningschef. En udvidet

[12] Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*. København: Mkom Danmark APS.

anvendelse af selskabsformen kunne afpolitisere ledelse og drift i forhold til såvel regering som Folketing[13].

Denne udvikling har også inddraget de sidste generaldirektorater i den danske centraladministration, Generaldirektoratet for Statsbanerne og Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet, der først blev omdannet til selvstændige statsvirksomheder (styrelser under Trafikministeriet), og siden i hhv. 2004 og 2002 til statsejede virksomheder. Der skete således et væsentligt fald i antallet af medarbejdere i centraladministrationen, da Generaldirektoraterne blev omdannet til selvstændige statsvirksomheder.

Endelig er en række statslige selskaber i løbet af perioden fra midten af 1980'erne helt eller delvist privatiseret. Som eksempler kan nævnes Giro Bank, Tele Danmark, Datacentralen og Combus.

Anvendelsen af nye selskabsformer har haft stor betydning for centraladministrationens organisering og styringsforhold. Selskabsformen bryder med den almindelige ansvars- og rollefordeling mellem Folketing, minister og forvaltning.

Grundet selskabernes placering i krydsfeltet mellem den offentlige og den private sektor, er statslige selskaber genstand for andre styringsmæssige og organisatoriske rammevilkår end private selskaber og offentlige myndigheder. Selskaberne varetager på den ene side funktioner af væsentlig samfundsmæssig betydning, og på den anden side udøves selskabernes virksomhed i hovedtræk under de samme vilkår som i den private sektor.

Selskabsdannelserne stiller derfor nye krav til de ministerierne om at varetage nye roller som ejer eller aktionær, foruden deres traditionelle rolle som forvalter og tilsynsmyndighed. Transport- og Energiministeriet, Finansministeriet, Kulturministeriet og Videnskabsministeriet er blandt de ministerier, der har flere selskaber under deres ressort.

En af de vigtigste opgaver for en minister, der varetager ejerskabet i et statsligt selskab, er at sammensætte en kompetent bestyrelse og at fastlægge, hvilke ansvarsområder og kompetencer bestyrelsen skal have. Det er endvidere en forudsætning for en succesfuld udøvelse af ejerskab at få defineret klare spilleregler for ansvarsfordelingen mellem minister, selskabets bestyrelse og direktion[14].

---

[13]Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000): Efter almindelige administrative principper. Centraladministrationen i efterkrigstiden. I Peter Bogason (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: DJØF forlag.

[14] Finansministeriet (2003b): *Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring*. København: Schultz Information. Finansministeriet (2004b): *Staten som aktionær*. København: Schultz Information.

Valg til bestyrelser er for langt de fleste aktieselskaber med statslig deltagelse gjort til et regeringsanliggende. Den ansvarlige minister skal således inddrage regeringen i sine overvejelser om, hvilke kandidater der kan komme på tale til en bestyrelsespost, ligesom regeringen skal give sin tilslutning, inden et valg kan finde sted.

En minister er endelig i medfør af ministeransvarlighedsloven underlagt et ansvar over for Folketinget i forbindelse med udøvelsen af ejerskabet. Det indebærer en pligt til at føre overordnet økonomisk tilsyn med udviklingen i selskabet samt en pligt til at reagere, såfremt udviklingen i selskabet tilsiger det. Det kan eksempelvis være, hvis der er tegn på, at statens midler i selskabet er truet.

2.5 Digital forvaltning

Endnu en tendens, der får stadig større betydning for centraladministrationen, er digitalisering af forvaltningen. Siden 1980'erne er stadig flere arbejdsgange blevet understøttet af informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Det gælder både i administrative funktioner (fx økonomistyring og lønudbetaling) og inden for policyudvikling og – implementering (fx brug af beregningsmodeller til at udvikle prognoser, digital sagsbehandling og digitale selvbetjeningsløsninger til kommunikation mellem borgere og myndigheder).

Siden internetteknologiens udbredelse i 1990'erne har udviklingen for alvor taget fart og har afgørende ændret arbejdsprocesser og kommunikationsformer i centraladministrationen. I *boks 2.3* er de vigtigste effekter af internetteknologien sammenfattet.

Boks 2.3
Digitalisering af arbejdsprocesser

Automatisering
Der er sket en væsentlig reduktion af de manuelle arbejdsgange hos de fleste myndigheder. En lang række papirbaserede driftsopgaver er blevet automatiseret. Selvom teknologien også har medført nye udviklings- og driftsopgaver, er der blevet frigjort ressourcer til at varetage andre typer af opgaver.

Informatisering
Automatiseringen af en lang række arbejdsprocesser har som naturlig følge, at der lagres store mængder data digitalt. Disse data er i stadig større omfang blevet brugt til at opnå større indsigt i komplekse sammenhænge i samfundet og i den enkelte myndighed. Når økonomistyring fx foregår via Navision Stat, kan der trækkes oplysninger ud om udviklingen i forbruget i den enkelte organisation. Når man overgår til digital sagsbehandling på et område, får man adgang til statistik om, hvordan fx en ny administrativ praksis påvirker de berørte borgeres eller virksomheders situation. Med de nye kommunikationsteknologier er det nemt og billigt at dele oplysninger med alle relevante parter. Adgangen til præcise data om intern administration, policy-effekter og mange andre forhold er således øget markant.

Som negativ effekt af den øgede adgang til data er, at opgaven med at frasortere ikke-relevante oplysninger for den enkelte medarbejder i centraladministrationen er blevet langt større end tidligere.

Transformering
Den viden, som centraladministrationen opnår gennem informatiseringen, bruges stadigt mere aktivt i både policyudvikling og intern forretningsudvikling. Det kan fx være fordi man får bedre indsigt i borgere og virksomheders situation og behov indenfor et reguleringsområde, eller fordi det viser sig, at rutiner eller oplysninger, der var nødvendige i den papirbaserede forvaltning, ikke længere behøves i den digitale. Den nemmere adgang til data understøtter således en mere kvalificeret og løbende forretnings- og policyudvikling og giver gode muligheder for regelforenkling, afbureaukratisering, deling af data, ændring af interne forretningsprocesser mv. Det er når myndighederne griber muligheden for at bruge IKT til at transformere deres arbejdsprocesser, at de store gevinster inden for digital forvaltning kan høstes.

2.5.1 IKT's betydning for den offentlige organisering

IKT får også stadig større betydning for den måde, centraladministrationen organiserer sig på.

På den ene side har de nye teknologier medført en centralisering på en række områder. For det første fordi IKT er blevet en integreret og uadskillelig del af forretningen i de statslige institutioner. Myndighederne bliver på den ene side stadig mere sårbare over for nedbrud og sikkerhedsbrist i IT-systemerne, og på den anden side har fælles IT-afdelinger bedre mulighed for at sikre stabil og sikker drift. For det andet oplever de fleste institutioner markante stordriftsfordele ved at dele systemer og hardware fx indenfor et helt ministerområde. For det tredje bliver det stadig mere vigtigt for offentlige organisationer at dele data med hinanden, hvilket bedst kan lade sig gøre, hvis man har de samme systemer. Dette behov for dataudveksling har også givet anledning til oprettelsen af en række såkaldte "servicefællesskaber", hvor de forskellige myndigheder, der er involveret i et policy-område, etablerer midlertidige institutioner til at koordinere indsatsen mellem dem. Således udfordrer IKT i disse år decentraliseringen af centraladministrationen på en række områder.

På den anden side muliggør IKT større funktionel specialisering og decentralisering. Arbejdsprocesserne i centraladministrationen er blevet langt mindre afhængig af tid og sted, hvilket blandt andet har muliggjort udflytning af visse styrelser til andre landsdele. I dag er det mere afgørende, om forskellige dele af et ministerium deler IT-netværk og -systemer, end om de deler fysisk adresse.

Endelig muliggør IKT større samarbejde på tværs af myndigheder, fordi besværet og omkostningerne ved at udveksle oplysninger og koordinere indsatsen er blevet mindre end tidligere.

2.5.2 Intern og ekstern digitalisering

Hovedparten af indsatsen for at digitalisere centraladministrationen har været rettet mod at effektivisere de interne arbejdsprocesser i og mellem myndighederne. En lang række processer er blevet digitaliseret. Fx er papirarkiver de fleste steder erstattet af digitale arkiver, og mange steder er der indført elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH), som muliggør helt eller delvis digitaliseret sagsproduktion og deling af dokumenter.

En stadig større del af centraladministrationens kommunikation med borgere og virksomheder er blevet digitaliseret - ikke mindst i form af internetbaserede selvbetjeningsløsninger. Eksempler herpå er skat.dk, hvor borgere og virksomheder selv kan håndtere de fleste skattespørgsmål, og erhvervsportalen virk.dk, der samler alle de indberetninger, som virksomhederne har brug for i deres samspil med myndighederne. Senest er leverandører til det offentlige blevet forpligtet til at sende alle fakturaer digitalt (eFakturering), og alle borgere får udbetalinger fra det offentlige sat ind på en konto (NemKonto), så kontantkasser og checkudbetalinger overflødiggøres.

2.5.3 Organiseringen af arbejdet med digital forvaltning

Omstillingen til digital forvaltning har vist sig ikke kun at være en teknisk, men i højere grad en organisatorisk udfordring. Det største potentiale ligger i at bruge teknologien til at ændre, ikke kun understøtte, eksisterende arbejdsprocesser. For at realisere økonomiske gevinster af ny IT, er det således nødvendigt at forandre den måde, myndigheder og medarbejdere løser opgaverne på. Samtidig findes det største potentiale i dag i IT-systemer, der går på tværs af myndighederne og ofte endda på tværs af stat, amter og kommuner. Myndighederne er med andre ord afhængige af hinandens indsats for at realisere gevinsterne af digitaliseringen.

IT bør være en naturlig del af forretningstænkningen, hvilket kræver, at ledelsen engagerer sig i digitaliseringsspørgsmål og -projekter. Der er endvidere behov for et tæt samarbejde mellem myndigheder på tværs af ressort- og sektorområder, som nyder relativt stor autonomi som følge af ministeransvaret og det kommunale selvstyre.

Det var baggrunden for, at Projekt Digital Forvaltning blev etableret i 2001 - i første omgang for tre år. Projektet ledes af en tværoffentlig styregruppe og sekretariatsbetjenes af Den Digitale Taskforce. I styregruppen sidder en række departementschefer

og direktørerne for KL og Amtsrådsforeningen. Topledelserne i alle tre sektorer har således valgt at engagere sig personligt og ligeværdigt i arbejdet med digital forvaltning. Samarbejdet har blandt andet resulteret i, at der er aftalt en fælles strategi for arbejdet med digital forvaltning, der er tiltrådt af alle tre sektorer og som i høj grad har været styrende for indsatsen siden 2001. Blandt de konkrete resultater af samarbejdet kan nævnes frivillige aftaler mellem alle myndigheder om at forpligte sig til at kommunikere digitalt (de såkaldte eDage) og udvikling af standarder og gennemførsel af rammeudbud for elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH) for alle tre sektorer.

Den Digitale Taskforce er sammensat af medarbejdere, som er udlånt af en række offentlige organisationer. Formålet hermed er blandt andet, at de indstationerede medarbejdere skal lette den daglige koordinering mellem myndighederne og bidrage til at udbrede fælles opfattelser, holdninger og metoder vedrørende digital forvaltning til deres respektive organisationer. Et vigtigt formål for Taskforcen er at fungere som videnscenter for digital forvaltning, blandt andet gennem hjemmesiden e.gov.dk.

I 2003 blev Projekt Digital Forvaltning forlænget, og primo 2006 begyndte en ny organisering af Projekt Digital Forvaltning, hvor sammenhængen med de øvrige igangværende samarbejdsprojekter mellem stat, amt og kommune blev styrket, ligesom der blev knyttet stærkere bånd til indsatsen inden for modernisering og regelforenkling. Finansministeriets kontorer for modernisering og regelforenkling er således lagt sammen med Den Digitale Taskforce i et administrationspolitisk center (APC).

2.6 Tværministeriel koordination i centraladministrationen

2.6.1 Tværministeriel koordination

Enhver regering har behov for at koordinere politikker og udspil fra forskellige ministerier. Den danske tradition for mindretalsregeringer betyder, at dette er mere end blot et spørgsmål om at sikre overensstemmelse mellem ministeriernes initiativer. Det skal således sikres, at der også er politisk enighed mellem de forskellige politiske partier i regeringen.

Danske regeringer har i store træk haft et økonomisk udvalg (Ø-udvalget) siden efterkrigstidens store økonomiske koordinationsopgaver. I 1982 etableredes regeringens koordinationsudvalg (K-udvalget), hvorefter de to udvalg sammen koordinerer regeringens politik. Sammensætningen og arbejdsdelingen mellem Ø- og K-udvalget afhænger af regeringen, herunder parti- og personkonstellationer, tyngden af tværgående policy-initiativer mv.

K-udvalget ledes af statsministeren og varetager større politiske sager og strategiske beslutninger. Ø-udvalget ledes af finansministeren og varetager alle sager med større økonomisk indhold. Regeringen har desuden et udenrigspolitisk udvalg, der spiller en nøglerolle i den danske EU-beslutningsprocedure.

Tendensen har siden starten af 1980'erne været en stadig tættere koordinering, hvor udvalgenes rolle har fået øget betydning ved hvert regeringsskifte. Ø- og K-udvalget understøttes begge i deres arbejde af forberedende embedsmandsudvalg på departementschefsniveau. Før det seneste regeringsskifte i 2001 var det kun tilfældet for Ø-udvalget, men der findes nu også en forberedelsesgruppe for K-udvalget. De enkelte udvalgs betydning varierer dog over tid bl.a. afhængigt af den politiske konstellation.

Behovet for mere tværgående koordination er et udtryk for, at politiske udspil, i et kompleks og udbygget velfærdssamfund som det danske, som hovedregel vil berøre flere ministerområder. Der er en tendens til, at den tværgående policy-koordination er blevet stærkere trods den formelle ressortopdelte struktur i centraladministrationen.

Tendensen til øget koordinering afspejles også i regeringsgrundlag og – programmer. Der er i de seneste år formuleret forholdsvis detaljerede mål for regeringens virke allerede ved dens tiltræden. Dertil kommer tidsbegrænsede ministerudvalg og handlingsplaner for større indsatsområder.

Sådanne fælles tiltag fordrer et langt mere koordineret samarbejde på tværs af ministerier end hidtil påkrævet og indskrænker i et vist omfang den enkelte ministers og det enkelte ministeriums rum for selvstændige initiativer.

Kravet om koordineret samarbejde på tværs af ministerier vedrører alle faser af beslutningsprocessen, herunder policy-formuleringen, implementeringen og opfølgningen på, om de gennemførte initiativer har medført de ønskede resultater. Tendensen udfordrer til en vis grad den formelle ressortopdelte struktur og opfølgningsmekanismer i centraladministrationen.

2.6.2 EU-beslutningsproceduren

Det internationale samarbejde og særligt Danmarks EU-medlemskab har haft stor indflydelse på et flertal af ministeriernes arbejdsopgaver og samarbejdsrelationer. Danmark har gennem alle årene haft en meget tæt koordination mellem ministerierne indbyrdes og mellem ministerierne og Folketinget i relation til EU.

Det danske EU-koordinationssystem består af et hierarki af udvalg, der sikrer koordination i regeringen, centraladministrationen og Folketingets Europaudvalg. På baggrund af Kommissionens forslag forberedes det danske forhandlingsmandat i EU-specialudvalgene, EU-udvalget og regeringens udenrigspolitiske udvalg før den endelige behandling i Folketingets EU-udvalg.

De enkelte ministerier har ansvaret for den del af EU-politikken, som vedrører deres ressort, og for en række embedsmænd har det danske EU-medlemskab medført en international dimension i deres arbejde, som tidligere var forbeholdt Udenrigs- og Statsministeriet. Udenrigsministeriet forestår koordinationen mellem ministerierne med henblik på at sikre, at de synspunkter, den enkelte minister fremfører ved for-

handlinger er accepteret af andre ministerier og af regering og Folketing[15]. Folketingets accept er særlig vigtig, da danske regeringer som oftest er mindretalsregeringer.

EU-beslutningsproceduren er en af de mest formaliserede koordinationsprocedurer på tværs af ministerier i centraladministrationen.

[15] Nedergaard, Peter (2005): *Organiseringen af Den Europæiske Union*. København: Handelshøjskolens Forlag.

3. Modeller i centraladministrationen

3.1 Hensyn i centraladministrationen

Der er nogle grundlæggende hensyn i centraladministrationen, som alle ministerier skal søge at efterleve. I den ene ende af spektret findes de lovfæstede krav om ministeransvar, hjemmel, god forvaltningsskik, åbenhed og offentlighed i forvaltningen mv. I den anden ende af spektret findes de politiske, organisatoriske, administrative og økonomiske hensyn vedrørende politisk betjening, faglig kvalitet, effektiv ressourceudnyttelse, koordination og samarbejde med eksterne interessenter. Dertil kommer en række nyere hensyn om hurtig reaktionsevne, styringskapacitet samt pressehåndtering og kommunikationsevne.

De centrale hensyn, som centraladministrationen skal varetage er oplistet i *boks 3.1*.

Boks 3.1

Hensyn i centraladministrationen

- *Lovmæssig forvaltning og parlamentarisk kontrol* – der skal være hjemmel i lovgivningen; forvaltningsloven og offentlighedsloven skal overholdes mv.
- *Politisk betjening* – der skal sikres en rådgivning af den politiske ledelse, der skal være kapacitet til at udvikle ny politik (policy-udvikling), og der skal sikres en regulering af ministerbelastningen mv.
- *Faglig kvalitet* – ministeriets sagsbehandling, lovforberedelse og analyser skal være i overensstemmelse med de faglige, tekniske og juridiske standarder, der er gældende inden for det pågældende område.
- *Borgernes retssikkerhed* – der skal træffes korrekte afgørelser, og borgerne skal sikres en rekursmyndighed mv.
- *Effektiv ressourceudnyttelse* – økonomisk styring, bevillingsopfølgning og fokus på en effektiv opgavevaretagelse mv.
- *Koordinering* – der skal sikres en hensigtsmæssig struktur for *intern* koordination på ministerområdet samt en struktur, der understøtter *ekstern* koordination.
- *Styringskapacitet og koncernstyring* – departementerne skal styre økonomi og aktiviteter på hele ministerområdet, fastlægge mål, politikker og strategier mv.
- *Samarbejde med eksterne interessenter* – centraladministrationen skal være lydhør over for og samarbejde med borgere, brugere, virksomheder, interesseorganisationer, internationale organer mv.
- *Reaktionsevne* - organiseringen skal understøtte en hurtig reaktionsevne fx i forhold til sager i pressen, hvilket stiller krav til effektive arbejdsgange og minimering af dobbeltarbejde mv.
- *Pressehåndtering og kommunikationsevne* – ministerierne skal kunne forberede ministerens deltagelse i medierne og videreformidle ministeriets arbejde og resultater.

I 2004 konkluderede *Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand*, at embedsværket ydede en omfattende integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministrene samt at betydningen af den politisk-taktiske rådgivning er øget[1]. Den politisk-taktiske rådgivning angår særligt form og timing ved lancering af politiske tiltag, samt hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i relation til aktørerne i det politiske system, herunder Folketinget, medierne og interesseorganisationer.

Det er særligt departementschefen, der står centralt i den politisk-taktiske rådgivning, men også andre chefer samt informationsmedarbejdere og særlige rådgivere yder i varierende omfang politisk-taktisk rådgivning. Det betyder, at departementschefen både udfylder rollen som rådgiver af den politiske ledelse og rollens som øverste ansatte leder af organisationen. For departementschefen kan det være en udfordring at håndtere og skabe plads til såvel ledelses- som rådgivningsopgaven. Og dermed sikre den rette balance og det fornødne fokus på begge ledelsesopgaver[2].

Der er i de senere år sket en udvikling, hvor også styrelsesdirektørerne i de ministerier, der har udlagt væsentlige opgaver til styrelserne, er beskæftiget med politisk-taktisk rådgivning af ministeren og policy-udvikling foruden ledelse af organisationen. Det giver også nye udfordringer til styrelsesdirektørerne om at kunne bygge bro mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering.

I takt med en øget forandringshastighed i samfundet, og at medierne i stigende grad påvirker de politiske beslutningsprocesser, stilles der skærpede krav til ministeriernes reaktionsevne. Det forventes, at ministeren er klædt på til at reagere hurtigt på sager i pressen såvel som på komplekse problemstillinger på sektorområderne.

Kompleksiteten i sager mv. stiller endvidere øgede krav til tværministerielt samarbejde og koordination, hvilket afspejles i den øgede betydning af Ø- og K-udvalg, og tendensen til større tværgående tiltag og reformer (ministerudvalg, kommunalreform, Globaliseringsråd mv.).

Der er en tendens til, at departementerne delegerer flere opgaver og kompetencer til styrelserne, og det øger kravene til departementernes styringskapacitet, navnlig hvis der er mange styrelser på ministerområdet.

---

[1] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.
[2] Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*. København: Mkom Danmark APS.

Endvidere er der i lyset af det begrænsede økonomiske råderum et stort behov for, at ministerierne på en og samme gang kan udføre deres opgaver med færre ressourcer og kan imødekomme nye behov og initiativer. Det stiller krav til ministerierne om at anvende deres organisering som et redskab til at sikre effektive og smidige arbejdsgange samt at udnytte stordriftsfordele mv. i relation til de administrative støttefunktioner.

Som allerede nævnt er styrelserne i stigende grad inddraget i departementernes policy-udvikling og lovforberedelse, hvilket har betydning for aktindsigt mv. Den gældende offentlighedslov giver mulighed for aktindsigt i de arbejdspapirer og policyoplæg, der udveksles mellem departementer og styrelser som led i ministerbetjeningen. Årsagen er, at udveksling af sådanne dokumenter mellem forskellige myndigheder inden for det samme ministerområde som udgangspunkt er undergivet offentlighed, *jf. boks 3.2*.

Boks 3.2
Offentlighedsloven og interne arbejdsdokumenter

Offentlighedslovens §7 fastsætter bl.a., at "retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter....." Det betyder i praksis, at en myndighed, fx et departement, kan udforme og drøfte arbejdspapirer, policyoplæg mv., uden at offentligheden kan få aktindsigt i disse interne arbejdsdokumenter. Dog finder bestemmelsen i § 11 anvendelse. Efter §11 skal oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, meddeles, uanset §7.

§7 omfatter kun en myndigheds *interne* arbejdsdokumenter. Hvis et arbejdsdokument udveksles imellem to selvstændige myndigheder, mister det sin status som internt og er som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

En myndighed afgrænses som udgangspunkt ud fra et organisatorisk kriterium, hvor den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (fx hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed har, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen mv.)[3]. Denne afgrænsning af en myndighed betyder, at et departement og en styrelse eller et direktorat inden for samme ressort anses for to selvstændige myndigheder.

Det afgørende for, om et dokument er undergivet offentlighed, vil således være om den konkrete ministerbetjening bliver varetaget i departementet eller i en styrelse. Hvis ministerbetjeningen bliver varetaget i departementet, vil dokumenter, der vedrører denne ministerbetjening, blive betragtet som interne arbejdsdokumenter, og dermed som udgangspunkt være undtaget for aktindsigt. Såfremt ministerbetjeningen varetages i en styrelse, vil dokumenterne derimod som udgangspunkt være undergivet offentlighed, når de overdrages fra styrelsen til departementet.

Valget af organisationsmodel på ministerområderne vil typisk afspejle et ønske om at finde den rette balance mellem de forskellige hensyn. Det er tale om en balance, da organisationen skal honorere flere forskellige hensyn, som ikke nødvendigvis trækker i samme retning. Derfor kan organisatoriske valg, der træffes for at imødekomme ét hensyn have konsekvenser, som gør det sværere at opfylde andre hensyn.

[3] Vogter, John (1998): *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p.176.

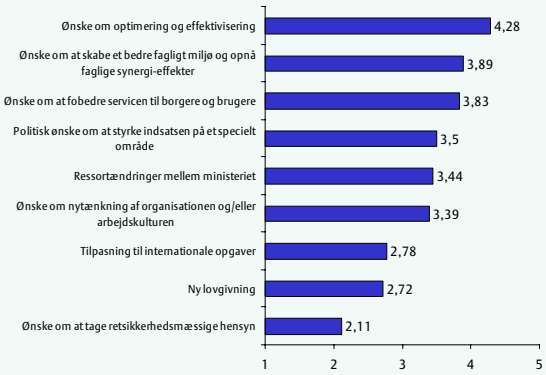
Spørgsmålet om den rette balance mellem disse hensyn er en grundlæggende problemstilling for centraladministrationen. Ministerierne har i valget af deres interne opbygning givet forskellige svar på dette spørgsmål gennem tiden.

Foruden disse hensyn vil såvel ministerens som departementschefens erfaringer og ønsker spille en rolle for den konkrete organisering i ministeriet. Der findes ministre, som har stor interesse i ministeriets organisatoriske opbygning og konkrete sagsgange, mens andre ministre i større udstrækning uddelegerer disse opgaver til departementschefen.

Der er de seneste år gennemført en række fusioner og ressortomlægninger samt etableret administrative fællesskaber i staten. I spørgeskemaundersøgelsen har ministerierne angivet, hvad der er de mest udbredte hensyn bag organisationsændringer på ministerområderne inden for de seneste 5 år, *jf. figur 3.1*.

Figur 3.1
Organisationsændringer i ministerierne

Spm.: I hvor høj grad har de nævnte forhold spillet en rolle i forbindelse med de organisationsændringer, der er foretaget inden for ministerområdet de seneste 5 år?



Anm.: Indekset går fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Indekset er baseret på departementernes vurdering af opgavevaretagelsen.

De mest udbredte hensyn bag organisationsændringer på ministerområdet er et ønske om optimering og effektivisering, et ønske om at opnå faglige synergieffekter, samt et ønske om at forbedre service over for borgere/brugere. Endvidere nævnes ønsket om at nytænke organisationen og ressortændringer som væsentlige bevæggrunde for ændringer på ministerområdet.

I de afholdte interview fremhæves klassiske hensyn til kvalitet og faglighed kun af enkelte ministerier, som et hensyn, der har ligget til grund for deres organisering. I det omfang det er fremhævet, går overvejelserne på at sikre en høj grad af faglighed i

departementet for at undgå, at eksterne interessenter eller underliggende institutioner skal stå i en uhensigtsmæssig styrkeposition i relation til departementet.

I sagens natur betragter ministerierne lovmæssighed, retssikkerhed og kvalitet i opgaveløsningen som en forudsætning for deres arbejde. Alligevel kan tilpasning af den ministerielle organisation til en række af de nyere krav udfordre de klassiske dyder. Fx kan der være et modsætningsforhold mellem hurtig reaktionsevne og kvalitet i sagsbehandlingen.

3.2 Organisationsmodeller

3.2.1 Kategorisering af ministerier

Ministeriernes organiseringsformer kan kategoriseres på baggrund af forskellige kriterier, herunder funktion, arbejdsopgaver og arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser.

Ministerierne kan kategoriseres på baggrund af fire typer af *funktioner*: koordinerende, generelt regulerende, specifikt regulerende og serviceproducerende ministerier[4]. De koordinerende ministerier som fx Statsministeriet, Finansministeriet og Udenrigsministeriet samordner de øvrige ministeriers aktiviteter. De generelt regulerende ministerier som fx Justitsministeriet, Skatteministeriet og Miljøministeriet regulerer forhold, der angår befolkningen som helhed. De specifikt regulerende ministerier som fx Transport- og Energiministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri regulerer specifikke områder i samfundet. Endelig er der de serviceproducerende ministerier som fx Undervisningsministeriet og Kulturministeriet, som leverer serviceydelser til befolkningen.

Et problem med denne funktionelle inddeling er, at nogle ministerier udfører flere funktioner samtidigt, hvilket gør det vanskeligt at kategorisere dem. Fx leverer Indenrigs- og Sundhedsministeriet serviceydelser på sundhedsområdet, men er samtidig et specifikt regulerende og koordinerende ministerium på kommuneområdet. Udenrigsministeriet er ikke kun et koordinerende ministerium, men leverer blandt andet serviceydelser på eksportfremmeområdet og inden for borgerservice.

Alternativt kan ministerierne kategoriseres på baggrund af deres *arbejdsopgaver*, hvor der kan skelnes mellem klassiske opgaver knyttet til finans-, justits-, forsvars- og indenrigsforvaltningen, erhvervsrelaterede opgaver, opgaver knyttet til uddannelses- og velfærdsområdet mv. Denne afgrænsning er imidlertid heller ikke entydig, da et ministerium som fx Økonomi- og Erhvervsministeriet varetager flere forskellige opgaver.

I denne publikation foretages der en organisatorisk kategorisering af ministerierne efter, hvilken *arbejdsdeling* der er fastlagt mellem departementer og styrelser.

[4] Bogason, Peter (1995): *Forvaltning og stat*. Århus: Systime.

Der anlægges primært et departementalt perspektiv på kategoriseringen af ministerierne med udgangspunkt i den fastlagte arbejdsdeling mellem departementet og styrelserne på ministerområdet. Arbejdsdelingen og den departementale styring præges i meget stor grad af, hvilke styrelser der er på ministerområdet og karakteren af deres opgaver, herunder om der er tale om homogene eller meget heterogene styrelser.

Som tidligere nævnt er en række elementer fra departements-direktoratsmodellen realiseret i dag, men modellen er tilpasset forskelle i ministeriernes opgaver, omgivelser, politiske vilkår mv. Der er således inden for modellen betydelige forskelle med hensyn til departementernes styringskapacitet, rækkevidden af den kompetence, der er uddelegeret til styrelserne, samt graden af styrelsesdækning af ministeriets opgaver.

Ministerierne kan på baggrund heraf inddeles i følgende modeller:

- Departements-styrelsesmodellen med det brede departement (modellen omtales i publikationen som den brede model).
- Departements-styrelsesmodellen med det smalle departement (modellen omtales i publikationen som den smalle model).
- Den differentierede model, der har træk fra begge modeller.

Endelig findes der en særlig gruppe af ministerier uden styrelser bestående af Statsministeriet, Kirkeministeriet og Udenrigsministeriet.

De tre modeller befinder sig på et *kontinuum* gående fra den brede til den smalle model med den differentierede model placeret i midten, *jf. boks 3.3*. Modellerne har karakter af *idealtyper*, og ministerierne udgør derfor sjældent rene varianter af modellerne. Alligevel kan der identificeres en række systematiske forskelle mellem ministerierne, som gør, at de kan vurderes som tilhørende den ene eller den anden model.

Boks 3.3
Modeller

Den brede model	Den differentierede model	Den smalle model
• Ministerbetjening, policy-udviking og lovforberedelse foregår primært i departementet. • Alle eller de fleste ministerrettede styrelsessager gennemgås i departementale styringskontorer. • Ministeriets opgaveområder er kun delvist dækket af styrelser.	• Ministerbetjening, policy-udviking og lovforberedelse foregår både i departementet og styrelser. • Hovedparten af de ministerrettede styrelsessager gennemgås i departementale styringskontorer. • Ministeriets opgaveområder er kun i mindre grad dækket af styrelser.	• Ministerbetjening og policy-udvikling foregår både i departement og styrelser. • Lovforberedelse foregår typisk i styrelser. • Ministerrettede styrelsessager færdigbehandles i vid udstrækning i styrelserne. • Alle eller de fleste af ministeriets opgaveområder er dækket af styrelser.

Ministerierne er på grundlag af de oplysninger, som Finansministeriet har indsamlet i spørgeskema- og interviewundersøgelsen fordelt på de tre modeller, *jf. boks 3.4*. Opdelingen skal læses med det forbehold, at ingen af ministerierne praktiserer modellerne i deres rene form. Ministerier, der tilhører den samme model, kan således placere sig på forskellige punkter på ovenstående kontinuum. Det skal også nævnes, at centraladministrationens organisering er under kontinuerlig udvikling, hvorfor inddelingen af ministerierne kan ændre sig.

Beskæftigelsesministeriet er et eksempel på et ministerium, der på få år ændrede organisering fra en bred model til en smal model. Flere ministerier har desuden foretaget organisatoriske ændringer, mens undersøgelsen har været i gang. Det gælder bl.a. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Undervisningsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og senest Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Ingen af disse ændringer har dog haft konsekvenser for, hvilken model de tilhører.

Boks 3.4
Inddeling af ministerierne

Eksempler på den brede model:
- Forsvarsministeriet
- Fødevareministeriet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
- Justitsministeriet
- Socialministeriet
- Skatteministeriet

Eksempler på den smalle model:
- Beskæftigelsesministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

Eksempler på den differentierede model:
- Finansministeriet
- Kulturministeriet
- Transport- og Energiministeriet
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
- Undervisningsministeriet
- Økonomi- og Erhvervsministeriet

Ministeriemodellerne er udtryk for forskellige løsninger på de samme organisatoriske problemstillinger vedrørende politisk styringskapacitet, kvalitetskontrol, koordination på ministerområdet, effektiv opgavevaretagelse mv.

Der kan identificeres en række styrker og svagheder ved modellerne, men det betyder ikke, at den ene model entydigt er at foretrække frem for den anden. Det afgørende er, om ministerierne formår at udnytte styrkerne og reducere svaghederne.

Valget af ministeriemodel vil naturligvis have en sammenhæng med de opgaver ministeriet varetager, selvom sammenhængen ikke er entydig. De ministerier, som har koordination som deres hovedopgave, vil have et behov for et relativt bredt departement med kapacitet til at varetage processtyring og koordination. Blandt de koordinerende ministerier er Statsministeriet og Udenrigsministeriet kendetegnet ved ikke at have nogen styrelser. Finansministeriet og Justitsministeriet varetager alle koordinerende opgaver i departementet, men de to ministeriers regulerende opgaver er uddelegeret til styrelserne.

Hovedparten af ministerierne, som primært har regulerende opgaver, kan i større udstrækning fokusere departementets opgaver på sekretariatsbetjening af ministeren og uddelegere mere af opgavevaretagelsen til styrelserne. I praksis vil alle ministerier dog skulle varetage en væsentlig koordinationsopgave i relation til tværgående regeringssager, hvilket gør det nødvendigt at fastholde en vis kapacitet i departementet. De regulerende ministerier fordeler sig derfor på alle tre ministeriemodeller.

I det følgende gennemgås hovedtrækkene ved de enkelte modeller.

3.2.2 Den brede model

Ministerier med den brede model er typisk funktions- eller opgaveopdelt, og policyudviklingen foregår i departementet. Departementet har i denne model en stor styringskapacitet, og departementet foretager størstedelen af ministerbetjeningen og koordineringen af sager på ministerområdet. Styrelserne agerer i denne model i partnerskab med departementet, idet ansvaret for ministerbetjening er placeret i departementet. Der er i denne model forholdsvis mange ansatte i departementet, og der er en tendens til en mindre omfattende styrelsesdækning af ministeriets opgaver.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er et eksempel på den brede model, *jf. boks 3.5*. Departementet bistår således ministeren i det administrative og politiske arbejde og varetager sekretariatsbetjeningen af ministeren i sager, der kræver ministerens inddragelse. Styrelserne varetager den løbende administration, herunder den primære kontakt til borgerne, forbereder udkast til lovforslag, bekendtgørelser mv., samt varetager rådgivnings- og informationsvirksomhed. Styrelserne refererer til styringskontorer i departementet.

Boks 3.5
Fødevareministeriets organisation

Fødevareministeriet består af departementet og tre direktorater - Direktoratet for FødevareErhverv, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet. Derudover er to forskningsinstitutioner underlagt ministeriet.

Departementet er kontoropbygget og opdelt i en administrativ og faglig afdeling, der hver ledes af en afdelingschef.

Fødevareministeriet er kendetegnet ved en klar arbejdsdeling mellem departement og direktorater. Departementet bistår ministeren i det administrative og politiske arbejde og koordinerer i samarbejde med ministeriets øvrige enheder aktiviteterne inden for hele ministerområdet. Det er departementet, der varetager sekretariatsbetjeningen af ministeren i sager, der kræver ministerens inddragelse. Det er endvidere departementet, der primært varetager policy-udviklingen på ministerområdet, mens driftsopgaver og sagsbehandling er forankret i direktoraterne.

Direktoraterne varetager den løbende administration, herunder den primære kontakt til borgerne, forbereder udkast til lovforslag, bekendtgørelser mv., samt varetager rådgivnings- og informationsvirksomhed over for departementet, myndigheder og offentligheden.

Rationalet bag organiseringen er at sikre den højst mulige kvalitet og grundighed ved, at alle ministersager behandles i såvel direktorater som departementet. Styrelsessager går altid igennem et fagkontor i departementet, før de bliver forelagt departementschefen. Kontoret for bæredygtighed og landbrug/miljø er styringskontor for Plantedirektoratet. Erhvervs- og landbrugspolitisk kontor er styringskontor for Direktoratet for FødevareErhverv, og Nationalt fiskerikontor er styringskontor for Fiskeridirektoratet.

Konkret bliver en styrelsessag efter behandling i den relevante styrelse sendt til det ansvarlige fagkontor i departementet, der foretager en faglig kvalitetssikring af produktet og udfærdiger et cover til departementschefen. Det tilstræbes, at styrelsessagerne er så færdige som muligt, så departementet primært skal foretage en faglig kvalitetssikring og ikke en egentlig sagsbehandling.

Styrkerne ved den brede model er, at der på mange sagsområder er mulighed for at give en fagspecifik "opinion/second opinion" i departementet, og at kvaliteten af arbejdet på ministerområdet dermed højnes. Ministeren understøttes i sin rolle som ansvarlig for den specifikke politikudvikling, fordi departement besidder de fagspecifikke kompetencer i relation til ministerens ressort. Derudover har departementet generelt en relativ høj styringskapacitet i forhold til de underliggende styrelser og institutioner på ministerområdet. Den entydige organisation med en kontoropbygning og et klart hierarki gør det desuden nemt at koordinere tiltag på ministerområdet, ligesom det tydeligt vil fremgå, hvem der er ansvarlig for en sag eller den relevante kontaktperson på ministerområdet.

Svaghederne ved modellen er, at det forhold, at departementet er "supersagsbehandler" på alle væsentlige sager kan give anledning til en del dobbeltarbejde på ministerområdet. Endvidere kan modellen kritiseres for, at der ikke sker en tilstrækkelig stor udnyttelse af ressourcerne og det engagement, der er i styrelserne.

3.2.3 Den smalle model

Ministerier med den smalle model har relativt få ansatte i departementet og væsentlige opgaveområder er uddelegeret til styrelserne. Der er ofte en meget høj grad af styrelsesdækning af ministeriets opgaver. Departementet er kendetegnet ved, at der ikke er traditionelle fagkontorer, der behandler sager, herunder "screener" styrelsessager, samt at policy-udvikling og lovforberedende arbejde typisk er placeret i styrelserne. Styrelserne er ansvarlige for de sager, der forelægges ministeren, og departementet fungerer i højere grad i rollen som sparringspartner i relation til policy-udvikling.

Beskæftigelsesministeriet er et eksempel på den smalle model, *jf. boks 3.6*. Ministeriet har foretaget organisationsændringer, der har resulteret i en flytning af opgaver og kompetencer fra departementerne til styrelserne. Decentraliseringen har medført, at departementerne reelt ikke har selvstændig sagsbehandling på styrelsernes fagområder. Styrelsesdirektørerne er således hovedansvarlige for de sager, der forelægges ministeren, og styrelserne forestår koordineringen med både interne og eksterne interessenter.

Boks 3.6
Beskæftigelsesministeriets organisation

Arbejdsministeriet blev etableret som selvstændigt ministerium i 1942. I sine første 60 leveår indtil 2002 var ministeriet organiseret som et forholdsvist stort og sagstungt departement med ansvaret for alle ministervendte anliggender og et antal styrelser med ansvaret for drift og for alle de borgerrettede relationer.

I 2002 ændrede ministeriet organisation til en smal model, så ministeriet fik et smalt departement med store, såvel politikforberedende som driftsansvarlige styrelser. Arbejdsdirektoratet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdstilsynet fik overført departementale opgaver inden for de enkelte styrelsers lovområder.

Baggrunden for omstruktureringen var blandt andet ressortomlægningen i forbindelse med regeringsskiftet i november 2001, hvor Beskæftigelsesministeriet blev ansvarlig for en række områder uden styrelsesdækning (den kommunale beskæftigelsesindsats, der tidligere var forankret i Socialministeriet). Desuden var der et behov for at forbedre samarbejdet og samspillet mellem departementet og styrelserne, navnlig vedrørende policy-udviklingen.

Formålet med organisationsændringen var at opnå følgende fordele:

- En bedre kobling mellem drift og policy, som giver gode muligheder for på kort tid at komme med oplæg til ændret politik, hvorved sekretariatsbetjeningen af ministeren kvalificeres.
- At styrelserne i højere grad ansvarliggøres, idet de får ansvaret for, at alle produkter til ministeren er "helfabrikata". Dette begrænser mængden af dobbeltarbejde.

Til at sikre sammenhængskraften på ministerområdet iværksatte Beskæftigelsesministeriet følgende tiltag:

- En koncernledelse bestående af departementets topledelse og direktørerne for de underliggende institutioner.
- En projektorganisation, der skal understøtte det tværgående projektarbejde på ministerområdet.
- Koncernkontrakter og resultat- og direktørkontrakter for de underliggende institutioner.
- Fælles personalepolitik på ministerområdet og central rekrutteringsenhed for ansættelse af generalist AC-stillinger.

Endelig oprettede Beskæftigelsesministeriet to administrative fællesskaber til at varetage tværgående funktioner for ministeriets enheder i relation til økonomiforvaltning og it-understøttelse.

Styrkerne ved den smalle model og dens inddragelse af styrelserne i den politiske betjening er, at det sikrer en bedre udnyttelse af den fagspecifikke viden og ressourcerne på ministerområdet. Flere medarbejdere trænes i at udarbejde færdige produkter blandt andet med hensyn til politisk indhold, form og timing. Endvidere minimeres dobbeltarbejde, fordi sagerne ikke skal behandles indholdsmæssigt i både styrelser og departementer. Generelt understøtter organisationen i høj grad ministeren i rollen som politisk dagsordensætter.

Svaghederne ved den smalle model er, at departementets fagspecifikke kompetence nedtones til fordel for et stærkt udvidet ledelsessekretariat, hvis rolle i højere grad er idéformidling, brede analyser og politisk sparring end ressortfaglig funderet rådgivning. Det kan vanskeliggøre departementets mulighed for at give en "opinion/second opinion" i relation til specifikke sagområder. Yderligere kan en betydelig

udlægning af ansvar og kompetence til styrelserne svække departementernes mulighed for at sikre en overordnet planlægning, koordination og styring af hele ministerområdet. Denne problemstilling forstærkes, hvis styrelseschefernes indbyrdes koordination er utilstrækkelig. Styrelserne kan blive orienteret mod ministeren i en sådan grad, at de politiske udviklingsopgaver får højere prioritet end at sikre driften.

Der er i øjeblikket en tendens til, at stadig flere ministerier lader sig inspirere af den smalle model, idet der er sket en styrkelse af styrelsernes inddragelse i lovforberedelse, policy-udvikling, planlægning og ministerbetjening.

Interviewrunden har vist, at årsagen er et ønske om at sikre en bedre policy-udvikling samt at udnytte de personalemæssige ressourcer og den fagspecifikke viden i styrelserne bedre. Ministerierne oplever generelt, at kvaliteten i sagerne er steget efter, at styrelserne har fået større ansvar for det samlede bidrag. Endvidere fremhæves ønsket om at kunne sikre fortsat rekruttering som en selvstændig årsag til den yderligere uddelegering til styrelserne, idet policy-opgaver appellerer til mange AC-generalister.

3.2.4 Den differentierede model

Som tidligere nævnt er den differentierede model placeret i midten af et kontinuum, der går fra den brede model til den smalle model. Ministerierne i den differentierede model indeholder derfor træk fra begge disse modeller.

I den differentierede model er en række opgaver vedrørende politisk betjening, lovforberedelse mv. fastholdt i departementerne, men departementerne har ikke traditionelle styringskontorer, som styrelserne refererer til. Modellen er også kendetegnet ved, at styrelserne er meget heterogene og kun dækker en mindre del af ministeriernes samlede opgaveportefølje. Nogle opgaver varetages således i departementet uden styrelsernes inddragelse, mens en række af de opgaver, der er placeret i styrelserne, varetages selvstændigt herfra. Policy-udviklingen varetages i udgangspunktet af departementet.

Finansministeriet er et eksempel på den differentierede model, hvor styrelserne på den ene side har stor selvstændig kompetence og ansvar på deres opgaveområder, men hvor styrelserne på den anden side dækker en mindre andel af Finansministeriets samlede opgaveportefølje. Departementet varetager således en stor del af policy-udviklingen på ministerområdet uden styrelsernes inddragelse, men der er samtidig delegeret specifikke opgaver vedrørende økonomistyring i staten, statens ejendomsforvaltning samt statens arbejdsgiverfunktioner inden for politikområderne løn, personale og ledelse til de tre styrelser.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er et andet eksempel på den differentierede model. Ministeriet har delegeret væsentlige kompetencer til styrelserne. Der opereres med dels direkte ministerbetjening, hvor den politiske linje er kendt, og hvor hele sagsbehandlingen foregår ude i styrelserne. Dels indirekte ministerbetjening, fx nye politiske initiativer, hvor sagerne udarbejdes i samarbejde mellem departement og

styrelser. Styrelserne står for det lovforberedende arbejde, varetager ministeriets tilsynsopgaver, træffer afgørelser, løser de brugerrettede opgaver mv. Departementet varetager en række policy-formulerende opgaver og konkrete faglige opgaver vedrørende fx makroøkonomisk og strukturpolitisk overvågning, hvor der ikke er styrelsesdækning.

Fordelene ved den differentierede model er, at modellen i højere grad differentierer styringsrelationen til styrelserne afhængig af styrelsernes opgaver og karakter. Modellen er navnlig velegnet, hvis der er tale om meget forskelligartede styrelser på ministerområdet, som stiller særlige krav om en situationstilpasset styring.

Svaghederne er, at den differentierede model stiller større krav til departementets styring, herunder om at differentiere styringsprincipperne. Modellen risikerer også at fastholde nogle af ulemperne fra såvel den brede model som den smalle model. Endvidere kan nævnes, at der er risiko for, at organisationsudviklingen er drevet inkrementelt af enkeltbeslutninger frem for en samlet organisatorisk strategi.

Undervisningsministeriet er en særlig variant af den differentierede model. Ministeriet har en såkaldt departemental styrelse – Institutionsstyrelsen – og en traditionel styrelse, *jf. boks 3.7*.

Boks 3.7
Undervisningsministeriets organisation

Undervisningsministeriet er et eksempel på et ministerområde, der har været organiseret efter flere forskellige organisatoriske modeller. Ministeriet reorganiserede sig i 1963 efter A-60-modellens anbefalinger. De tre pædagogiske embeder: Statskonsulenten for folkeskolen og seminarierne, Undervisningsinspektøren for gymnasieskolerne og Statskonsulenten for ungdomsundervisningen blev omdannet til direktorater under departementet. Direktoraterne skulle varetage ministeriets løbende administration af skolerne.

Undervisningsdirektoraterne havde dog en særlig hybridform, der gjorde dem til en mellemting mellem selvstændige departementer og departementale afdelinger. Fx fik direktørerne direkte referat til ministeren i pædagogiske sager, og der blev etableret et personalefællesskab og en fælles turnusordning for departement og direktorater.

I 1972 afgav et udvalg under Undervisningsministeriet med professor dr. jur. Bent Christensen betænkning 661 om ministeriets struktur. Departementet blev efterfølgende opdelt i en lovafdeling, en lønafdeling og en planlægnings- og budgetafdeling. Der blev endvidere etableret et nyt direktorat for de videregående uddannelser.

Denne organisationsform blev stort set bevaret uændret indtil ministeriet i 1990 valgte at integrere direktoraterne i en departemental enhedsorganisation på linje med de eksisterende afdelinger i departementet.

I 1998 blev departementet imidlertid omstruktureret med oprettelsen af Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen, som fungerede som departementale styrelser. Hvor hver afdeling tidligere havde ansvar for både uddannelses- og økonomistyring på sit uddannelsesområde, blev uddannelsesstyringen placeret i Uddannelsesstyrelsen, mens økonomi- og institutionsstyring blev placeret i Institutionsstyrelsen. Begge styrelser varetog ligesom departementet ministerbetjening og lovforberedende arbejde. Hertil kommer SU-styrelsen, der har status som en kontraktstyrelse, og som varetager traditionelle styrelsesopgaver i forhold til administration af uddannelsesstøtten.

Efter en minister- og departementschefrokade i 2005 har Undervisningsministeriet ændret struktur fra den 1. oktober 2005. Uddannelsesstyrelsen er blevet nedlagt som organisatorisk enhed, og der er oprettet fem nye uddannelsesafdelinger i departementet, som det var tilfældet i 1990-1998. Der er ikke sket ændringer i Institutionsstyrelsens og SU-styrelsens organisering.

Styrken ved denne organisering er muligheden for at opnå synergier i opgaveløsningen og policy-udviklingen. Udnyttelsen af disse styrker forudsætter dog, at de styringsmæssige relationer og arbejdsdelingen mellem departement og departementale styrelser er klare både internt på ministerområdet og i relation til andre ministerier og regeringens koordinerende udvalg. Det kræver endvidere, at der er fastlagt en klar ansvars- og kompetencefordeling på chefniveau for hele ministerområdet. Modellen er endvidere mest velegnet i de ministerier, som har en forholdsvis homogen opgaveportefølje, da de især kan drage fordel af de føromtalte synergier.

3.2.5 Ministerier uden styrelser

Statsministeriet, Kirkeministeriet og Udenrigsministeriet udgør en særlig gruppe af ministerier uden styrelser. For Statsministeriet og Kirkeministeriet kan forklaringen findes dels i deres specielle opgaveportefølje, dels i deres størrelse (der er således tale om de to mindste ministerier i centraladministrationen).

Statsministeriet er statsministerens sekretariat og bistår ministeren med ledelsen af regeringsarbejdet. Ministeriet varetager blandt andet formandskabet og sekretariatsbetjeningen af regeringens K-udvalg. Under Statsministeriet hører endvidere sager vedrørende statsforfatnings- og statsforvaltningsretlige spørgsmål, Dronningen og kongehuset, forholdet til Færøernes Hjemmestyre, forholdet til Grønlands Hjemmestyre samt statens forhold til pressen.

Statsministeriet er ikke noget typisk ministerium. Med et lille departement på omkring 80 medarbejdere og Rigsombudsmanden i Grønland og på Færøerne, adskiller Statsministeriet sig opgavemæssigt og organisatorisk fra andre ministerier.

Kirkeministeriet er den folkekirkelige centralstyrelse og administrerer bevillinger til den statsfinansierede del af folkekirken. Ministeriet udarbejder budget, herunder fastlæggelse af landskirkeskat, for folkekirkens fællesfond, hvoraf folkekirkens fællesudgifter afholdes. Ministeriet udarbejder lovforslag og udsteder generelle og konkrete forskrifter for det kirkelige forvaltningsområde. Ministeriet er øverste tilsynsmyndighed i kirkelige anliggender og er ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster.

Kirkeministeriet består af et lille departement på godt 40 medarbejdere. De IT-mæssige støttefunktioner varetages af Kirkeministeriets IT-kontor, der er et fællesskab for hele folkekirken, institutioner og departementet. Departementets bogføring, betalings- og regnskabsopgaver varetages af Center for Koncernforvaltning under Miljøministeriet, og lønadministrationen af Undervisningsministeriet.

Udenrigsministeriet er med lov om Udenrigstjenesten oprettet som en såkaldt enhedstjeneste. Udenrigstjenesten udgør en fælles tjeneste og er én myndighed.

Udenrigsministeriet varetager Danmarks udenrigs-, europa-, udviklings-, sikkerheds- og handelspolitik samt folkeretlige opgaver i forhold til omverdenen. Herudover assisterer Udenrigsministeriet danske virksomheder på eksportmarkedet og hjælper danskere, der havner i nødsituationer i udlandet.

I takt med centraladministrationens internationalisering har størstedelen af ministerierne i et eller andet omfang fået internationale opgaver på de pågældende fagområder. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at ca. 24 pct. af de udsendte akademiske sagsbehandlere under repræsentationschefniveau er specialattachéer fra andre ministerier[5].

Udenrigsministeriets varetager de overordnede og tværgående danske interesser på tværs af den sektorspecifikke internationale opgavevaretagelse. Udenrigsministeriet bistår med en tværgående koordination af ministeriernes deltagelse i det internationale samarbejde, særligt i relation til EU-beslutningsproceduren. Rollefordelingen mel-

[5] Udenrigsministeriet (2004): *Udenrigsministeriets Effektiviseringsstrategi*. Tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside: http://www.um.dk/da/menu/OmOs/VoresArbejdeMedAtBliveBedre/Effektiviseringsstrategi/

lem Udenrigsministeriet og de andre ministerier følger af den ressortmæssigt bestemte arbejdsdeling.

Udenrigsministeriet adskiller sig fra de øvrige ministerier ved, at ministeriet betjener flere ministre – udenrigsministeren, udviklingsministeren og ministeren for nordisk samarbejde (miljøministeren). Udenrigs- og udviklingsministeren har hver deres ministersekretariat. Udenrigsministeren er overordnet ansvarlig for ministeriets økonomi og administration.

Ministeriet er i Danmark organiseret i fem grupper – Borgerservice, Nordgruppen, Sydgruppen, Danmarks Eksportråd og et Fællessekretariat, der varetager en række administrative fælles funktioner for hele udenrigstjenesten. Herudover har ministeriet en Kommunikationsenhed, en Protokol og en Rejseinspektør. I udlandet har ministeriet et globalt net af ambassader, generalkonsulater, multilaterale repræsentationer ved internationale organisationer og handelskontorer. Alle enheder ude og hjemme er underlagt Udenrigsministeriets direktør, der er ministeriets øverste embedsmand.

4. Ministeriernes organisering

4.1 Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser

4.1.1. Den generelle arbejdsdeling

Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser er et centralt spørgsmål i ministeriernes organisering. Både Administrationsudvalget, Korsbækudvalget og Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed arbejdede med en sondring mellem departementers overordnede planlæggende og policy-udviklende opgaver og styrelsernes varetagelse af den løbende administration af lovgivningen.

Præmissen bag udvalgenes sondring mellem de opgaver, som bør placeres i henholdsvis departementer og styrelser er, at arbejdsdeling fremmer den politiske og administrative effektivitet.

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at virkeliggøre denne skarpe opdeling mellem styrelsers driftsopgaver og departementers ministerbetjening i praksis. Det skyldes blandt andet, at enkeltsager ofte bliver politiserede, samt at der er behov for at tænke den faglige specialistviden ind i den politiske betjening og at inddrage styrelserne yderligere heri. I realiteten et der således en gensidig påvirkning mellem policy-udvikling og sagsbehandling. Der er et stigende ønske om, at styrelserne skal levere færdige produkter til departementerne, hvilket kræver, at den nødvendige policy-kapacitet findes i styrelserne. Udviklingen er alt i alt gået i retning af en udlægning af større kompetence og ansvar til styrelserne.

I spørgeskemaundersøgelsen er departementer og styrelser blevet spurgt om, hvem der varetager de forskellige hovedopgaver på ministerområdet, *jf. tabel 4.1* og *tabel 4.2*. Spørgeskemaerne er besvaret af administrationschefer eller afdelingschefer med koncernstyringsansvar i departementerne samt af styrelsesdirektørerne.

Tabel 4.1
Departementets vurdering af arbejdsdelingen mellem departement og styrelser

Spm.: Du bedes tage stilling til, hvem der varetager de nedennævnte opgaver. (Antal og procent)

	Departementet[1]	Lige dele departement og styrelse	Styrelsen[2]	Ikke relevant	Total
Besvarelse af folketingspørgsmål	13 72%	1 6%	4 22%	0 0%	18 100%
Forberedelse af ministeren til samråd i FT	11 61%	6 33%	1 6%	0 0%	18 100%
Udarbejdelse af bekendtgørelser og cirkulærer	8 44%	3 17%	7 39%	0 0%	18 100%
Udarbejdelse af lovforslag	11 61%	3 17%	4 22%	0 0%	18 100%
Udførelse af større udviklingsprojekter (fx udvalgsarbejde, udarbejdelse af publikationer)	6 34%	8 44%	4 22%	0 0%	18 100%
Bistand til politiske udspil (fx policyoplæg, reformprogrammer)	16 88%	1 6%	1 6%	0 0%	18 100%
Sekretariatsbetjening af ministeren (fx rådgivning, taler, beredskabsnotater)	16 89%	2 11%	0 0%	0 0%	18 100%
Udarbejdelse af svarudkast til borgerbreve	9 50%	5 28%	4 22%	0 0%	18 100%
Deltagelse i forhandlinger med EU og andre internationale fora	8 44%	5 28%	4 22%	1 6%	18 100%
Udarbejdelse af strategier for hele ministerområdet	16 89%	2 11%	0 0%	0 0%	18 100%

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'Departementet', da de ikke har underliggende styrelser.
1) Kategorierne 'Departementet alene' og 'Overvejende departementet' er slået sammen.
2) Kategorierne 'Styrelsen alene' og 'Overvejende styrelsen' er slået sammen.

Hovedparten af departementerne (89 pct.) giver udtryk for, at sekretariatsbetjening af ministeren i form af rådgivning, taleskrivning og udarbejdelse af beredskabsnotater varetages af departementet alene eller overvejende af departementet. Hovedparten af departementerne (89 pct.) finder, at bistand til politiske udspil som fx policy-oplæg og reformprogrammer primært varetages af departementet.

Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet angiver som de eneste departementer, at sekretariatsbetjeningen af ministeren foregår ligeligt mellem departement og styrelser. I Miljøministeriet, der også bygger på den smalle model, er det tillige overvejende styrelserne, der leverer bistand til de politiske udspil.

72 pct. af departementerne angiver, at besvarelse af folketingsspørgsmål varetages af departementet alene eller overvejende af departementet, mens 22 pct. af departemen-

terne angiver, at det overvejende er styrelsen, der besvarer folketingsspørgsmål. I relation til forberedelse af ministeren i samråd angiver 61 pct. af departementerne, at opgaven primært varetages i departementet, mens 33 pct. departementerne angiver, at opgaven varetages ligeligt mellem departement og styrelser.

Hovedreglen er således, at de ministernære opgaver i centraladministrationen varetages i departementerne.

Når det gælder det lovforberedende arbejde i form af udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer er der større spredning i mønstret, og styrelserne spiller på dette område en mere aktiv rolle. Over halvdelen af departementerne svarer, at udarbejdelse af bekendtgørelser og cirkulærer finder sted i et samspil mellem departementer og styrelser eller primært i styrelserne.

Departementernes vurderinger af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser svarer ikke helt overens med styrelsernes vurderinger heraf. Mens hovedparten af departementerne finder, at de ministernære sekretariatsopgaver varetages i departementerne, finder over halvdelen af styrelserne, at besvarelse af folketingsspørgsmål, forberedelse af ministeren i samråd og udarbejdelse af bistand til politiske udspil varetages ligeligt eller overvejende af styrelserne, *jf. tabel 4.2*. Endvidere angiver 68 pct. af styrelserne, at de alene eller overvejende alene udarbejder bekendtgørelser og cirkulærer, mens 55 pct. af styrelserne angiver, at de alene eller overvejende alene udarbejder lovforslag.

Det er iøjnefaldende, at styrelserne generelt vurderer graden af delegation højere end departementerne. Forskellen kan skyldes flere forhold. Noget af forklaringen er formentlig, at departementerne angiver, hvad der er den typiske arbejdsdeling på ministerområdet som helhed, mens styrelserne alene svarer for deres eget område. Det er dog næppe hele forklaringen. Hvad enten det er styrelserne, der overvurderer deres kompetencer, eller det er departementerne, der undervurderer styrelsernes kompetencer, så indikerer de forskellige forventninger, at der kan være behov for at tydeliggøre arbejdsdelingen på ministerområderne.

Tabel 4.2
Styrelsernes vurdering af arbejdsdelingen mellem departement og styrelser

Spm.: Du bedes tage stilling til, hvem der varetager de nedennævnte opgaver. (Antal og procent)

	Departementet[1]	Lige dele departement og styrelse	Styrelsen[2]	Ikke relevant	Ved ikke	Total
Besvarelse af folketingspørgsmål	10 18%	15 27%	30 53%	1 2%	0 0%	56 100%
Forberedelse af ministeren til samråd i FT	24 42%	15 27%	16 29%	1 2%	0 0%	56 100%
Udarbejdelse af bekendtgørelser og cirkulærer	10 18%	6 11%	38 67%	2 4%	0 0%	56 100%
Udarbejdelse af lovforslag	18 32%	6 11%	31 55%	1 2%	0 0%	56 100%
Udførelse af større udviklingsprojekter (fx udvalgsarbejde, udarbejdelse af publikationer)	8 14%	17 30%	30 54%	0 0%	1 2%	56 100%
Bistand til politiske udspil (fx policyoplæg, reformprogrammer)	22 38%	16 29%	15 27%	2 4%	1 2%	56 100%
Sekretariatsbetjening af ministeren (fx rådgivning, taler, beredskabsnotater)	32 57%	11 20%	12 21%	1 2%	0 0%	56 100%
Udarbejdelse af svarudkast til borgerbreve	11 20%	12 21%	33 59%	0 0%	0 0%	56 100%
Deltagelse i forhandlinger med EU og andre internationale fora	17 30%	16 29%	22 39%	0 0%	1 2%	56 100%
Udarbejdelse af strategier for hele ministerområdet	33 58%	20 36%	1 2%	1 2%	1 2%	56 100%

Anm.: N=56[1].
1) Kategorierne 'Departementet alene' og 'Overvejende departementet' er slået sammen.
2) Kategorierne 'Styrelsen alene' og 'Overvejende styrelsen' er slået sammen.

Undersøgelsen viser som forventet et langt mere differentieret billede af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser end de forestillinger, der lå til grund for departements-direktoratsmodellen. Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser bygger ikke så meget på en sondring mellem ministerbetjening og løbende administration som på situationsbestemte forhold og konkrete overvejelser om, hvilken

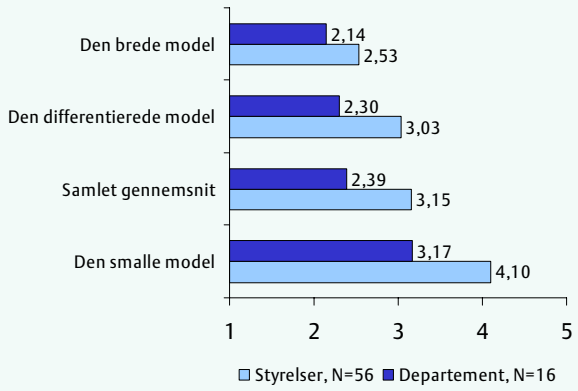
[1] Analysen i dette kapitel er baseret på besvarelserne fra 56 af de 57 deltagende styrelser, da Arbejdsmarkedsstyrelsen kun delvist har besvaret spørgeskemaet.

arbejdsdeling der fremmer opgavevaretagelsen på ministerområdet. Embedsmændene i departementer og styrelser er involveret i løsningen af mange forskellige opgaver, men de kommer ind i forskellige faser af løsningen af disse.

Bag begge tabeller skjuler sig dog nogle betydelige forskelle i arbejdsdelingen mellem ministerierne. For at undersøge disse forskelle nærmere, er der udarbejdet et mål for graden af delegation, baseret på underspørgsmålene i de to tabeller. Graden af delegation er herefter opgjort efter de tre ministeriemodeller, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1

Ministeriemodeller og vurdering af graden af delegation



Anm.: Indeks over graden af delegation der går fra 1 (departementet varetager opgaven alene) til 5 (styrelsen varetager opgaven alene) er udarbejdet på baggrund af de ti underspørgsmål i tabel 4.1 og 4.2. I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

Den smalle model ligger betydeligt over gennemsnittet for så vidt angår graden af delegation, mens den brede model har den laveste grad af delegation. Billedet er det samme, hvad enten der ses på departementernes eller styrelsernes vurdering af graden af delegation. Det afspejler, at Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet, som bygger på den smalle model, skiller sig ud fra de øvrige ministerier ved, at de har delegeret væsentlige kompetencer til deres styrelser.

Det fremgår som tidligere nævnt, at styrelserne generelt vurderer graden af delegation højere end departementerne. Forskellen mellem departementernes og styrelsernes vurdering er størst for den differentierede model og den smalle model. Noget af forklaringen kan være, at styrelserne i disse modeller er mere heterogene, hvilket har gjort det sværere for departementerne at vurdere den kompetence, der typisk er delegeret til styrelserne.

4.1.2 Udvikling i styrelsernes kompetence de seneste fem år

I spørgeskemaundersøgelsen er departementer og styrelser blevet bedt om at vurdere udviklingen i styrelsernes opgaver og kompetencer i de seneste fem år. Departementerne angiver, at styrelserne i de seneste fem år især har fået øget kompetence med hensyn til det lovforberedende arbejde, arbejde med udviklingsopgaver og styrelseschefernes inddragelse i de beslutninger, der træffes på ministerområdet, *jf. tabel 4.3*. Denne tendens bekræftes i interview, hvor også ministerier, der er organiseret efter den brede model, har taget initiativer til at inddrage styrelserne mere på disse områder.

Tabel 4.3

Departementets vurdering af udviklingen i styrelsernes opgaver

Spm.: Du bedes vurdere udviklingen i styrelsernes opgaver og kompetencer på ministerområdet i de seneste 5 år. (Antal og procent)

Udsagn	Øget	Hverken eller	Mindsket	Ikke relevant	Total
Styrelserne har mulighed for at få direkte adgang til ministeren	3 17%	10 56%	0 0%	5 28%	18 100%
Styrelserne inddrages i det lovforberedende arbejde og i udarbejdelsen af lovforslag	8 44%	6 33%	0 0%	4 22%	18 100%
Styrelserne beskæftiger sig med udviklingsopgaver	9 50%	5 28%	0 0%	4 22%	18 100%
Styrelsen beskæftiger sig primært med driftsopgaver	2 12%	11 61%	1 6%	4 22%	18 100%
Styrelserne kan selvstændigt igangsætte udviklingsopgaver inden for eget område	6 33%	8 44%	0 0%	4 22%	18 100%
Styrelserne har selvstændig forhandlingskompetence i forhold til eksterne parter (fx interesseorganisationer)	6 33%	8 44%	0 0%	4 22%	18 100%
Styrelserne fastlægger selvstændigt organisationens strategi og indsatsområder	3 17%	10 56%	1 6%	4 22%	18 100%
Styrelsescheferne er inddraget i de beslutninger, der træffes på ministerniveau	7 39%	6 33%	0 0%	5 28%	18 100%
Styrelseschefen har store frihedsgrader i forhold til at lede deres egen organisation	3 17%	11 61%	0 0%	4 22%	18 100%

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'ikke relevant', da de ikke har underliggende styrelser.

Styrelsernes vurderinger af udviklingen i deres kompetencer underbygger det generelle billede, men der er tale om en større spredning i svarene, *jf. tabel 4.4*. Fx svarer 15 pct. af styrelserne, at de har fået mindsket deres frihedsgrader til at lede deres egen organisation, og at de har fået mindsket deres kompetence til selvstændigt at fastlæg-

ge organisationens strategi og indsatsområder. Dette resultat kan umiddelbart virke overraskende.

Tabel 4.4

Styrelsernes vurdering af udviklingen i styrelsernes opgaver

Spm.: Du bedes vurdere udviklingen i styrelsens opgaver og kompetencer på ministerområdet i de seneste 5 år. (Antal og procent)

Udsagn	Øget	Hverken eller	Mindsket	Ikke relevant	Total
Styrelserne har mulighed for at få direkte adgang til ministeren	19 34%	26 47%	6 11%	4 7%	55 100%
Styrelserne inddrages i det lovforberedende arbejde og i udarbejdelsen af lovforslag	23 42%	28 51%	1 2%	3 5%	55 100%
Styrelserne beskæftiger sig med udviklingsopgaver	23 42%	27 49%	3 6%	2 4%	55 100%
Styrelsen beskæftiger sig primært med driftsopgaver	16 29%	33 60%	4 7%	2 4%	55 100%
Styrelserne kan selvstændigt igangsætte udviklingsopgaver inden for eget område	16 29%	31 56%	4 7%	4 7%	55 100%
Styrelserne har selvstændig forhandlingskompetence i forhold til eksterne parter (fx interesseorganisationer)	16 29%	31 56%	4 7%	4 7%	55 100%
Styrelserne fastlægger selvstændigt organisationens strategi og indsatsområder	14 26%	31 56%	8 15%	2 4%	55 100%
Styrelsescheferne er inddraget i de beslutninger, der træffes på ministerniveau	24 44%	25 45%	3 6%	3 5%	55 100%
Styrelseschefen har store frihedsgrader i forhold til at lede deres egen organisation	12 22%	32 58%	8 15%	3 5%	55 100%

Anm.: N=55. Der indgår 55 styrelser, da en styrelse ikke har besvaret spørgsmålet.

Der er imidlertid ikke tale om en helt ny tendens. Udviklingen i retning af at delegere opgaver og kompetencer til styrelserne skal ses i lyset af, at der allerede i løbet af 1980'erne og 1990'erne skete en betydelig udvidelse af styrelsernes kompetence.

En undersøgelse fra 1982 konkluderede, at styrelsescheferne i nogen udstrækning var inddraget i varetagelsen af den overordnede rådgivnings- og koordinationsfunktion i ministeriet, der således kun i mindre grad var koncentreret i departementerne[2].

Finansministeriets seneste undersøgelse konkluderede, at styrelserne i løbet af 1990'erne især fik øget kompetence med hensyn til det lovforberedende arbejde,

[2] Christensen, Jørgen Grønnegård (1982): *Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 63, 4, pp. 317-347.

udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer mv. samt i forbindelse med styrelsernes afgørelseskompetencer i enkeltsager[3].

Baggrunden for, at der siden 1980'erne er sket en udvidelse af styrelsernes kompetencer er dels, at departementerne søger at rendyrke deres rolle som ministerens sekretariat, dels at der har været et ønske om at udnytte styrelsernes faglige ekspertise bedre.

Interview peger på, at det tager tid at opbygge de nødvendige kompetencer i styrelserne til at kunne varetage nye opgaver i relation til ministerbetjening og policy-udvikling. En delegation af opgaver fra departementer til styrelser kan derfor med fordel ledsages af initiativer, der fremmer kompetenceudvikling, vidensdeling og mobilitet samt interne vejledninger og retningslinjer for ministerbetjening og lignende.

4.1.3 Sagsbehandling af enkeltsager i departementerne

Selvom departementernes overordnede opgave er sekretariatsbetjening af ministeren og policy-udvikling, viser spørgeskemaundersøgelsen, at 13 ud af 17 departementer varetager enkeltsagsbehandling på alle eller nogle af ministeriets lovområder, *jf. tabel 4.5a*. De mest hyppige årsager hertil er, at visse typer af 1. instans afgørelser er henlagt til departementet, og at nogle sager er af principiel eller politisk betydning.

Integrationsministeriet er et eksempel på et departement, der i stort omfang varetager enkeltsagsbehandling, fordi policy-udviklingen på udlændinge- og integrationsområdet hænger nøje sammen med de konkrete sager. Det er ministeriets vurdering, at det ville medføre unødvendigt dobbeltarbejde, hvis sagsbehandlingen alene blev varetaget på styrelsesniveau.

5 ud af 17 departementer har svaret, at de slet ikke varetager enkeltsagsbehandling[4]. Disse ministerier fordeler sig på såvel den smalle model, den brede model og den differentierede model.

I de tilfælde, hvor departementerne slet ikke varetager enkeltsagsbehandling skyldes det ofte et ønske om at frigøre ressourcer til overordnet planlægning og politikformulering, *jf. tabel 4.5b*. Derudover peges på ønske om at friholde ministeren for konkrete enkeltsager, lovgivningsbestemte forhold samt et ønske om en effektiv arbejdsdeling mellem departementer og styrelser.

---

[3] Finansministeriet (2001): *Organisering og ledelse i centraladministrationen*. København: Schultz Information.

[4] Med kategorien "varetager slet ikke enkeltsagsbehandling" menes, at der ikke findes funktions-, lov- eller opgaveområder, hvor enkeltsagerne systematisk behandles i departementet. I praksis er det svært at forestille sig et departement, der *aldrig* vil behandle en enkeltsag, alene af den grund at ministerierne modtager borgerhenvendelser og lignende, man ikke umiddelbart kan placeres andre steder i organisationen.. Derudover er ministeren den sidste ankeinstans for afgørelser truffet af underliggende myndigheder på ministerområdet med mindre klageadgangen ved lov er afskåret. I de senere år er det blevet mere almindeligt ved lov at afskære administrativ rekurs fra underliggende myndighed til ministeren for at friholde ministeren for enkeltsager.

Tabel 4.5a
Spm.: Varetager departementet konkret enkeltsagsbehandling? (Antal)

Ja, på alle lovområder	2
Ja, på nogle lovområder	11
Nej slet ikke	5
Total	18

Tabel 4.5b
Spm.: Hvad er baggrunden for, at departementet ikke varetager enkeltsagsbehandling? (Antal)

Ønske om friholde ministeren for konkrete enkeltsager	2
Lovgivningsmæssige forhold	2
Et ønske om en mere effektiv arbejdsdeling mellem departement og styrelser	3
Et ønske om at frigøre ressourcer til planlægning og politikformulering	4
At der er oprettet uafhængige råd og nævn til klagesagsbehandling	0
Andre forhold	0

Anm.: N= 18 i figur 4.5a. og N=5 i figur 4.5b. Figur 4.5b summerer til mere end 5, da det var muligt at vælge flere svarmuligheder.

Sammenlignes tallene med en tilsvarende undersøgelse fra 2001 er antallet af ministerier, der slet ikke varetager enkeltsagsbehandling øget fra 2 til 5 ministerier[5]. Det kan indikere en beskeden tendens i retning af at friholde departementerne for enkeltsagsbehandling.

4.1.4 Tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser

Departementer og styrelser har vurderet, hvor tilfredse de er med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser på ministerområdet. Departementerne udtrykker generelt stor tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser, *jf. tabel 4.6*. Tilfredsheden er størst med hensyn til koordination af sager, kvaliteten af sagsbehandlingen, kvaliteten af det lovforberedende arbejde og effektiv opgavevaretagelse.

[5] Finansministeriet (2001): *Organisering og ledelse i centraladministrationen*. København: Schultz Information.

Tabel 4.6
Departementets tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelse

Spm.: Du bedes angive, hvor tilfreds du alt i alt er med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser på ministerområdet i forhold til de nævnte områder. (Antal og procent)

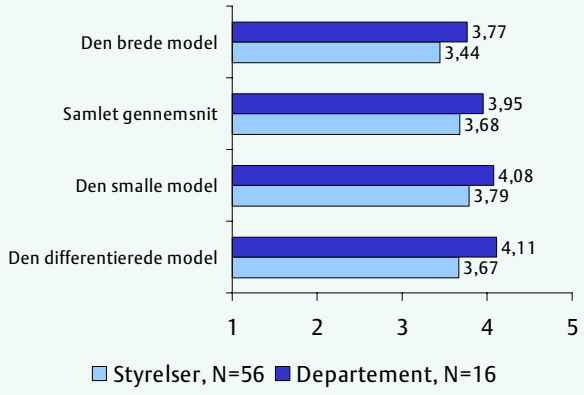
Udsagn	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken eller	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke	Total
Koordination af sager	2 11%	12 67%	1 6%	0 0%	0 0%	3 17%	18 100%
Politisk betjening	6 33%	5 28%	4 22%	1 6%	0 0%	2 11%	18 100%
Policy-udvikling	4 22%	8 44%	3 17%	1 6%	0 0%	2 11%	18 100%
Kvaliteten af sagsbehandlingen	3 17%	13 72%	0 0%	0 0%	0 0%	2 11%	18 100%
Kvaliteten af det lovforberedende arbejde	2 11%	11 61%	2 11%	0 0%	0 0%	3 17%	18 100%
Udnyttelse af de relevante faglige kompetencer på ministerområdet	3 17%	8 44%	4 22%	1 6%	0 0%	2 11%	18 100%
Effektiv opgaveretagelse	2 11%	10 56%	4 22%	0 0%	0 0%	2 11	18 100%
Reaktionstid	1 6%	11 61%	3 17%	1 6%	0 0%	2 11%	18 100%

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'ved ikke', da de ikke har underliggende styrelser.

Departementerne er generelt mere tilfredse med arbejdsdelingen end styrelserne. Det høje niveau af tilfredshed i departementerne er næppe overraskende, da departementerne må forventes at være tilfredse med den arbejdsdeling, som de selv har medvirket til at fastlægge. Resultatet indikerer dog, som nævnt ovenfor, at der er forskellige forventninger til arbejdsdelingen, og at der kan være behov for, at departementet fører en dialog med styrelserne om ansvarsfordelingen. Det kommer mere tydeligt til udtryk i de besvarelser, hvor departementerne svarer 'hverken-eller', når de skal vurdere tilfredsheden. Noget kan derfor tyde på, at der på dette område er et potentiale for forbedring for en række ministeriers vedkommende.

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem ministeriets organisationsform og departementernes overordnede tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser, *jf. figur 4.2*.

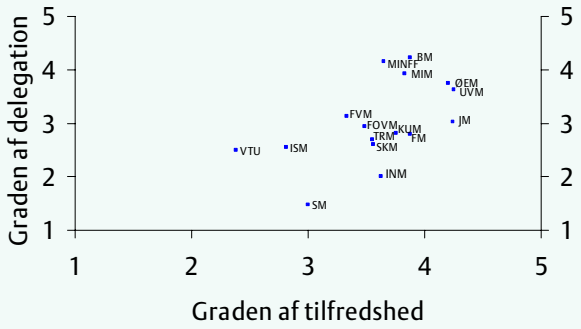
Figur 4.2
Tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelse



Anm.: Indeks over graden af tilfredshed der går fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds) er udarbejdet på baggrund af de otte underspørgsmål i tabel 4.6.
I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model indgår 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

Der er imidlertid en sammenhæng mellem graden af delegation og styrelsernes tilfredshed med arbejdsdelingen. Styrelser, der har fået delegeret mere ansvar og kompetence, er således mere tilfredse med den overordnede arbejdsdeling, end styrelser med en mindre grad af delegation. Dette gælder uanset, hvilken ministeriemodel, der er tale om, *jf. figur 4.3*.

Figur 4.3
Sammenhængen mellem graden af delegation og graden af tilfredshed i styrelserne



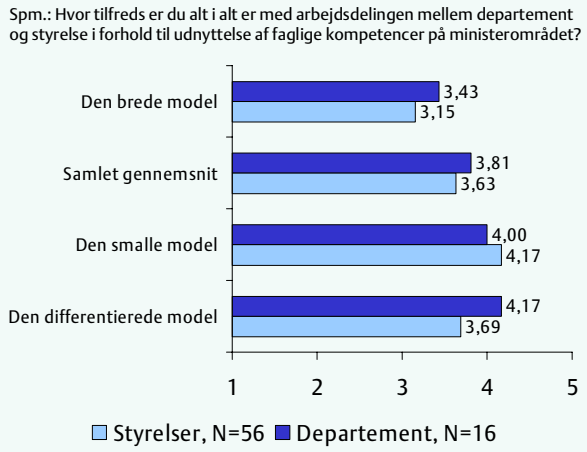
Anm.: N=56. R^2=0,27. Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet indgår ikke i tabellen, da de ikke har underliggende styrelser.

Konklusionen er næppe overraskende, da styrelserne må antages at have en positiv holdning til, at deres kompetencer udvides. Tilfredshedsdimensionen har dog alligevel betydning for mere end blot spørgsmålet om medarbejdernes tilfredshed. Skabelsen af attraktive arbejdspladser, der formår at engagere, motivere og fastholde de dygtigste medarbejdere vil sandsynligvis have en sammenhæng med, hvor spændende og selvstændige opgaverne er på en given arbejdsplads. Interviewrunden bekræfter, at rekrutteringsspørgsmålet er en del af baggrunden for at uddelegere mere kompetence til styrelserne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der på de enkelte tilfredshedsspørgsmål findes en sammenhæng med ministerietype, mens det ikke er tilfældet for andre.

Når departementer og styrelser spørges om tilfredsheden med arbejdsdelingen i forhold til udnyttelse af de faglige kompetencer på ministerområdet, er der en indikation af, at ministerier med den differentierede og den smalle model er mere tilfredse end ministerier med den brede model, *jf. figur 4.4*.

Figur 4.4
Tilfredshed med udnyttelse af faglige kompetencer



Anm.: Indekset går fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds). I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

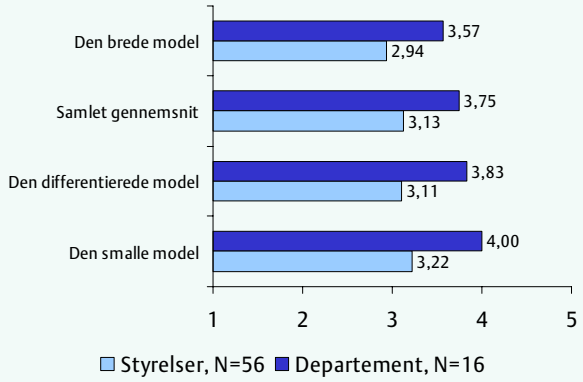
Dette mønster er i overensstemmelse med, hvad man kunne forvente, da ét af rationalerne bag organiseringen i disse ministerier er at udnytte de faglige kompetencer på ministerområdet bedre. Det kommer også til udtryk ved, at styrelserne i den smalle model er ligeså tilfredse med udnyttelsen af de faglige kompetencer som deres departementer. Omvendt er styrelserne i den brede model mindre tilfredse end deres departementer.

En anden forventning er, at organiseringen i ministerier med den smalle model skærper reaktionsevnen, da sagerne i højere grad færdigbehandles i styrelserne, mens sagerne i den brede model typisk gennemgås i et styringskontor i departementet.

Når ministerierne spørges om tilfredsheden med arbejdsdelingen i forhold til *reaktionsevnen* er der en indikation af, ministerier med den smalle model er mere tilfredse end ministerier med den brede model og til dels den differentierede model, *jf. figur 4.5*. Der er dog i alle modellerne en mindre tilfredshed med reaktionsevnen blandt styrelserne end blandt departementerne.

Figur 4.5
Tilfredshed med reaktionsevne

Spm.: Hvor tilfreds er du alt i alt er med arbejdsdelingen mellem departement og styrelse i forhold til reaktionsevnen?



Anm.: Indekset går fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds). I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

Omvendt kan det umiddelbart forventes, at tilfredshed med *koordination* af sager og *kvaliteten af sagsbehandlingen* er større i ministerier med den brede model, da en af styrkerne ved deres organisering er den formelle koordinering i hierarkiet og det forhold, at alle sager går gennem departementet, hvilket giver gode muligheder for at give en "opinion/second opnion".

Tilfredsheden med arbejdsdelingen i forhold til koordination og kvalitet i sagsbehandlingen er imidlertid på det samme høje niveau for alle ministerietyper.

4.2 Politisk betjening

4.2.1 Arbejdsdelingen vedrørende politisk betjening

Det almindelige embedsværk yder i Danmark en omfattende og integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning. Rådgivningen skal holde sig inden for gældende ret samt indenfor principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet. Når embedsværket fungerer som sparringspartner med hensyn til politisk-taktiske aspekter, skal der udvises en særlig opmærksomhed om normerne om faglighed og neutralitet[6].

[6] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

Spørgsmålet om embedsmænds rådgivning er undersøgt i to betænkninger fra 1998 og 2004. I sidstnævnte konkluderes, at i det omfang, der er sket en udvikling på området er betydningen af den integrerede rådgivning blevet større[7].

Ministrene efterspørger integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning, og samspillet med medierne er professionaliseret. Det er i relation til medierne særligt kravet om hurtige politiske reaktioner, der er skærpet. Nytænkning og reaktionsevne er derfor blevet væsentlige elementer i ministeriernes policy-udvikling.

Den politiske betjening omfatter både den snævre sekretariatsbetjening af ministeren og den bredere policy-udvikling på ministerområdet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at den egentlige sekretariatsbetjening af ministeren fortsat helt overvejende er forankret i departementerne, *jf. tabel 4.7*. 16 ud af 18 ministerier angiver, at det er departementet eller overvejende departementet, der varetager sekretariatsbetjeningen af ministeren i form af rådgivning, taler og beredskabsnotater. Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har som de eneste ministerier forankret sekretariatsbetjeningen af ministeren i departementet og styrelserne i lige omfang.

Tabel 4.7
Departementets vurdering af arbejdsdelingen mellem departement og styrelser

Spm.: Du bedes tage stilling til, hvem der varetager de nedennævnte opgaver. (Antal)

	Departementet alene	Overvejende departementet	Lige dele departementet og styrelsen	Overvejende styrelsen	Total
Bistand til politiske udspil	4	12	1	1	18
Sekretariatsbetjening af ministeren	9	7	2	0	18

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'departementet alene', da de ikke har underliggende styrelser.

Tilsvarende varetages bistand til politiske udspil som policyoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger i departementerne alene eller overvejende i departementet for langt størstedelen af ministerierne. Det er kun i Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet, at bidrag til politiske udspil kommer fra departementet og styrelserne i fællesskab eller overvejende fra styrelserne.

[7] *Betænkning 1354* (1998): Udvalget vedr. forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Schultz Information. *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

Det er ikke overraskende blandt ministerier med den smalle model, at styrelserne inddrages mest i den politiske betjening. Særligt Miljøministeriet, der på mange måder er den mest rendyrkede variant af den smalle model, skiller sig ud i denne henseende.

Selvom departementerne således fortsat spiller en hovedrolle i den politiske betjening viser interview, at der lægges mere kompetence ud til styrelserne for så vidt angår bidrag til politiske udspil, og at departementernes traditionelle monopol på policy-udvikling blødes op. Ligeledes er der blandt samtlige ministerier enten et ønske om, at styrelserne i højere grad bidrager til den politiske betjening eller et ønske om, at de kommer til det i fremtiden.

Behovet for styring og koordination fra departementets side stiger jo flere opgaver og områder, der uddelegeres til styrelserne. Dette er særligt udtalt for de ministerier, der har mange styrelser. Interviewrunden har imidlertid peget på, at der er meget stor variation i, hvor formaliseret styringsrelationen er mellem departement og styrelser, blandt de ministerier, der har uddelegeret væsentlige områder til styrelserne.

Det er dog ikke graden af formalisering, der alene kan sikre styring og koordination. I det omfang man gennem mobilitet på ministerområdet og målrettet oplæring af nye medarbejdere kan sikre det fornødne kendskab til hensyn og procedurer i ministerbetjeningen og den generelle policy-udvikling, kan uformelle mekanismer være tilstrækkelige. I praksis vil udskiftningen på et ministerområde dog ofte være så stor, at det kan være en fordel, hvis tiltagene i personalepolitikken understøttes af skriftlig vejledninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er et eksempel på et ministerium, der har udarbejdet en sagsbehandlings- og ministerbetjeningsvejledning, der fastlægger retningslinjer for ekspedition af de forskellige typer af sager, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1
Økonomi- og Erhvervsministeriets vejledning i ministerbetjening

Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet en række retningslinjer, der beskriver de formelle og indholdsmæssige overvejelser, som sagsbehandlere på ministerområdet skal være opmærksomme på, når der forberedes materiale til ministeren.

Ledelsessekretariatet inddeler alle ministersager i tre kategorier, som er bestemmende for den efterfølgende sagsbehandlingsproces. De tre kategorier omfatter: Departementssager, direkte styrelsessager og indirekte styrelsessager.

Departementssager er sager, hvor der ikke er styrelsesdækning fx. økonomiske analyser. Hertil kommer forberedelsen af ministerens deltagelse i tværgående udvalg, fx. Ø-og K-udvalg. Styrelserne kan i disse sager blive bedt om at levere baggrundsmateriale, notater, diverse udkast mv. til brug for departementets sagsbehandling.

Styrelsessager er kendetegnet ved, at hele sagsbehandlingen foregår i styrelsen. *Direkte styrelsessager* er kendetegnet ved, at den politiske linje er kendt. Som eksempler kan nævnes borgerbreve og almindelige folketingsspørgsmål. I direkte styrelsessager forbereder styrelsen hele ministersagen, og sagen afleveres til ledelsessekretariatet med kopi til den ansvarlige chef i departementet. Den ansvarlige chef har på baggrund af kopien ret til at tilbagekalde en sag, hvis det skønnes, at den ikke er egnet til forelæggelse for ministeren. De facto vil screeningen af sager i ledelsessekretariatet også indebære muligheden for at stoppe en sag.

Indirekte styrelsessager vedrører typisk ny politik og sager med en stor politisk bevågenhed. I disse sager forbereder styrelsen hele ministersagen, og sagen afleveres til det relevante område i departementet, der har til opgave at vurdere sagen med hensyn til formalia og indhold, herunder at sparre med styrelsen, inden sagen lægges videre til ledelsessekretariatet.

4.2.2 Forelæggelse af sager for ministeren

Forelæggelse af sager for ministeren følger i de fleste ministerier naturligt nok af hierarkiet. I 16 ud af 18 ministerier forelægges sagerne således stort set altid eller ofte af departementschefen, mens afdelingschef/kontorchefer og sagsbehandlere deltager med dalende hyppighed, *jf. tabel 4.8*. I 4 ministerier deltager styrelsesdirektørerne altid eller ofte, men det generelle billede er, at styrelsesdirektørerne kun deltager på ad hoc basis.

Tabel 4.8
Departementets vurdering af forelæggelse af sager for ministeren

Spm.: Hvem deltager i forelæggelse af sager for ministeren? (Antal)

	Stort set altid	Ofte	Engang imellem	I enkelte tilfælde	Stort set aldrig	Ikke relevant	Total
Departementschef	12	4	1	0	0	1	18
Afdelingschef	1	11	4	0	0	2	18
Kontorchef	3	9	4	1	0	1	18
Sagsbehandler	1	6	8	0	2	1	18
Styrelsesdirektør	2	2	7	4	1	2	18

Anm.: N=18.

De ministerier, hvor styrelsesdirektørerne altid eller ofte deltager i forelæggelsen af sager, omfatter Undervisningsministeriet, Skatteministeriet, Integrationsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Fælles for de tre første ministerier er, at deres styrelser indtager en særstatus. I Undervisningsministeriets tilfælde, fordi én af de to styrelser har departemental status, og den ene styrelsesdirektør optræder derfor de facto som chef i departementet. I Skatteministeriet og Integrationsministeriet er forklaringen formentlig, at sagsbehandlingen i henholdsvis SKAT og Udlændingestyrelsen har en direkte sammenhæng med policy-udviklingen. I Beskæftigelsesministeriet findes der ikke et afdelingschefniveau i departementet, og styrelsesdirektørerne kommer derfor til at udfylde denne rolle i relation til forelæggelser for ministeren.

4.2.3 Styrelsernes adgang til ministeren

I spørgeskemaundersøgelsen er ministerierne spurgt, om de har muligheder for at få direkte adgang til ministeren. Der er stor variation i styrelsernes direkte adgang til ministeren, *jf. tabel 4.9a*. I 5 ud af 18 ministerier har styrelserne i meget høj grad eller høj grad mulighed for at få direkte adgang til ministeren. 6 ud af 18 ministerier svarer i nogen grad, men 5 ud af 18 ministerier svarer i mindre grad eller slet ikke[8]. Der er tilsyneladende en mere fleksibel praksis i dag med hensyn til styrelsernes adgang til ministeren, men det er ikke ensbetydende med, at styrelserne benytter sig af denne mulighed.

[8] Spørgsmålet er irrelevant for Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet, der ikke har nogen underliggende styrelser.

Tabel 4.9a
Departementets vurdering af styrelsernes adgang til ministeren

Spm.: I hvilket omfang har styrelserne mulighed for at få direkte adgang til ministeren? (Antal)

I meget høj grad	2
I høj grad	3
I nogen grad	6
I mindre grad	4
Slet ikke	1
Ikke relevant	2
Total	18

Tabel 4.9b
Departementets vurdering af udviklingen i styrelsernes adgang til ministeren

Spm.: Du bedes vurdere udviklingen de seneste 5 år i styrelsernes mulighed for at få adgang til ministeren. (Antal)

Betydeligt øget	1
Øget	2
Hverken eller	10
Mindsket	0
Betydeligt mindsket	0
Ikke relevant	5
Total	18

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'ikke relevant', da de ikke har underliggende styrelser.

Det er bemærkelsesværdigt, at det ikke entydigt er ministerier med den smalle model, der i størst omfang giver styrelserne mulighed for at få direkte adgang til ministeren. Ministerierne i de tre modeller fordeler sig jævnt ud over samtlige kategorier. Noget kunne derfor tyde på, at spørgsmålet om den direkte ministeradgang har en tættere sammenhæng med tradition på det enkelte ministerområde end med organisationsform. Som eksempel herpå kan nævnes, at Kriminalforsorgen under Justitsministeriet har direkte ministeradgang.

For 3 ud af 18 ministeriers vedkommende er den direkte adgang til ministeren øget eller betydeligt øget indenfor de seneste 5 år. Det gælder Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet og Forsvarsministeriet, hvilket for alles vedkommende har været en del af en større organisationsændring i ministeriet. Størstedelen af ministerierne svarer dog, at styrelsernes adgang til ministeren ikke har ændret sig markant.

4.2.4 Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til politisk betjening

Spørgeskemaundersøgelsen har indeholdt flere spørgsmål om ministeriernes tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser, herunder også spørgsmål vedrørende tilfredsheden med den politiske betjening.

Betænkning 1443 har undersøgt *ministrenes* tilfredshed med den rådgivning, de modtager. Det fremgår heraf, at der er en særdeles høj tilfredshed blandt ministrene med embedsværkets rådgivning såvel fagligt som politisk-taktisk. Taleskrivning er dog den eneste undtagelse.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der også i ministerierne generelt er tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser i forhold til den politiske be-

tjening. 11 ud af 18 ministerier erklærer sig således meget tilfredse eller tilfredse med den politiske betjening. 4 u af 18 ministerier svarer, at de hverken er tilfredse eller utilfredse og et enkelt ministerium erklærer sig utilfreds med arbejdsdelingen i forhold til den politiske betjening.

Tabel 4.10

Departementets tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelse

Spm.: Hvor tilfreds er du alt i alt med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser i forhold til den politiske betjening? (Antal)

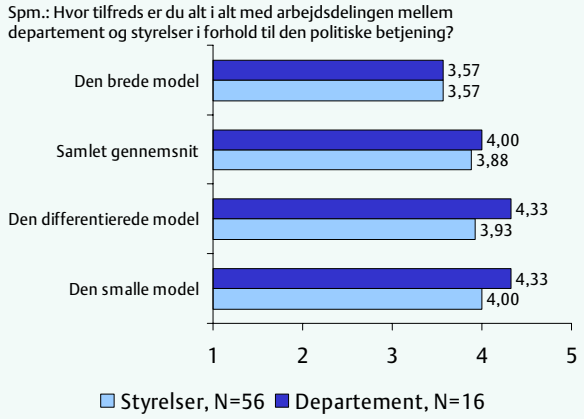
Meget tilfreds	6
Tilfreds	5
Hverken eller	4
Utilfreds	1
Meget utilfreds	0
Ved ikke	2
Total	18

Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'ved ikke', da de ikke har underliggende styrelser.

Såfremt man analyserer svarene ud fra ministeriemodellerne er der indikation af en større tilfredshed med den politiske betjening i ministerier med den smalle og den differentierede model end i ministerier med den brede model, *jf. figur 4.6*.

Figur 4.6

Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til den politiske betjening



Anm.: Indekset går fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds). I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

De ministerier, der svarer, at de hverken er tilfredse eller utilfredse med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser eller er direkte utilfredse tilhører alle med en enkelt undtagelse den brede model.

Det er ikke så overraskende, idet det bærende rationale bag ministerier med den smalle model er at styrke den politiske betjening af ministeren og den generelle policy-udvikling ved at inddrage styrelserne mere direkte heri.

Opdelt efter ministeriemodel er det en tendens, at såvel departementer som styrelser bliver mere tilfredse med den politiske betjening jo mere ansvar, der er lagt ud til styrelserne. Ministerier med den brede model er mindst tilfredse, mens ministerier med den smalle model og den differentierede model er mest tilfredse, *jf. figur 4.6*.

Der findes eksempler på, at ministerier med den brede model opbygger integrerede sekretariater for at forbedre den politiske betjening. Det er eksempelvis tilfældet i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvor Velfærdspolitisk Sekretariat, der har direkte reference til departementschefen, bistår med kommunikation, ministerbetjening og koordination af sager, der skal forelægges K-og Ø-udvalg.

4.2.5 Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til policy-udvikling

Der er blandt ministerierne også generel tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser i forhold til udviklingen af policy. 12 ud af 18 departementer (66 pct.) svarer, at de er meget tilfredse eller tilfredse med arbejdsdelingen mellem departement og styrelse i forhold til policy-udviklingen, *jf. tabel 4.11*. Det er dog bemærkelsesværdigt, at ét departement angiver at være utilfreds med arbejdsdelingen, og at to departementer angiver 'ved ikke'.

Tabel 4.11

Departementets tilfredshed med arbejdsdelingen mellem departementet og styrelse

Spm.: Hvor tilfreds er du alt i alt med arbejdsdelingen mellem departementet og styrelse i forhold til policy-udviklingen? (Antal)

Meget tilfreds	4
Tilfreds	8
Hverken eller	3
Utilfreds	1
Meget utilfreds	0
Ved ikke	2
Total	18

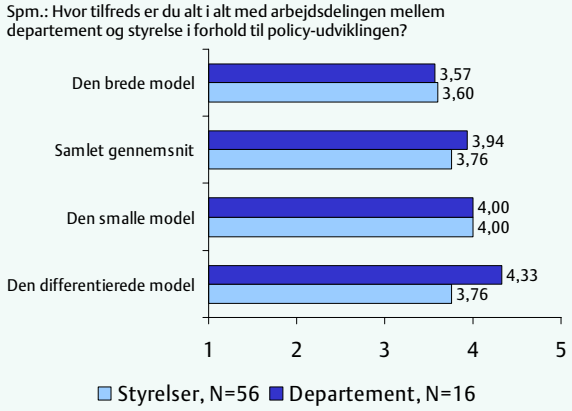
Anm.: N=18. Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets besvarelser indgår i kategorien 'ved ikke', da de ikke har underliggende styrelser.

Opgøres tallene efter hvilken ministeriemodel, der er tale om, minder billedet meget om det, der tegner sig i spørgsmålet om tilfredshed med arbejdsdelingen i relation til den politiske betjening, *jf. figur 4.7*. Ministerierne med den brede model er de mindst

tilfredse, mens ministerier med den smalle model og den differentierede model er mest tilfredse.

Figur 4.7

Tilfredshed med arbejdsdelingen i forhold til policy-udviklingen



Anm.: Indekset går fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds). I den brede model indgår 7 departementer og 20 styrelser, i den smalle model 3 departementer og 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer og 27 styrelser.

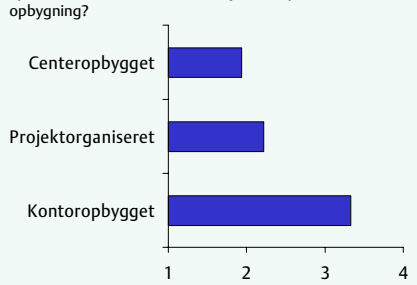
4.3 Organisering internt i ministerierne

4.3.1. Departementers og styrelsers opbygning

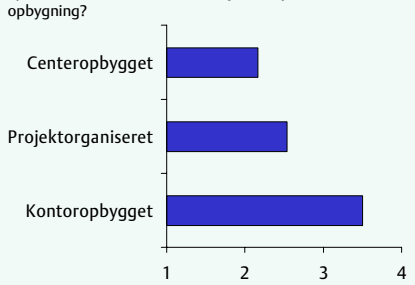
De danske ministerier har en række fælles organisatoriske træk, uanset hvilken ministeriemodel, de er placeret i. Ministerstyret medfører, at ministeren i sidste instans er ansvarlig for alt, hvad der foregår i ministeriet, og derfor er det overordnede organiseringsprincip i departementer og styrelser hierarkisk organisering.

I langt de fleste ministerier er opgaverne fordelt på de enkelte kontorer efter lovområder eller funktioner. Der er dog ikke tale om en entydig kontororganisering, idet såvel departementer som styrelser supplerer denne organiseringsform med centerorganisering samt egentlig projektorganisering, *jf. figur 4.8a* og *figur 4.8b*.

Figur 4.8a
Departementets opbygning
Spm.: Hvad karakteriserer overvejende departementets opbygning?



Figur 4.8b
Styrelsens opbygning
Spm.: Hvad karakteriserer overvejende styrelsens opbygning?



Anm.: Figur 4.8a N=18 og figur 4.8b: N=53. Der indgår 53 styrelser, da 3 styrelser ikke har besvaret spørgsmålet. Centeropbygget: faglige områder med fælles ledelse, hvor medarbejdernes faglige chef og personaleleder ikke nødvendigvis er den samme. Projektorganiseret: Medarbejdere arbejder sammen på tværs og under skiftende chefer. Kontoropbygget: faglig stab og fælles chef. Indekset går fra 1 (ikke anvendt) til 4 (mest anvendt).

I *bilag 2* er der udarbejdet en oversigt over departementernes organisationsdiagrammer, interne organisering og sagsgange, hvor det i hvert enkelt tilfælde fremgår, om departementet anvender kontor-, center- og/eller projektopbygning.

Centerorganisering er kendetegnet ved, at større sammenhængende opgaveområder er samlet i én enhed, og at medarbejdernes faglige chef og personaleleder ikke nødvendigvis er den samme person. Økonomi- og Erhvervsministeriet er et eksempel på et centeropbygget departement, hvor kontorcheferne inden for centret er flydende, og hvor arbejdet foregår projektorienteret.

Det fremtræder imidlertid ikke i alle tilfælde helt klart, hvorledes et center adskiller sig fra en klassisk afdeling med underliggende kontorer/enheder, hvilket kan indikere, at der også er tale om et modefænomen.

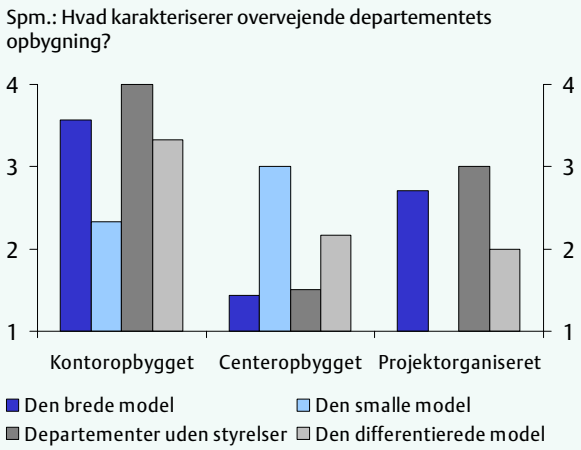
Styrken ved den klassiske kontoropbygning er entydigheden i forhold til, hvem der er ansvarlig for en opgave, ligesom den muliggør en vis specialisering blandt et kontors medarbejdere. Svagheden er, at organiseringen ikke fremmer samarbejde på tværs af kontorerne, medmindre der er incitamenter og værdier i organisationen, der understøtter et sådan samarbejde.

Der findes klare variationer i departementernes organisering alt efter hvilken ministeriemodel, der er tale om. Ministerier med den smalle model benytter sig af centerorganisering som det bærende princip i departementet, mens den brede model og den differentierede typisk har få centre etableret parallelt med den kontorstruktur, der fortsat udgør rygraden i organisationen.

I ministerier med den brede model er det kun Socialministeriet, der anvender en centeropbygning som det bærende princip, mens hovedparten som forventeligt anvender en klassisk kontororganisering, *jf. figur 4.9*.

Figur 4.9

Departementets opbygning opdelt efter modeller



Anm.: N=18. Centeropbygget: faglige områder med fælles ledelse, hvor medarbejdernes faglige chef og personaleleder ikke nødvendigvis er den samme. Projektorganiseret: Medarbejdere arbejder sammen på tværs og under skiftende chefer. Kontoropbygget: faglig stab og fælles chef. I den brede model indgår 7 departementer, i den smalle model 3 departementer, mens der i den differentierede model indgår 6 departementer. 2 departementer har ingen styrelser. Indekset går fra 1 (ikke anvendt) til 4 (mest anvendt).

Interview-undersøgelsen indikerer dog, at der er en generel tendens til at organisere arbejdet på nye måder blandt andet på grund af et øget behov for tværgående opgaveløsning mellem ministeriernes forskellige områder. Det er særligt projektorganiseringen, der vinder indpas i ministerierne i disse år.

Styrken ved projektorganisering er, at det kan skabe en mere tværgående tænkning i opgaveløsningen og sikre en bedre udnyttelse af ministeriets kompetencer.

Svagheden er, at det kan skabe uklarhed om, hvem der ansvarlig for en sag[9]. Derudover kan projektarbejde være svært at implementere i et politisk styret system som et ministerium, hvor dagsordenen hurtigt skifter.

Interview peger på, at en projektorganisering, der kun er halvt gennemført, kan risikere at medføre manglende overblik på ledelsesniveau over ressourceanvendelse og personalebelastning samt frustration over manglende mål og retning hos medarbejderne.

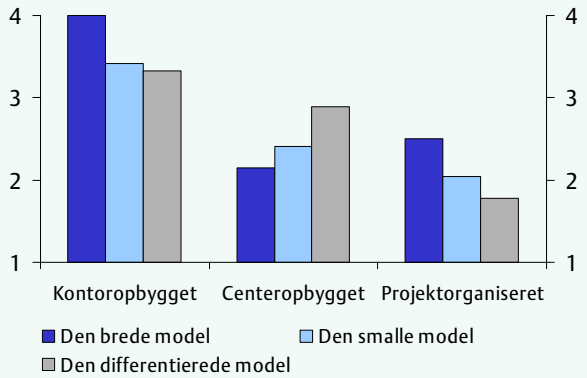
[9] Se også case beskrivelse af projektorganisationen i Erhvervsministeriet i Poulsen, B. (2003): Rollekonflikter og rollehåndtering i Erhvervsministeriet i: B. Jæger & E. Sørensen (red): *Roller der rykker*. København: DJØF, pp.147-186.

Interview tyder generelt på, at forbedringspotentialet er betydeligt for projektarbejdet i centraladministrationen.

Mens der findes et mønster for de enkelte ministeriemodeller på departementalt niveau, er det samme ikke tilfældet for styrelserne. Det er således ganske stor variation i styrelsernes organisering, hvilket hænger sammen med, at styrelserne varetager meget forskelligartede opgaver, *jf. figur 4.10*. I alle tre ministeriemodeller er kontoropbygning det mest anvendte organiseringsprincip. Den udbredte anvendelse af kontoropbygning kan eventuelt forklares med, at der er ansat flere specialister i styrelserne, og at kontoropbygningen bedre kan understøtte den faglige specialisering og varetagelsen af driftsopgaver.

Figur 4.10
Styrelsernes opbygning opdelt efter modeller

Spm.: Hvad karakteriserer overvejende styrelsens opbygning?



Anm.: N=53. Der indgår 53 styrelser, da 3 styrelser ikke har besvaret spørgsmålet. Centeropbygget: faglige områder med fælles ledelse, hvor medarbejdernes faglige chef og personaleleder ikke nødvendigvis er den samme. Projektorganiseret: Medarbejdere arbejder sammen på tværs og under skiftende chefer. Kontoropbygget: faglig stab og fælles chef. I den brede model indgår 20 styrelser, i den smalle model 9 styrelser, mens der i den differentierede model indgår 24 styrelser. Indekset går fra 1 (ikke anvendt) til 4 (mest anvendt).

Styrelserne har generelt store frihedsgrader i forhold til at fastlægge organisationen strategi og i forhold til at lede egen organisation, *jf. tabel 4.11a* og *tabel 4.11b*.

Tabel 4.11a
Styrelsernes vurdering af egen selvstændighed

Spm.: I hvilket omfang fastlægger styrelsen selvstændigt organisationens strategi og indsatsområder? (Antal og procent)

I meget høj grad	20 36%
I høj grad	22 39%
I nogen grad	13 23%
I mindre grad	0 0%
Slet ikke	1 2%
Ikke relevant	0 0%
Total	56 100%

Tabel 4.11b
Styrelsernes vurdering af egen selvstændighed

Spm.: I hvilket omfang har styrelsescheferne store frihedsgrader i forhold til at lede egen organisation? (Antal og procent)

I meget høj grad	29 52%
I høj grad	22 39%
I nogen grad	3 5%
I mindre grad	1 2%
Slet ikke	1 2%
Ikke relevant	0 0%
Total	56 100%

Anm.: N=56.

Interviewrunden har indikeret, at mens organisationsændringer i ministerier med den smalle model oftest er vidtgående og omfatter hele organisationen, eksperimenteres der i den brede og den differentierede model kun i mindre grad med nye organisationsformer, og organisationsændringer gennemføres oftest inkrementelt. Dette er dog ikke ensbetydende med, at ministerier med disse modeller ikke gennemfører organisationsændringer.

Udover ministeriernes overordnede princip for deres organisering er der en række forhold, der er af særlig interesse i analysen af ministeriernes organisering, som vil blive behandlet i de følgende afsnit. Det vedrører etableringen af integrerede sekretariater og policy-enheder i en række ministerier, organiseringen af arbejdet med politiske initiativer, organiseringen af det lovforberedende arbejde samt etablering af administrative fællesskaber.

4.3.2 Integrerede sekretariater og policy-enheder

Ifølge undersøgelser foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af betænkning 1443 er der ikke sket nogen betydelig udvikling i ministersekretariaternes funktioner i de seneste år. Hovedvægten ligger i de fleste ministerier på "klassiske" ministersekretariatsopgaver som varetagelse af kontakt til Folketinget, koordinering, bestilling af materiale i ministeriet, kalenderføring, praktisk bistand mv.

Selvom ministersekretariaternes *rolle* er uændret, er der dog i et antal ministerier sket en udvikling i retning af anvendelse af flere ressourcer på *betjening*, typisk som integreret sekretariatsfunktion for ministeren og departementschefen, hvor der er ansat et antal akademiske medarbejdere udover minister- og departementschefssekre-

tærerne i et fælles sekretariat eller i mindre policy-enheder og/eller analyseenheder. Sekretariaterne varetager tværgående funktioner i ministeriet, udarbejder analyser og oplæg til departementschefen og ministeren samt koordinerer større policy-udspil. Eksempler på integrerede sekretariater findes i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Socialministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender samt Kulturministeriet.

Der findes desuden en tendens til, at pressefunktionen udbygges til egentlige pressesekretariater eller kommunikationsenheder med flere ansatte i en del ministerier. Eksempler herpå omfatter Beskæftigelsesministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet og Udenrigsministeriet. En udvidet sekretariats- eller pressebetjening forekommer primært i ministerier, hvor ministeren har en central placering i regeringen og deltager i regeringens koordinerende udvalg og/eller i ministerier med den smalle model.

Baggrunden for at oprette integrerede sekretariater/særlige enheder er helt overordnet at opruste policy-udviklingen på ministerområdet. I flere tilfælde varetager sekretariaterne desuden koordinerende opgaver i relation til større udredningsopgaver og politiske reformer. Sekretariaterne/enhederne oprettes på foranledning af ministeren eller departementschefen, og er typisk bemandet med internt rekrutteret personale.

Styrken ved etableringen af integrerede sekretariater/særlige enheder er, at der frigøres ressourcer, der har til formål at tænke i sammenhænge, koordination og strategi på tværs af ministerområdet.

Svagheden ved særligt policy- og analyseenhederne kan være, at der ikke er den fornødne faglige synergi mellem enhederne og resten af organisationen med risiko for tab af viden og koordination som konsekvens heraf. Meget tyder derfor på, at der er væsentligt at bruge de fornødne ressourcer på at skabe et godt og frugtbart samarbejde mellem policy-enhederne og resten af organisationen.

4.3.3 Organisering af arbejdet med større politiske udspil

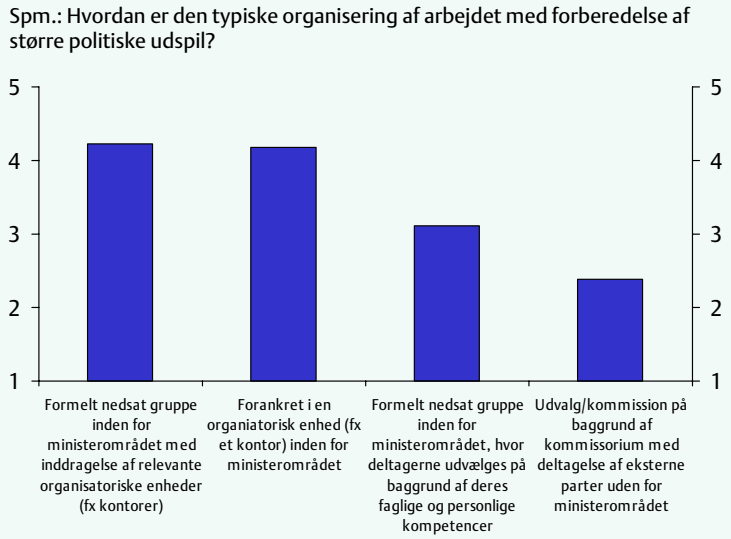
Politiske udspil har ofte en tværgående karakter, hvor flere ministerier har bidraget til udarbejdelsen heraf. Som eksempler fra regeringsgrundlaget fra 2005 kan nævnes arbejdet med kommunalreformen, strategien for at gøre Danmark til et førende vækst-, viden-og iværksættersamfund (globaliseringsrådet), beskæftigelsesplanen om flere i arbejde mv.

Udviklingen er siden regeringsskiftet i 2001 gået i retning af, at initiativerne i regeringsgrundlag– og programmer bliver udmøntet i tværministerielle udvalg. Til trods for det, varetages den væsentligste del af ministeriernes policy-udvikling fortsat indenfor det enkelte ressortområde. Forberedelsen af større politiske udspil er oftest forankret i en formelt nedsat arbejdsgruppe eller i en enkelt organisatorisk enhed inden for et ministerområde, *jf. figur 4.11*.

På mange måder er det logikken bag det danske system, da ministeren ifølge ministeransvarlighedsloven er eneansvarlig på sit område, og det tilstræbes derfor i ressortfordelingen at skabe sammenhængende opgaveområder. I praksis findes der dog alligevel variationer i forhold til, i hvilket omfang et ministerium kan operere selvstændigt.

Eksempelvis vil Integrationsministeriet typisk have behov for at samarbejde med Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, Socialministeriet eller alle tre, når ministeriet udvikler og gennemfører større politiske tiltag.

Figur 4.11
Departementets vurdering af organisering af arbejdet med større politiske udspil



Anm.: N=18. Indekset går fra 1 (ikke anvendt) til 5 (mest anvendt).

4.3.4 Organisering af det lovforberedende arbejde

Det lovforberedende arbejde er en af centraladministrationens kernefunktioner. Som påpeget i afsnittet om arbejdsdelingen mellem departement og styrelser er der sket en udvikling i retning af, at styrelserne på flere ministerområder inddrages i det lovforberedende arbejde.

Der er desuden fra slutningen af 1970'erne – og forstærket op gennem 1980'erne og 1990'erne – sket en reduktion i antallet af lovforberedende udvalg. I 1980 er 37 pct. af alle udvalg beskæftiget med beslutningsforberedelse mod 18 pct. i 2000, *jf. tabel 4.12.*

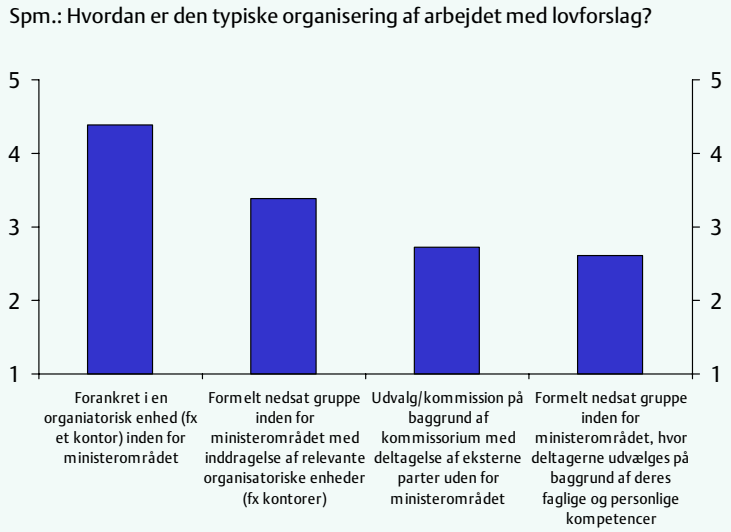
Tabel 4.12
Udvalg og beslutningsforberedende udvalg

	1946	1955	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Antal udvalg	413	547	673	667	715	516	388	369	513
Heraf andel beslutningsforberedende udvalg (procent)	37%	40%	44%	46%	37%	33%	20%	23%	18%

Anm.: Beslutningsforberedende udvalg dækker over udvalg, der beskæftiger sig med egentlig lovforberedelse og andre former for udredningsarbejde, der har til formål at forberede politiske og administrative beslutninger.
Kilde: Christiansen, Peter Munk og Nørgård, Asbjørn Sonne (2003): *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede.* Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Der er således sket en udvikling fra, at det lovforberedende arbejde primært blev varetaget af lovforberedende udvalg (eller kommissioner) med efterfølgende ministeriel behandling i retning af, at det lovforberedende arbejde alene udføres af det ansvarlige ressortministerium. Arbejdet er på linje med mange andre opgaver forankret i en organisatorisk enhed i ministeriet eller varetages af en arbejdsgruppe med deltagelse af relevante organisatoriske enheder, *jf. figur 4.12*.

Figur 4.12
Departementets vurdering af organisering af arbejdet med lovforslag



Anm.: N=18. Indekset går fra 1 (ikke anvendt) til 5 (mest anvendt).

I almindelighed kommer det kun på tale at nedsætte lovforberedende udvalg, hvis der er tale om lovgivning af mere omfattende eller principiel karakter.

Fordelene ved at nedsætte et lovforberedende udvalg er, at de berørte interesser er repræsenteret, og at den nødvendige sagkundskab er til stede. Det kan medvirke til at skabe mere gennemarbejdede lovforslag, ligesom der allerede tidligt i processen kan tages højde for væsentlige kritikpunkter. Ulemperne kan være, at det er tidskrævende og lægger beslag på betydelige ressourcer hos de implicerede.

Som alternativ til nedsættelse af et lovforberedende udvalg kan der i følge Justitsministeriets *Vejledning om lovkvalitet* udarbejdes et baggrundsnotat om problemstillinger og løsningsmodeller, som sendes i høring hos berørte interesser[10]. Denne model sikrer fleksibilitet i forberedelsesprocessen og giver mulighed for en hurtig politisk reaktion på begivenheder og sager, hvor ministeren kan sætte dagsordenen.

Ulempen kan være, at processen fra lancering af en ideskitse til lancering af et færdigt lovforslag er lang. Det gælder særligt på områder, hvor lovgivningen har en teknisk kompleksitet, som stiller store krav til lovforberedelsen og den tekniske gennemgang. Da processen ikke er formaliseret i et udvalg kan den få et tilfældigt præg, og der er ikke i samme omfang, som når der foreligger en betænkning fra et lovforberedende udvalg, klarhed over beslutningsgrundlaget.

Det er en tendens til, at det lovforberedende arbejde i stigende grad varetages af styrelserne, *jf. afsnit 4.1*. Justitsministeriet har i den forbindelse anført, at man bør være særlig opmærksom på, at den nødvendige kompetence til at udarbejde love ikke bliver spredt i så høj grad, at det går ud over lovkvaliteten. I Justitsministeriet er udarbejdelsen af de fleste lovforslag af samme grund forankret i departementets lovafdeling.

Der kan *ikke* på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen ses en markant forskel på ministeriernes tilfredshed med kvaliteten af det lovforberedende arbejde afhængigt af den valgte ministeriemodel. Interview indikerer, at udlægning af arbejdet med lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer forudsætter en vis kompetenceopbygning på styrelsesniveau, og at der i visse tilfælde er sket "begynderfejl" i styrelserne.

4.3.5 Administrative fællesskaber

Administrative fællesskaber på tværs af ministerområdets koncern er et forholdsvist nyt, men allerede ganske udbredt fænomen i centraladministrationen. Det er typisk indenfor områder som økonomi- og regnskabsområdet, it-support og kundeservice, at der etableres fælles funktioner på ministerområdet, mens tendensen er mindre udbredt inden for det personalemæssige område.

Et administrativt fællesskab kan enten etableres som et center, der råder over egne ressourcer og medarbejdere eller som en fællesfunktion, der samler visse administrative opgaver i én eller flere af ministerområdets allerede eksisterende organisationer.

[10] Justitsministeriet (2005): *Vejledning om lovkvalitet*, tilgængelig på Justitsministeriets hjemmeside: http://www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=58440.

Tabel 4.13 viser hvilke opgaver, der helt eller delvist er samlet i et eller flere administrative fællesskaber inden for de enkelte ministerområder. Der er indikation af, at de ministerier, der er organiseret efter den smalle model, i større udstrækning benytter sig af administrative fællesskaber end de ministerier, der er organiseret efter de to andre modeller.

Tabel 4.13

Departementets vurdering af administrative fællesskaber

Spm.: Hvilke områder er omfattet af administrative fællesskaber på ministerområdet?

	Løn	HR	IT	Indkøb	Udbud	Økonomi	Andet
Beskæftigelsesministeriet	■		■	■	■	■	
Finansministeriet	■		■	■	■	■	
Forsvarsministeriet	■		■			■	■
Indenrigs- og Sundhedsministeriet[11]	■		■	■	■		
Justitsministeriet			■	■			
Kirkeministeriet			■				
Kulturministeriet	■		■			■	
Miljøministeriet	■	■	■	■	■	■	
Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	■		■	■	■	■	
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration[12]			■				■
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri			■	■	■		
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling			■	■	■		
Skatteministeriet	■			■	■		
Socialministeriet	■				■		
Transport- og Energiministeriet	■		■			■	
Udenrigsministeriet	■	■	■	■	■	■	■
Undervisningsministeriet			■	■	■		
Økonomi- og Erhvervsministeriet	■	■	■	■		■	
Total	12	3	16	12	11	9	3

Anm.: N=18. Markering angiver områder, hvor der er etableret administrative fællesskaber.

Erfaringer fra den private sektor peger på, at der er store effektiviseringsgevinster at hente ved administrative fællesskaber i form af bedre kvalitet og lavere enhedsomkostninger. Det hænger sammen med realisering af stordriftsfordele og de fordele,

[11] Indenrigs- og Sundhedsministeriet har etableret to administrative driftscentre. Departementets driftscenter varetager bl.a. regnskabs-, løn og personaleadministration for en række mindre enheder på ministerområdet. Sundhedsstyrelsen fungerer som administrativt driftscenter for embedslægeinstitutionerne.

[12] Ministeriet for Flygtningen, Indvandrere og Integration har desuden besluttet at etablere administrative fællesskaber på løn- og regnskabsområdet med ikrafttrædelse i marts 2006.

der opstår ved, at de administrative funktioner går fra at være støttefunktioner i den "gamle" organisation til at være kerneopgaver i det nye servicecenter.

Ulempen i et ministerielt system er, at det bliver både vanskeligt og bekosteligt at flytte enheder fra et ministerium til et andet. Det sker typisk ved ressortændringer, hvis støttefunktionerne varetages udenfor den pågældende enhed. Disse funktioner skal så etableres på ny i sammenhæng med det nye ministerium med mindre, der kan indgås en serviceaftale med det afgivende ministerium.

De mulige fordele og ulemper ved administrative fællesskaber er opgjort i en analyse fra 2004[13], *jf. boks 4.2*.

[13] Finansministeriet (2004a): *Administrative fællesskaber – status og inspiration*. København: Schultz Information. Rigsrevisionen (2005): *Beretning om statens fællesudgifter*. Købehavn: Schultz Information.

Boks 4.2
Fordele og ulemper ved administrative fællesskaber

Mulige fordele ved administrative fællesskaber:

- *Effektiviseringspotentiale og omkostningsbevidsthed*: Etablering af administrative fællesskaber giver stordriftsfordele, da de samme funktioner og kompetencer ikke dublikeres i koncernen. Samtidig synliggøres ressourceforbruget ved etablering af en separat enhed, hvilket skaber bedre grundlag for at optimere arbejdsprocesser og prioritere mellem opgaver.
- *Mindre sårbarhed og mere fleksibel ressourceallokering*: Det større medarbejdervolumen giver bedre muligheder for fleksibel ressourceallokering.
- *Kritisk masse*: Samling af funktioner giver en bedre kompetence og en større kapacitet på kritiske områder i opgaveløsningen.
- *Kompetenceudvikling- og fastholdelse*: Centralisering af kompetencer understøtter udvikling og fastholdelse af medarbejdere i et spændende arbejdsmiljø.
- *Ledelsesfokus på kerneopgaver*: Opgaver der tidligere var periferiydelser i driftsorganisationen bliver til kerneaktiviteter med ledelsesmæssig fokus i det administrative fællesskab.
- *Klar ansvarsfordeling og klare mål*: Formalisering af ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører gør det lettere at stille krav til udføreren og evaluere det leverede produkt.

Mulige ulemper ved administrative fællesskaber:

- *Mindsker mulighed for individuelle ydelser og fleksibilitet*: Administrative fællesskaber vil give behov for en større grad af standardisering af løsninger mv. for at opnå fleksibel ressourceallokering og rationaliseringsgevinster.
- *Mindre nærhed og tab af strategisk administrativ kompetence*: Oplevelsen af mindre nærhed i forhold til levering af ydelser og afhjælpning af konkrete problemer. Risiko for, at bestiller opbygger skyggeorganisation.
- *Kulturforskelle og organisatorisk opbakning*: Det kræver ændring af adfærd og kulturer, når medarbejdere fra forskellige organisationer fusioneres.
- *Stiller krav til aftalegrundlaget*: Der er behov for en formalisering af aftalegrundlaget og logistik til at sikre koordination mellem fællesskabet og de mange enheder, der betjenes.

Interview pegede på en vis forventning om, at udviklingen indenfor administrative fællesskaber vil fortsætte, samt at nogle fællesfunktioner på længere sigt kan løses i tværministerielle administrative fællesskaber.

Der findes allerede i dag eksempler på, at flere ministerier går sammen om et administrativt fællesskab. Det gælder fx Kirkeministeriet, der har et administrativt fællesskab på regnskabsområdet sammen med Miljøministeriet og et administrativt fællesskab for lønadministration sammen med Undervisningsministeriet.

4.4 Ledelsesstruktur i ministerierne

Tendensen til at decentralisere yderligere kompetencer og ansvar til styrelserne er sket i takt med, at departementerne har styrket koordineringen og koncernstyringen gennem etablering af koncernledelser, kontraktstyring, departementale controller-funktioner mv.

4.4.1 Koncernledelse

Etablering af koncernledelser i form af kontaktgrupper med deltagelse af cheferne på ministerområdet for at sikre koordination og sammenhæng på ministerområdet blev anbefalet allerede i Korsbækudvalget og relanceret i 1986 i Udvalget om Opbygning af Økonomistyringssystemer. Siden slutningen af 1980'erne har koncernledelser vundet stor udbredelse i centraladministrationen og eksisterer i dag i alle ministerier med underliggende styrelser og institutioner.

Departementschefen deltager i koncernledelsen, ligesom det hører til reglen, at styrelsesdirektører og afdelingschefer eller kontorchefer i departementet med koncernstyringsansvar deltager i koncernledelsen, *jf. tabel 4.14*. I enkelte tilfælde er det udelukkende udvalgte styrelseschefer, der deltager i koncernledelsen.

Der findes kun to ministerier, hvor ministeren deltager i koncernledelsesmøderne, nemlig Integrationsministeriet og Justitsministeriet.

Tabel 4.14

Departementets vurdering af koncernledelsesmøderne

Spm.: Hvem deltager i koncernledelsesmøderne? (Antal)

	Antal
Ministeren	2
Departementschefen	16
Afdelingschefer eller kontorchefer med koncernstyrings-ansvar (departementet)	15
Alle styrelseschefer	13
Udvalgte styrelseschefer	3
Andre	4
Ubesvaret	1

Anm:. N=17. Kirkeministeriet har ikke bevaret spørgsmålet da det ikke er relevant for ministeriet. Tabellen summerer til mere end 17, da det var muligt at vælge flere svarmuligheder.

Der er en vis forskel på, hvor ofte der afholdes møde i koncernledelsen. De fleste koncernledelser mødes én gang om måneden. Hyppigheden varierer dog fra én gang om ugen til én gang i kvartalet, *jf. tabel 4.15*. Det afspejler, at der er forskel på koncernledelsens opgaver (administrative eller politiske opgaver) og funktion (beslutten-de eller koordinerende) mellem de enkelte ministerier.

Tabel 4.15
Departementets vurdering af koncernledelsesmøderne

Spm.: Hvor ofte afholdes møder i koncernledelsen? (Antal)

	Antal
Dagligt	0
Ugentligt	2
Hver 2. uge	2
Hver 3. uge	1
Månedligt	7
Hver 2. måned	2
Hvert kvartal	2
Hvert ½ år	0
Ad hoc	0
Andet	1
Ubesvaret	0
Total	17

Anm.: N=17. Kirkeministeriet har ikke besvaret spørgsmålet da det ikke er relevant for ministeriet.

Koncernledelsen beskæftiger sig med en relativ bred dagsorden, der omfatter såvel økonomiske, administrative, organisatoriske og faglige/politiske forhold, *jf. figur 4.13*. Der fokuseres dog særligt på økonomiske og administrative forhold, herunder på overordnede mål og strategiske indsatsområder, generelle administrative spørgsmål og styring på koncernområdet. Der følges i reglen op på større politiske initiativer, men der fokuseres i mindre grad eller slet ikke på konkrete ministersager.

Figur 4.13
Departementets vurdering af koncernledelsesmødernes indhold

Anm.: N=17. Kirkeministeriet har ikke besvaret spørgsmålet da det ikke er relevant for ministeriet. Indekset går fra 1 (slet ikke/ikke relevant) til 5 (i meget høj grad).

Spørgeskema- og interviewundersøgelsen indikerer, at flertallet af koncernledelserne primært fungerer som orienterings- og dialogforum, hvor eventuelle beslutninger træffes med konsensus. Koncernledelsen er ikke et formelt bindende, kollektivt beslutningsorgan, der træffer afgørelser ved flertal eller lignende. Fælles sager forelægges og diskuteres, og koncernledelsen fungerer til en vis grad som beslutningsforum, hvis der opnås konsensus. I sidste ende er det dog departementschefen, som træffer afgørelse på baggrund af drøftelsen i koncernledelsen. I svære beslutninger, hvor det ikke umiddelbart er muligt at opnå en fælles holdning, træffer departementschefen en afgørelse - oftest på baggrund af bilaterale kontakter mellem departement og berørte styrelser.

Ministeriets ressort har stor betydning for sammenhængskraften på ministerområdet og dermed for, hvor professionelt koncernledelsen kan fungere.

Indtrykket fra interview er, at det kan være en udfordring at etablere en velfungerende koncernledelse, hvis der er tale om en stor deltagerkreds, der repræsenterer meget forskellige områder. Forskellen mellem områderne gør, at ledelsen kun kan udtale sig meningsfuldt om deres eget område, hvilket betyder at koncernledelsen har svært ved at udvikle sig til mere end et forum for gensidig orientering. Nogle ministerier har som konsekvens af dette afgrænset koncernledelsen til at omfatte de mest centrale styrelser og institutioner på ministerområdet.

Flere ministerier giver endvidere udtryk for, at det er en særlig udfordring at få forskningsinstitutioner på ministerområdet integreret i ministeriernes koncernledelsesstruktur. Typisk værner forskningsinstitutionerne stærkt om deres selvstændighed, og derudover er deres opgaveportefølje meget forskellig fra opgaverne i departementet og mere traditionelle styrelser.

Vurderes omfanget og funktionen af koncernledelsesmøderne ud fra de forskellige typologier findes en tendens til, at ministerier med den smalle model holder koncernledelsesmøder oftere end de andre typer af ministerier. Derudover findes en tendens til, om end mindre tydelig, at ministerierne med den smalle model i højere grad end andre ministeriemodeller benytter koncernledelsesmøderne til spørgsmål vedrørende koordinering og planlægning af opgaver, tilrettelæggelse af og opfølgning på styring på ministerområdet samt generelle administrative spørgsmål. Ministerier med den smalle model træffer også i højere grad end andre ministeriemodeller bindende beslutninger på koncernledelsesmøderne på disse områder.

Til sammenligning benytter ministerier med den brede model i højere grad møderne til opfølgning på politiske initiativer som ny lovgivning og reformer og i få tilfælde til behandling af konkrete ministersager. Men det er kun lige under halvdelen af ministerierne, der træffer bindende beslutninger om disse emner på møderne.

Med et vist forbehold tyder noget derfor på, at det koordinationsbehov, der opstår i ministerier med den smalle model adresseres på koncernledelsesmøderne. I ministe-

rier med den brede model benyttes møderne i højere grad til at diskutere forhold af faglig og politisk relevans fx nye politiske tiltag eller større sager indenfor ministerens ressort. Koordinationen på ministerområdet varetages i hierarkiet.

Der er behov for systematiske mødestrukturer på alle ministerområder, fordi behovet for koordination og sammenhæng både organisatorisk og fagligt/politisk er stigende.

En af udfordringerne herved er at sikre at mødets dagsorden, indhold og frekvens er aktuel og relevant. Hvis der foruden koncernledelsesmøderne findes mange andre formaliserede ledelsesfora, er det en yderligere udfordring at sikre, at de forskellige fora ikke overlapper hinanden i deltagerkreds og indhold.

Interview har således peget på, at der i få ministerier findes så mange mødefora, at der findes væsentlige og uhensigtsmæssige overlap mellem emne og deltagerkreds.

I den anden ende af spekteret findes ministerier, hvor koordination tilsyneladende foregår mere uformelt og uden behov for faste mødestrukturer, *jf. boks 4.3*. Styrken ved en sådan struktur er, at den kan understøtte hurtighed og effektivitet. Svagheden ved meget uformelle beslutningsstrukturer er, at det kan være vanskeligt at fastholde viden i organisationen, når hændelses- og beslutningsforløb ikke dokumenteres skriftligt. Derudover vil en sådan struktur have en tendens til at være selvsupplerende og ikke understøtte større forandringer. Den dialogbaserede styringsmodel har ligeledes været genstand for kritik fra Rigsrevisionen[14].

[14] Rigsrevisionen (2004): *Beretning om Justitsministeriets økonomistyring*. København: Schultz Information.

Boks 4.3
Justitsministeriets dialogbaserede styringsmodel

"Justitsministeriets område er præget af en stærk faglig professionelt orienteret kultur, der kommer til udtryk på alle niveauer i organisationen. Justitsministeriet uddanner selv hovedparten af medarbejderne (politifolk og fængselsfunktionærer), og Justitsministeriet forestår selv i vid udstrækning den politi- og fængselsfaglige efteruddannelse af personalet. Underviserne på uddannelserne er i høj grad interne, da eksterne personer med tilsvarende kvalifikationer ikke findes."

"Justitsministeriet har på baggrund af den eksisterende kultur valgt en dialogbaseret styringsmodel, hvor det daglige ansvar for varetagelsen af opgaverne er stærkt forankret hos ledelsen for de enkelte institutioner. Når Justitsministeriet i forbindelse med mål- og resultatstyringen ikke i vidt omfang anvender detaljerede interne retningslinjer, detailstyring, skriftlig dokumentation m.v., er det altså udtryk for et bevidst fravalg, da denne type styring vil være uhensigtsmæssig og uforenelig med kulturen på området."

"Den stærke fælles faglige kultur blandt de øverste ledere på Justitsministeriets område giver mulighed for at føre en løbende dialog mellem departementet og institutionerne omkring den overordnede styring på området. Det giver en særlig mulighed for at reagere hurtigt og koordinere indsatsen i forhold til opgavevaretagelsen. Tilsvarende giver den løbende dialog mellem institutionerne og departementet mulighed for, at departementets styring løbende kan fokuseres på de områder, hvor der måtte være problemer af mere væsentlig karakter. Denne fokusering af styringen er endvidere helt nødvendig for at sikre en hensigtsmæssig styring på et ministerområde med meget store institutioner."

Kilde: Justitsministeriet (2004): *Effektiviseringsstrategi*. http://www.jm.dk/image.asp?page=image&objno=72256

4.4.2 Styrelsesdirektørernes ledelsesrolle

Den traditionelle departements-direktoratsmodel forudsætter, at departementet varetager den politiske betjening og rådgivning og de langsigtede planlægnings- og koordineringsopgaver, mens styrelsen varetager rent faglige opgaver, enkeltsagsbehandling mv. Styrelsesdirektøren er i den optik driftsherre og ansvarlig for en faglig funderet implementering af regeringens politik.

På en række områder er den faktiske arbejdsdeling dog forskellig fra den opdeling, der blev anbefalet i departements-direktoratsmodellen. Undersøgelsen viser, at styrelsesdirektørerne er inddraget i varetagelsen af den overordnede rådgivnings- og koordinationsfunktion samt i planlægning og prioriteringsopgaver, ligesom departementerne fortsat varetager enkeltsager[15].

Arbejdsdelingen mellem departement og styrelser er tillige baseret på, om de konkrete sager har ministerrelevans pga. sagens indhold eller pga., at sagen befinder sig i en fase i beslutningsprocessen, der kræver ministerens stillingstagen.

Den generelle tendens til at uddelegere mere kompetence til styrelserne, og til at inddrage styrelserne stærkere i ministeriets policy-udvikling, udvider styrelsesdirektørernes rolle yderligere. Selvom omfanget af deres opgave vedrørende politisk betjening

[15] Christensen, Jørgen Grønnegård (1982): *Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 63, 4, pp. 317-347.

ikke har samme tyngde som departementschefernes, er det et væsentligt udviklingstræk, at også styrelsesdirektørerne forventes at have større fokus på policyudviklingen. I ministerier med den smalle model inddrages styrelsesdirektørerne tillige i et vist omfang i den snævre rådgivning af ministeren. Styrelsesdirektører skal derfor balancere de to hensyn til politisk rådgivning og faglig ledelse. Dermed kommer styrelsesdirektørernes rolle til at minde om departementschefernes dobbelte rolle i det danske system.

Styrelsesdirektørernes tidsanvendelse blev undersøgt i en e-survey fra 2004 og er gengivet herunder i *tabel 4.16*[16].

Tabel 4.16
Styrelsesdirektørernes gennemsnitlige tidsanvendelse fordelt på opgavetyper – faktisk og ønskelig

	Faktisk tidsanvendelse	Ønsket tidsanvendelse	Forskel
Rådgivning og servicering af politisk ledelse	9,3 %	10,4 %	-1,1
Sagsbehandling og faglig ledelse	16,1 %	12,7 %	3,4
Strategisk analyse	11,3 %	13,9 %	-2,6
Personaleledelse og daglige ledelsesspørgsmål	20,4 %	20,4 %	0
Organisationens strategiske udvikling	13,5 %	14,7 %	-1,2
Organisationens økonomistyring	8,1 %	6,1 %	2
Egen kompetenceudvikling	3,2 %	7,3 %	-4,1
Ekstern kommunikation og presse	7,8 %	2,5 %	5,3
Netværk samt eksterne relationer	9,5 %	10,9 %	-1,4
Andet	1,0 %	1,2 %	-0,2
Total	100 %	100 %	

Anm.: Den gennemsnitlige forskel er beregnet som faktisk minus ønsket tidsforbrug. Dermed indikerer et positivt tal ud for en opgavetype, at toplederne gennemsnitligt anvender mere tid på denne opgavetype, end hvad de ønsker. Forskellen er målt i procentpoint.

Tabellen er baseret på de adspurgte styrelsesdirektørers samlede svar, og er derfor udtryk for en gennemsnitsvurdering, hvor der naturligvis er tale om en stor spredning. Det har ikke været muligt at lave en opdeling i henhold til de forskellige typologier.

Det fremgår, at styrelsesdirektørerne bruger mest tid på personaleledelse og daglig ledelse, sagsbehandling og faglige ledelse samt strategisk analyse. De ønsker dog at anvende mindre tid i forhold til sagsbehandling og faglig ledelse, end tilfældet er. Til sammenligning anvender styrelsesdirektørerne ca. 10 pct. af deres tid på rådgivning og servicering af den politiske ledelse, men har et ønske om at bruge mere tid på denne opgave.

[16] Forum for offentlig topledelse (2004): *E-survey 3: God offentlig topledelse – en undersøgelse foretaget blandt offentlige ledere, der refererer til toplederen.* Tilgængelig på http://ww.publicgovernance.dk/index.php?siteid=661.

Det fremgår af interview, at styrelsesdirektørerne i størstedelen af ministerierne indenfor den smalle model varetager en fremtrædende rolle i relation til policy-udvikling og politisk rådgivning.

Styrken herved kan være, at den politiske betjening trækker på ekspertisen på hele ministerområdet, og at der gennem styrelsesdirektørernes involvering sikres en større sammenhængskraft og ansvarliggørelse af institutionerne på tværs af ministerområdet. Svagheden er, at det indebærer en øget fokusering på opgaver, der traditionelt har været varetaget af departementet, hvilket alt andet lige vil medføre mindre opmærksomhed på de opgaver, der er styrelsernes hovedansvar.

I det omfang styrelsesdirektørerne bruger væsentlige ressourcer på at varetage flere elementer af den politiske betjening, forekommer det væsentligt, at dette ikke sker på bekostning af de grundlæggende drifts- og implementeringsopgaver og den faglige specialisering. Det er således ikke hensigtsmæssigt for varetagelsen af disse opgaver, hvis styrelsesdirektørerne fungerer som afdelingschefer i departementerne, eller hvis styrelserne fungerer som "mini-departementer".

4.5 Sammenfatning

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse og de uddybende interview viser en række interessante mønstre vedrørende arbejdsdeling, organisation og ledelse i centraladministrationen.

Nogle mønstre kan bedst beskrives som en generel tendens, der omfatter alle ministerier. Andre mønstre er mere knyttet til, hvilken model ministeriet er organiseret efter.

Derudover findes en række forhold, hvor der ikke findes noget mønster, og hvor man derfor må antage, at variationen i besvarelserne skyldes forskelle i ministeriets specifikke opgaver og topledelse samt forskelle i kultur og tradition på det enkelte ministerområde.

4.5.1 Generelle tendenser

Det er en generel tendens, at styrelsernes kompetencer siden 1980'erne er blevet udvidet til at omfatte flere opgaver vedrørende udarbejdelse af love, bekendtgørelser og cirkulærer og til at varetage en større rolle i relation til ministeriets policy-udvikling.

Den politiske betjening omfatter både den snævre sekretariatsbetjening af ministeren og den bredere policy-udvikling på ministerområdet.

Sekretariatsbetjeningen af ministeren i form af rådgivning, taler og beredskabsnotater er som hovedregel stærkt forankret i departementet. Selvom styrelserne inddrages i policy-udviklingen, er det også departementet, der spiller hovedrollen med hensyn til udarbejdelse af politiske udspil mv.

I hovedparten af ministerierne forelægges sagerne til ministeren af departementschefen, mens afdelingschefer, kontorchefer og sagsbehandlere deltager med dalende hyppighed. Det generelle billede er endvidere, at styrelsesdirektørerne kun deltager på ad-hoc basis.

Alle ministerier med underliggende styrelser har etableret koncernledelser, og selv i ministerier uden styrelser er der en tendens til at benævne ledelsen "koncernledelse". Det generelle indtryk er, at koncernledelsen i de fleste ministerier er koncentreret om administrative opgaver, og at den derudover fungerer som et diaglogforum. Kun få koncernledelser træffer bindende beslutninger.

Ministerierne har desuden helt eller delvist etableret administrative fællesskaber, selvom der findes store variationer i de opgaver de omfatter.

Samtlige ministerier er hierarkisk opbygget, men der findes variationer i relation til antallet af niveauer, og til hvor entydige referencevejene er. Størstedelen af ministerierne er kontororganiseret, selvom der eksperimenteres med såvel center- som projektorganisering

Traditionerne er i højere grad under opblødning, når organisering af enkeltområder undersøges. Det lovforberedende arbejde varetages kun undtagelsesvis i udvalg eller kommissioner med deltagelse af eksterne parter. Normen er, at arbejdet er forankret i et enkelt kontor eller i en arbejdsgruppe på ministerområdet

Der findes en tendens til, at større politiske udspil går på tværs af ministerområder, men størstedelen af ministeriernes arbejde foregår fortsat indenfor ministeriets ramme – også når det gælder policy-udviklingen.

4.5.2 Ministeriemodeller

Betragtes undersøgelsesresultaterne i relation til hvilken ministeriemodel, der er tale om, findes en række interessante mønstre.

Ministerier med *den brede model* har flest fællestræk med den klassiske departementsdirektoratsmodel. Arbejdsdelingen er kendetegnet ved, at ministerbetjening, policyudvikling og lovforberedelse primært foregår i departementet, mens styrelserne koncentrerer sig om den løbende administration. I de fleste tilfælde behandles ministerrettede styrelsessager i departementets fagkontorer, før de forelægges for departementschefen og ministeren.

Ministerier med *den smalle model* er de mest vidtgående i relation til uddelegering til styrelserne, der er stærkt inddraget i policy-udviklingen på ministerområdet. Styrelserne forventes at levere færdige produkter til departementschefen og ministeren.

Den differentierede model tager sit udgangspunkt i den brede model, men lader sig på udvalgte områder inspirere af modellen med den smalle model. På områder med styrelsesdækning, varetager styrelserne hovedansvaret for opgaverne.

I vurderingen af styrker og svagheder ved ministeriemodellerne er de grundlæggende hensyn i centraladministrationen, *jf. kapitel 3*, anvendt som kriterier for den brede og den smalle model. Det skal nævnes, at det ikke er alle hensyn, der er undersøgt i lige grundigt omfang (fx lovmæssig forvaltning og retssikkerhed) men i sagens natur vil alle ministerier betragte disse hensyn som en forudsætning for deres opgaveløsning.

Den politiske betjening omfatter såvel sekretariatsbetjening som policy-udvikling. Både den brede, den smalle og den differentierede model efterlever hensynet til at varetage en tilfredsstillende politisk betjening. I betænkning 1443 udtrykker ministrene generelt tilfredshed med den faglige og politisk-taktiske rådgivning, de modtager. Den smalle model og den differentierede model inddrager dog styrelserne mere i policy-udviklingen, hvilket giver nogle mere færdige produkter blandt andet med hensyn til politisk indhold, form og timing.

Alle ministerier betragter generelt faglig kvalitet forstået som kvalitet i relation til fagspecifikke standarder som en forudsætning for deres opgavevaretagelse. I den brede model og til dels den differentierede model har departementet fastholdt en fagspecifik viden, som gør det muligt at give kontradiktion i departementet. Det vil alt andet lige styrke kvaliteten af arbejdet på ministerområdet. I den smalle model, hvor departementet er væsentligt smallere, er mulighederne for at give en fagspecifik "opinion/second opinion" i forhold til styrelsernes produkter alt andet lige mindre, hvilket øger kravene til styrelsernes egen kvalitetssikring af sagerne.

I den brede model behandles styrelsessagerne ofte i et fagkontor i departementet, inden sagerne forelægges departementschefen og ministeren. Når departementet er "supersagsbehandler" på alle væsentlige sager, kan det give anledning til dobbeltarbejde på ministerområdet. I den smalle model og til dels den differentierede model mindskes dobbeltarbejde ved, at styrelserne i højere grad færdigbehandler sagerne.

Styrkerne ved den brede model er, at departementet generelt har en stor styringskapacitet i relation til de tilhørende styrelser og institutioner på ministerområdet. Den entydige organisation med en kontoropbygning og et klart hierarki gør det desuden nemt at koordinere tiltag på ministerområdet, ligesom det tydeligt vil fremgå, hvem der er ansvarlig for en sag eller den relevante kontaktperson på ministerområdet.

I den smalle model og til dels den differentierede model kan en betydelig udlægning af ansvar og kompetence til styrelserne svække departementernes mulighed for at sikre en overordnet planlægning, koordination og styring af hele ministerområdet. Denne problemstilling forstærkes, hvis styrelseschefernes indbyrdes koordination er utilstrækkelig.

Fordelene ved den differentierede model er, at modellen i højere grad differentierer styringsrelationerne til styrelserne afhængig af styrelsernes opgaver og karakter. Dette er ikke på bekostning af entydige styringsrelationer, men det stiller større krav om, at departementet tydeliggør styringsprincipperne over for medarbejdere og interessenter uden for ministeriet.

4.5.3 Ministeriernes tilfredshed med arbejdsdelingen

Med det forbehold, at der er tale om små forskelle, fremstår ministerier med den differentierede og den smalle model generelt mere tilfredse med arbejdsdelingen mellem departement og styrelser end ministerier med den brede model.

Ud fra vurderingen af de enkelte ministeriemodellers styrker og svagheder skulle man forvente, at ministerier med den smalle model er stærke i forhold til policy-udvikling, udnyttelse af de relevante faglige kompetencer på ministerområdet og reaktionstid.

Tilsvarende skulle man forvente, at ministerier med den brede model fandt deres styrke i kvaliteten af sagsbehandlingen, det lovforberedende arbejde samt i koordination af sager.

Styrker og svagheder slår imidlertid ikke stærkt igennem i undersøgelsen af ministeriernes tilfredshed med egen arbejdsdeling. Ministerier med den smalle model er mere tilfredse end ministerier med den brede model på de områder, hvor de har deres styrker, men det modsatte er ikke tilfældet på områder, hvor den brede model er stærk. Resultaterne skal dog læses med det forbehold, at tilfredsheden først og fremmest er udtryk for en subjektiv vurdering.

5. Centraladministrationens udvikling i andre lande

5.1 Sammenligning med andre lande

Den danske centraladministration har gennemgået en betydelig udvikling, men den står fortsat over for store udfordringer. De opstår i et samfund, som har været og vil være under hastige og omfattende forandringer, der kommer fra dynamikken i det danske samfund og fra en globaliseret verden.

Det er ikke enestående for den danske centraladministration. Det samme gælder for de andre vestlige lande. Dette kapitel belyser udviklingen i andre europæiske landes centraladministration for at sammenligne den med de danske erfaringer og løsninger. Analysen koncentrerer sig om Sverige, Norge og Storbritannien af forskellige grunde.

For Norge og Sverige gælder, at deres samfundsmodel i høj grad svarer til den danske, og at den offentlige sektor spiller en betydelig rolle i samfundet. Alligevel er traditionerne på nogle punkter forskellige, og de tre skandinaviske lande har ikke umiddelbart valgt de samme løsninger. Der er derfor grund til at sammenligne deres erfaringer og overveje, i hvilket omfang det er muligt at overføre erfaringer mellem landene.

Med Storbritannien forholder det sig anderledes. Landet har i de seneste 25 år gennemgået en meget kraftig forandring. Det er en udvikling, som har omfattet både den private og offentlige sektor og ikke mindst samspillet imellem de to sektorer. Storbritannien fremstår således på mange måder som et foregangsland, hvor nye tiltag er initieret og i betydelig udstrækning gennemført med stor konsekvens. I internationale fora som fx OECD udgør Storbritannien derfor ofte en inspirationskilde, når det gælder udviklingen af nye organisations-, regulerings- og styringsformer.

Det kan være svært at overføre erfaringer fra et land til et andet. Derfor er det vigtigt, at landene i kritiske henseender er ens, hvis man skal overføre erfaringer. Det er imidlertid tilfældet for de tre skandinaviske lande og for Storbritannien for så vidt angår en vurdering af centraladministrationens udvikling og den udfordring, som den står over for.

Der er for alle fire lande tale om parlamentariske demokratier, hvor regeringen forudsættes at have tillid hos et flertal i parlamentet, og hvor den siddende regering og dens ministre har ansvaret for den politiske ledelse af landets centraladministration. Det gør, at udgangspunktet for samspillet mellem parlament og regering samt regering og administration er det samme. Men samtidig gør det en forskel, om landet som Storbritannien har flertalsparlamentarisme eller som de skandinaviske lande koalitions- og til dels mindretalsparlamentarisme.

Enhver overvejelse om at overføre erfaringer mellem lande bygger på erkendelsen af, at der er mere end én løsning på organisatoriske og styringsmæssige problemer i den offentlige sektor. Samtidig er udgangspunktet, at der kan være løsninger, som på de relevante målestokke er bedre end de hidtidige, og at inspiration udefra i den sammenhæng kan være nyttig. Det gælder også for inddragelsen af erfaringerne fra de to skandinaviske lande samt Storbritannien. Der ligger både en begrænsning og en udvidelse af læringspotentialet i denne sammenligning, når man har for øje at alle disse lande i lighed med Danmark har udviklet centraladministrative systemer, som grundlæggende fungerer godt. De nyder tillid i både offentligheden og i det parlamentariske system, de er troværdige og ukorrupte, og de har grundlæggende vist sig at være effektive i løsningen af de opgaver, som de er tildelt.

De følgende afsnit tager udgangspunkt i en diskussion af de fælles styrings- og organisationsproblemer, som landene står overfor. Derefter sammenlignes den ministerielle struktur og praksis med hensyn til delegation og styrelsesorganisation i centraladministrationen. En særlig problemstilling knytter sig her til organisation og tilrettelæggelse af den politiske betjening. Endelig er sikringen af balancen mellem på den ene side regeringsapparatets specialisering og på den anden side kapaciteten til at sikre sammenhæng i regeringens politik afgørende. Det rejser spørgsmålet om den tværgående koordination, herunder koordinationen af EU-sager.

5.2 Fælles udfordringer for OECD-landene

OECD-landene står som nævnt over for væsentlige fælles udfordringer, som stiller krav til landenes centraladministration. Udfordringer, som skal løses inden for rammerne af forfatnings- og forvaltningstraditioner, som på nogle punkter er ganske forskellige.

De fem fælles udfordringer er:

- *Sikring af fortsat kapacitet til at håndtere store og komplekse policy-problemer*. Disse problemer viser sig på en lang række områder fx udviklingen af velfærdsstaten, indretningen af reguleringssystemer, tilpasningen af den offentlige politik til en globaliseret verden, hvor varer og tjenesteydelser, mennesker og kapital i stigende grad bevæger sig på tværs af landegrænser og udfordrer traditionelle nationale løsninger mv.

- *Sikring af en sammenhæng på tværs af lovgivnings- og ressortområder*. Opretholdelsen af en stor analyse- og handlingskapacitet forudsætter nødvendigvis eksistensen af en administrativ organisation, der er så specialiseret, at dens embedsmænd er i stand til at sætte kvalificeret ind på områder, som er komplekse og præget af hastig forandring. Risikoen er dog, at specialiseringen skaber løsninger, der er bundet til egen sektor, og som ikke tager hensyn til problemer på og konsekvenser for andre områder. Risikoen er også, at en regerings politik kommer

til at fremstå som fragmenteret i forhold til offentligheden. Derfor er en af de fælles udfordringer, hvordan man kombinerer specialiseret indsigt på teknisk komplicerede områder med en politisk og administrativ samordning og helhedstænkning, som gør det muligt for regeringen at formulere en sammenhængende politik i forhold til offentligheden.

- *Sikring af effektiv allokering og udnyttelse af knappe ressourcer.* Tæt knyttet til koordinationsopgaven er spørgsmålet om, hvordan man fordeler knappe økonomiske og menneskelige ressourcer mellem forskellige ministerområder og grene af centraladministrationen. En anden side af problemstillingen er spørgsmålet om effektiv udnyttelse af tildelte ressourcer inden for de enkelte områder. Også det er en problemstilling, som man i en lang årrække har arbejdet med i alle fire lande. Det handler bl.a. om klare og gennemskuelige spilleregler, indbygning af passende incitamenter budget- og kontrolsystemer mv. Det kommer dermed også til at handle om den organisatoriske balance mellem central og tværgående koordination og kontrol og decentralt ansvar.

- *Sikring af en centraladministration, som er lydhør over for og styrbar i forhold til en demokratisk politisk ledelse.* Fælles for landene i den vestlige kulturkreds er deres demokratiske forfatningssystemer. De indebærer, at den offentlige forvaltning som udgangspunkt er underlagt en politisk ledelse i form af regeringer og ministre, der bistås af et professionelt embedsværk. Det er en fælles udfordring at etablere en balance mellem den politiske ledelse og det professionelle embedsmandskorps. Det handler om at sikre politisk lydhørhed hos embedsværket, som er i besiddelse af stor specialindsigt, og det handler om, at embedsmændenes faglige specialviden er til rådighed for den politiske ledelse og bliver inddraget i grundlaget for den politiske rådgivning. De fire lande, som her bliver sammenlignet, har ikke valgt de samme løsninger på denne problemstilling.

- *Sikring af parlamentarisk og retlig ansvarlighed.* Regering og centraladministration fungerer inden for rammerne af et forfatningssystem, som kombinerer parlamentariske principper med princippet om lovmæssig forvaltning. For centraladministrationen indebærer det, at dens politiske ledelse parlamentarisk må stå til regnskab for afgørelser og dispositioner over for parlamentet og dets udvalg. Retligt indebærer det, at centraladministrationen er underkastet domstolskontrol og andre former for legalitetskontrol, der bliver udøvet af generelle eller specielle institutioner. Sådanne generelle institutioner er ombudsmændene og den statslige revision. Ankenævn og ankeorganer løser tilsvarende specialiserede kontrolopgaver.

Problemstillingen har internationalt i de seneste år fået ny opmærksomhed i forbindelse med gennemførelsen af reguleringspolitiske reformer, ikke mindst i forbindelse med markedsåbning og privatiseringer. I forbindelse med refor-

merne har en af overvejelserne været, i hvilket omfang man af hensyn til reguleringsadministrationens troværdighed i forhold til borgerne og specielt virksomhederne skulle løsrive den fra den parlamentariske kontrol. Det vil, hvis det sker, indebære en styrkelse af den retlige kontrol, ligesom det vil styrke forvaltningens fagligt-tekniske selvstændighed. Men det vil i begge henseender ske på bekostning af parlamentarisk kontrol og ansvar, hvad der politisk-demokratisk kan være et problem.

OECD har i en årrække beskæftiget sig intensivt med spørgsmålet om, hvordan man indretter den offentlige sektor. I centrum for OECD's overvejelser har først og fremmest været reformer, som forbedrer effektiviteten i den offentlige sektor og i samfundet som helhed. Indsatsen tegner billedet af et samlet program for modernisering af den offentlige sektors styring og administrative organisering[1]. Programmet beskæftiger sig med en bred vifte af problemstillinger fx åbenhed og gennemsigtighed, resultatopfølgning og kontrol, markedsmekanismer mv., som knytter sig til de udfordringer, der er beskrevet ovenfor. Selvom udfordringerne og indsatserne i OECD-landene minder om hinanden, har landene ikke valgt de samme løsninger.

Et vigtigt led i OECD's reformprogram er spørgsmålet om, hvordan man balancerer hensynet til en effektiv og troværdig forvaltning over for hensynet til demokratisk styring og kontrol. Det er en problemstilling, som er rykket højt op på reformdagsordenen i mange lande. Baggrunden er markedsåbningen på de klassiske infrastruktur- og forsyningsområder, der tidligere var domineret af monopoler under statslig eller anden offentlig kontrol. Åbningen af markederne på de tidligere monopolområder har ofte været ledsaget af privatiseringer. Spørgsmålet har været, hvordan man sikrer de nye åbne markeder mod politisk indblanding, der reducerer værdien af markedsåbningen for forbrugerne, og privatiseringer, hvor privat kontrollerede monopoler afløser fortidens offentligt kontrollerede monopoler.

For at sikre det nye markedsbaserede regime har OECD bl.a. været optaget af, hvordan man kan etablere selvstændige offentlige forvaltningsenheder, der kan sikre en mere optimal balance mellem behovet for politisk styring og kontrol og behovet for klare og troværdige spilleregler for styringen på disse områder. Logikken er båret af et ønske om at skabe stabile og forudsigelige rammer for virksomhederne, således at de kan indgå i langsigtede arrangementer. For at sikre dette antager man, at det er vigtigt at beskytte dem mod pludselige politiske indgreb. Delegation til uafhængige styrelser er i denne sammenhæng tænkt som en beskyttelse mod politisk intervention i enkeltsager. Den er også tænkt som en sikring af den faglige integritet i den administrative beslutningsproces.

Mens væksten i antallet af ministerier i OECD-landene er stagneret siden 1980'erne, er der ifølge OECD sket en vækst i antallet af selvstændige statslige forvaltningsenheder, der er placeret en armslængde fra ministeren og er kendetegnet ved en større

[1] OECD (2005): *Modernising Government. The Way Forward.* Paris: OECD.

ledelsesmæssig autonomi. OECD skønner, at de selvstændige statslige enheder i flere OECD-lande er ansvarlige for mellem 50-75 pct. af de offentlige udgifter[2].

Det er vanskeligt at foretage en entydig afgrænsning af de selvstændige statslige forvaltningsenheder, da der er tale om løsninger, som kombinerer varierende retlig status og varierende finansieringsformer over for hinanden. Det drejer sig yderligere også om at finde balancen mellem klassiske tjenestemandslignende ansættelsesformer og ansættelsesformer baseret på individuelle kontrakter, som man kender dem fra private virksomheder.

I en OECD-sammenhæng er reformprogrammet udvidet til at omfatte generelle reguleringsreformer af konkurrenceforholdene i almindelighed og af organiseringen af de centrale reguleringsmyndigheder, som har ansvaret for tilsyn med forsyningsvirksomheder i og uden for den offentlige sektor. Som danske eksempler kan nævnes IT- og Telestyrelsen, Trafikstyrelsen og Energinet Danmark. Man taler i den sammenhæng om 'distributed governance', dvs. en dualistisk administrativ organisering, som sondrer mellem den del af den centrale forvaltning, som koncentrerer sig om rådgivningen af den politiske ledelse, og den del af forvaltningen, hvortil man har delegeret administrationen af lovgivningen på de enkelte områder. OECD's anbefaling er, at man generelt splitter de to opgaver ad, fordi det vil bidrage til både en mere troværdig og en mere effektiv administration[3].

Det er imidlertid nødvendigt at være opmærksom på de politiske og forfatningsmæssige rammer og traditioner, som gælder i de enkelte lande. Der er således stor forskel på, hvilke reformer der er relevante for lande, som har en stærk centralisering af den offentlige sektor som Storbritannien, og lande, som har en stærk decentralisering af den offentlige sektor som de nordiske. Det samme gælder for lande med henholdsvis en stærk flertalsparlamentarisme og parlamentarisme baseret på mindretals- og koalitionsparlamentarisme. Derudover skal man være opmærksom, at Storbritannien har haft et langt stærkere statsligt engagement i erhvervsliv og forsyningssektor end fx Danmark. Det betød, at staten havde drifts- og ejeransvar for de fleste forsyningsområder, ligesom driftsansvaret for størstedelen af de offentlige institutioner lå i statsligt regi. Samtidig byggede den centraladministrative struktur i Storbritannien i langt højere grad på en koncentration af myndighed på øverste politiske niveau hos premierministeren, regeringen og ministrene. Det udelukker ikke inspiration, men det gør direkte overførsel af erfaringer problematisk.

---

[2] OECD (2002): Distributed *Public Governance. Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies.* Paris: OECD. OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures.* Paris: OECD.
[3] OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies.* Paris: OECD.
OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures.* Paris: OECD.

5.3 Forfatningstradition og administrativt system

Sverige, Norge og Storbritannien har i lighed med Danmark alle parlamentarisme. Det indebærer, at regeringen i alle fire lande forudsætter at have parlamentets politiske tillid, som forsvinder, hvis der er et flertal imod den. Deri ligger også, at regeringen skal have sin politik i form af ny lovgivning og næste års budget vedtaget i parlamentet, og at den står til ansvar for den førte politik over for parlamentet.

Det parlamentariske princip har de klareste konsekvenser for forvaltningens virksomhed og organisation, hvor den er kombineret med ministerstyre, der gør ministrene til politiske forvaltningschefer. Som sådan står de parlamentarisk til regnskab for alle dele af virksomheden inden for deres ressort. Det kommer klarest frem i et land som Norge.

Norge har ligesom Danmark et centraladministrativt forvaltningssystem, der som udgangspunkt koncentrerer magten hos ressortministrene. Ministrene nyder, som det fremgår af *tabel 5.1*, stor selvstændighed i forhold til både statsministeren og regeringen. Man kan tale om, at ressortprincippet internt i regeringen og centraladministrationen slår stærkt igennem. Derimod er det også væsentligt, at de stærke ministre og politiske forvaltningschefer ser deres magt begrænset parlamentarisk, fordi regeringerne ofte er parlamentarisk forholdsvis svage.

Tabel 5.1

Regeringssystem og kompetencefordelingen

	Statsminister	Minister	Regerings kolllegium	Regerings-udvalg
Danmark		x		x
Sverige	x		x	
Norge		x	x	
Storbritannien	x	x		x

Anm.: Krydser markerer, at organet har en særlig omfattende kompetence.
Kilde: Tabellen er bearbejdet med udgangspunkt i "Statskonsult (2001): *På kryss eller tvers – departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Bergen: University of Bergen."

Det norske system adskiller sig dog fra det danske ved, at statsministerens kontor har en større kapacitet til at varetage den tværministerielle koordination[4]. Den politiske og administrative stab på statsministerens kontor er vokset de senere år ud fra en erkendelse af en øget kompleksitet i de politiske sager samt et øget behov for støtte til statsministeren i sagsforberedelsen og koordinationen af regeringsarbejdet.

Den britiske centraladministration bygger som udgangspunkt på nøjagtigt de samme principper. Men eksistensen af flertalsregeringer lægger ikke de samme parlamentariske bånd på ministrenes politiske spillerum, og de har derfor gode politiske mulighe-

[4] Statskonsult (2001): *På kryss eller tvers – departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Bergen: University of Bergen.

der for at formulere og udmønte deres egen politik. En konsekvens har tidligere været, at man ved regeringsskift har kunnet erstatte de løsninger, som den afgående regering havde gennemført, med den nye regerings egen foretrukne politik.

I de andre lande har politikken været præget af både større kompromisvillighed og større kontinuitet. Man har således ikke bare kunne gennemføre, men også fastholde og tilpasse omfattende reformer af den offentlige sektor.

I Storbritannien fungerer regeringen som et kabinet med premierministeren i en central koordinerende rolle. Det indebærer først og fremmest, at regeringen som kollegium har en mere fremtrædende rolle end i lande som Danmark og Norge, *jf. tabel 5.1*. I perioder med stærke premierministre, er ressortministrene i høj grad underlagt regeringschefens koordination og retningslinjer. Det er et relativt styrkeforhold, som er i overensstemmelse med regeringstraditionen, men eksistensen af en flertalsregering baseret på ét parti understøtter den stærkt.

Den svenske forvaltningsmodel afviger på afgørende punkter fra modellen i de tre andre lande. Den viser samtidig, hvilken indflydelse den politiske og forfatningsmæssige tradition kan have, når det gælder om på langt sigt at forme centraladministrationens politiske styring og organisation. For det er traditionen snarere end de grundlæggende parlamentariske styrkeforhold, der får Sverige til at afvige fra Danmark og Norge.

Den svenske model bygger ikke på ministerstyre. I stedet har man et dualistisk forvaltningssystem, hvor der er en klar sondring mellem regeringens departementer og selvstændige styrelser. Departementerne, som ledes af en eller flere ministre, har ansvaret for formuleringen af regeringens politik inden for ressorten, men ingen kompetence til at gribe ind i og afgøre konkrete sager. De er henlagt til de centrale styrelser – i svensk forvaltningssprogbrug, såkaldte embedsværk. Det udelukker ikke, at konkrete sager bliver forelagt på centralt niveau, men det er i så fald et regeringsanliggende. Modellens logik, som går tilbage til i hvert fald 17-hundredetallet, var gennem en kollegial beslutningsprocedure at begrænse magtens koncentration hos en enkelt person, nemlig kongen. Denne logik er siden videreført og forfatningsfæstet, og den indebærer en begrænsning i de enkelte ministres myndighed gennem dels delegation til selvstændige styrelser, dels skabelse af en formelt stærk regering. Som det fremgår af *tabel 5.1* er det svenske system kendetegnet ved, at regeringen træffer sine beslutninger kollektivt[5].

Den dualistiske model minder stærkt om de grundlæggende principper i anbefalingerne fra OECD. Den svenske model er imidlertid ikke uantastet. Der har i perioder været en kritisk diskussion af, hvorvidt den dualistiske model begrænser mulighederne for en effektiv politisk-demokratisk styring. Risikoen er en form for embeds-

[5] Premfors, Rune m.fl. (2003): *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

mandsstyre med uklare styrings- og ansvarsforhold.[6] Det var en problemstilling som 1990'ernes svenske forvaltningspolitiske kommission beskæftigede sig indgående med. Spørgsmålet var bl.a., om man kunne og skulle styrke de politiske styrings- og ansvarsforhold ved at tilnærme sig en dansk-norsk model med en ministerstyret centraladministration[7].

Forskellene i forfatningstradition og administrative systemer har betydning for flere forhold. Det gælder ministeriestrukturen, ministeriernes interne organisering, den politiske betjening og koordinationsprocedurerne. Disse spørgsmål er behandlet i de følgende afsnit.

5.4 Ministeriestrukturen

Parlamentariske systemer er normalt organiseret i overensstemmelse med et ressortprincip, hvor medlemmerne af regeringen har det politiske ledelsesansvar for hver sin gren af centraladministrationen og dermed regeringsapparatet. Det gælder også i de fire lande, som her sammenlignes. Det er også normalt, at de ministre, der har det øverste politiske ansvar for ledelsen af de enkelte ressortområder, er medlemmer af regeringen. For Storbritannien gælder dog, at der en sondring mellem ministre, der er medlemmer af kabinettet, og ministre, som nok har et politisk ressortansvar, men som ikke indgår i kabinettet.

I et langt perspektiv er antallet af ministerier vokset. Siden 1950'erne og frem til 1980'erne var der overalt i OECD-landene en vækst i antallet af ministerier, men siden har en konsolidering fundet sted, og i nogle lande er antallet endog reduceret[8]. Som *tabel 5.2* viser, ligger antallet af ministerier (eller departementer) i tre af de fire lande i 2005 på knap 20, men Sverige er afvigende med kun 11 departementer. Der et i overensstemmelse med svensk tradition. Umiddelbart betyder det, at de enkelte ministre har ansvaret for en større politisk ressort, men den svenske model kompenserer det ved at have væsentligt flere politikere med ministerrang i spidsen for de store og brede departementer. Det er undtagelsen i de tre andre lande.

[6] Molander, Per m.fl. (1999): *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS Förlag/SNS författningsprojekt.
[7] Lindbom, Anders (1997): *Ministern och makten*. Stockholm: SOU 1997:54. Finansdepartementet.

[8] OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*. Paris: OECD.

Tabel 5.2
Antal departementer og ministre i 2005

	Antal departementer	Antal ministre
Danmark	19	20
Sverige	11	22
Norge	17	19
Storbritannien	19	23

Anm.: Betegnelsen 'ministre' er inklusiv ministre uden portefølje, men eksklusiv juniorministre og statssekretærer. I Norge er der pr. februar 2005 30 statssekretærer. I Sverige er der pr. primo 2004 28 statssekretærer. I Storbritannien er der pr. oktober 2005 59 juniorministre.
Kilde: Finansministeriets egen opgørelse.

Der er forskel på landene i en anden henseende. I Danmark er der som hovedregel én minister pr. departement, mens den politiske ledelse i de tre andre lande ikke kun er lagt i hænderne på en minister. Der er til bistand og aflastning af ministeren også udnævnt en eller flere juniorministre eller statssekretærer. Det betyder, at når der er flere politiske ledere i spidsen for et ministerium, så reduceres arbejdsbyrden for den enkelte minister, hvorved det er muligt at etablere større ministerområder. Fx har Sverige i sammenligning med Danmark 11 relativt store departementer, der ledes af 22 ministre, som igen bistås af 1-3 statssekretærer.

Mens juniorministrene er politikere, der inden for mere eller mindre velafgrænsede områder aflaster ministeren, er statssekretærerne i Norge og Sverige en blanding af viceministre og politisk udnævnte departementschefer. De har i den sidste egenskab ansvaret for den politiske rådgivning af ministeren og for arbejdet med ny politik i departementet. Statssekretærerne har også i det daglige arbejde ansvaret for koordination og ledelse af departementets samlede stab, der er sammensat af en blanding af politisk udnævnte medarbejdere og professionelle embedsmænd. Ingen af disse modeller kendes i Danmark, der forbliver et af de få lande, hvor den politiske ledelsesopgave hviler på ministrene og kun ministrene.

5.5 Delegation og styrelsesorganisation

I såvel OECD's arbejde med reformer af den offentlige sektor som i forskningen har man i en årrække været stærkt optaget af muligheden for organisatorisk at sondre mellem den centrale del af den ministerielle organisation (departementet) og tilhørende administrative organisationer. En sådan tvedeling af organisationen giver mulighed for at delegere en række opgaver til enheder, som er placeret uden for departementet. Der er flere grunde til, at man i en række lande har indført varianter af en sådan organisationsform. Den vigtigste er, at man derigennem kan aflaste ministeren og det departement, som bistår ministeren. Det giver mulighed for at sondre mellem opgaver, som knytter sig til udvikling af ny politik og opgaver, som knytter sig til den løbende administration. Ulempen er som nævnt i de foregående kapitler en risiko for en vis grad af dobbeltarbejde. Disse rationaler var den traditionelle danske begrun-

delse for indførelse af departements-styrelsesorganisationen i centraladministrationen.

Det samme gælder for den norske centraladministrative model, der minder stærkt om den danske[9]. Direktoraterne har været en vigtig del af den norske centraladministration helt fra midten af 1800-tallet. Der skete i 1955-1970 en kraftig vækst i antallet af direktorater, og der findes i dag omkring 60-70 direktorater[10]. Direktoraterne er underlagt departementschefens instruktionsbeføjelse, men har fået delegeret kompetence til at træffe afgørelser og fremme forslag i eget navn. Direktoraterne træffer afgørelser inden for de retningslinjer, der er fastlagt af departementet. Hovedparten af de sager, der bliver behandlet i direktoraterne, har en faglig eller teknisk karakter, og der er ofte tale om konkrete enkeltsagsafgørelser. Direktoraterne besidder en stor faglig og teknisk indsigt, som departementerne søger at udnytte i forbindelse med policyudviklingen.

Den dualistiske model – i en mere vidtgående udgave – er også grundlæggende i de new zealandske reformer. Den er også et væsentligt led i tankegangen bag de såkaldte "Next Step-agencies", som var et hovedelement i de reformer af den britiske centraladministration, som blev indledt under de konservative regeringer, og som er videreført under New Labour[11]. Med reformen blev den løbende administration udskilt fra departementerne i særskilte styrelser med egen ledelse. I perioden mellem 1988-2002 blev der oprettet 131 styrelser, der beskæftigede omkring tre-fjerdedele af det faste embedsværk[12].

Det var dog hverken de danske eller norske styrelser, der var forbilledet for delegationen af kompetence fra departementer til styrelser i den britiske centraladministration. Man skelede snarere til den svenske dualistiske model, der har rødder langt tilbage i Sveriges før-demokratiske forfatningshistorie.

Den dualistiske model hviler på en tankegang, som ligger tæt op ad de synspunkter, som bl.a. OECD har gjort sig til fortaler for i arbejdet med reguleringspolitiske reformer. Her ønsker man at styrke forvaltningens troværdighed. Det vil sige tilliden til, at de afgørelser, der træffes i konkrete sager, ikke hviler på politiske hensyn, men derimod alene på faglige hensyn inden for rammerne af den gældende lovgivning. Det er, argumenterer man, vigtigt for at opretholde borgeres og virksomheders tillid til den offentlige administration, og for på det erhvervsøkonomiske område at sikre et stabilt investeringsklima, hvor specielt virksomhederne kan træffe langsigtede beslutninger i tillid til gældende regulering. Tankegangen er således en moderne udgave af logikken af den klassiske svenske styrelsesmodel, hvis sigte var at hindre en kon-

[9] Svardal, Gunnar (1997): Stortinget, regjeringen, og statsadministrasjonen. I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.
[10] Christensen, Tom og Morten Egebjerg (1997): Sentraladministrationen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater, i Tom Christensen og Morten Egebjerg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
[11] James, Oliver (2003): *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. Houndmills: Palgrave.
[12] OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies*. Paris: OECD.

centration af politisk magt over forvaltningen hos en enkelt person eller et enkelt embede. Derfor er begge modeller principielt uforenelige med tankegangen bag den ministerstyrede centraladministration.

Når man i Storbritannien har skelet til den svenske dualistiske styrelsesmodel var det dog primært af andre grunde. Fra de to store politiske partiers side ønskede man en reform af centraladministrationen, som flyttede de ledende embedsmænds opmærksomhed væk fra udvikling og planlægning af ny politik til ledelse og drift af de myndigheder og institutioner, som var placeret i statsligt regi. Erfaringen var, at man i den traditionelle departementale organisation, hvor ministerierne udgjorde enhedsorganisationer, havde en struktur, som tilskyndede de ledende embedsmænd til i alt overvejende grad at interessere sig for rådgivningen af den politiske ledelse om nye politiske initiativer. Konsekvensen var, at forvaltning og drift blev forsømt, og det var vurderingen, at det både gik ud over service over for borgere og virksomheder og over effektiviteten i drifts- og implementeringsledet. Det er en tankegang, som er anderledes end, men ikke strider mod, den danske departements-styrelsesmodel. Den hviler på en antagelse om, at det er hensigtsmæssigt at delegere drift og forvaltning til selvstændige styrelser, fordi man derigennem kan frigøre ressourcer i departementet og hos ministeren til at arbejde med ny politik, samt at man derigennem kan koncentrere styrelsernes indsats om drifts- og implementeringsopgaven.

På et punkt har troværdigheds- og uafhængighedshensynet imidlertid spillet en vis rolle for de britiske reformer. Det hænger sammen med Storbritanniens status som foregangsland, når det gælder privatisering de tidligere nationale forsyningsvirksomheder. Åbningen af deres hidtidige monopolmarkeder for konkurrence rejste spørgsmålet om, i hvilket omfang og hvordan man skulle regulere de nye markeder, således at man fik den tilsigtede grad af konkurrence. En del af løsningen var at etablere særlige reguleringsmyndigheder, som var placeret i armslængde af regeringen og ministerierne, og som fik ansvaret for reguleringen af de nye markeder for el, gas, telekommunikation, vand mv. Den samme logik er overført til organiseringen af det generelle konkurrencetilsyn, ligesom den britiske centralbank, Bank of England, under New Labour-regeringen har opnået en mere uafhængig status i forhold til regeringen.

Det rejser to spørgsmål. Det første spørgsmål er, hvordan man sikrer sådanne styrelsers uafhængighed i forhold til regeringen og ministrene. Den mest brugte løsning har været at indsætte en bestyrelse. Ledelsen refererer derefter til den i stedet for til ministeren gennem et departement. Den model kendes også fra den danske og den norske udvikling, hvor man i de seneste har indsat en bestyrelse eller et styre (den norske betegnelse) i en række styrelser og direktorater. I disse bestyrelser er der eksternt flertal.

Boks 5.1. viser nogle danske eksempler på styrelser og bestyrelser med varierende grader af kompetencer. Variationen gælder også bestyrelsens sammensætning – fx ser

man bestyrelser med en stærk interessentrepræsentation, ligesom man ser bestyrelser med et stærkt indslag af særlig sagkundskab.

Boks 5.1

Danske styrelser med varierende grad af selvstændig kompetence

Domstolsstyrelsen
Domstolsstyrelsen hører under Justitsministeriet, men justitsministeren har ingen instruktionsbeføjelser over for styrelsen og kan ikke ændre styrelsens afgørelser. Det understreger domstolenes selvstændige stilling og uafhængighed.

Danmarks Statistik
Danmarks Statistik er central myndighed for den danske statistik og har en udstrakt grad af selvstændighed, da den statistiske belysning skal være uafhængig af særinteresser. Danmarks Statistik ledes af en bestyrelse bestående af rigsstatistikeren som formand og seks medlemmer, der beskikkes af økonomi- og erhvervsministeren.

Banedanmark
Banestyrelsen ændrede pr. 1. marts 2004 navn til Banedanmark. Banedanmark varetager administration, udvikling, drift og udbud af opgaver vedrørende statens jernbanenet. Banedanmark har status af en selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse, der varetager den overordnede ledelse af virksomheden under ansvar over for transport- og energiministeren. Bestyrelsen består af seks medlemmer, hvoraf transport- og energiministeren vælger de fire og medarbejderne de to. Bestyrelsen overgik i efteråret 2005 fra at have rådgivende til at have besluttende kompetencer.

IT-og Telestyrelsen
IT-og Telestyrelsen har til hovedopgave at udvikle og gennemføre initiativer inden for centrale områder af regeringens IT- og telepolitik, herunder at fremme konkurrencen og sikre den fornødne forbrugerbeskyttelse på IT- og teleområdet. IT- og Telestyrelsen er via lovgivningen sikret uafhængighed i den administrative sagsbehandling.

Det andet spørgsmål er, om en høj grad af uafhængighed hos styrelserne svækker forvaltningens lydhørhed over for den parlamentarisk ansvarlige politiske ledelse. Spørgsmålet er kommet op i både Storbritannien og som nævnt i Sverige. I Storbritannien er løsningen på det pragmatisk og ad hoc-præget, og det er generelt usikkert i hvilket omfang delegationen fra departementsniveauet til styrelses-niveauet indebærer, at ministre og regering har fraskrevet sig muligheden for at gribe ind i konkrete sagsforløb. Det er imidlertid i den britiske forvaltningsmodel ikke noget principielt spørgsmål[13].

Det er anderledes i den svenske model med dens forfatningsbestemte og historisk stærkt rodfæstede arbejdsdeling mellem departements- og styrelsesniveauet. Arbejdsdelingen hviler som nævnt her på antagelsen om en i praksis skarp adskillelse mellem konkret administration og generel politik. Ministeren og regeringen har ikke kompetence til at intervenere i konkrete afgørelser vedrørende borgere og virksomheder og kan heller ikke af Rigsdagen gøres ansvarlig for konkrete afgørelser. Ligeledes skal regeringen, når der forberedes en beslutning, som har betydning for en styrelse, høre den pågældende styrelse. Regeringen har mulighed for at kontrollere styrelserne gen-

[13] Hogwood, Brian W. m.fl. (2001): Agencies, ministers and civil servants in Britain. I B. Guy Peter & Jon Pierre (red): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*. London: Routledge.

nem de direktiver, der skrives til de enkelte styrelser samt ved udnævnelsen af styrelsesdirektøren, men sammenlignet med Danmark kan styrelserne agere meget selvstændigt i forhold til departementerne.

Da man i Sverige yderligere ikke har ministerstyre, er båndet brudt mellem departement og styrelse. Et bånd, der fx i Danmark og Norge baner vejen for en lydhør centraladministration. Da lovgivningen ikke kan være præcis, og da der kan opstå situationer i forvaltningen, som kræver en konkret politisk afvejning, kan der være et problem. I den rene svenske model uden ministerstyre er det vanskeligt at løse på en politisk tilfredsstillende måde i ministerielt regi. Man har derfor i stigende grad kompenseret for styrelsernes svage integration i den parlamentariske styringskæde på anden måde. En strategi er at give styrelserne bestyrelser. Over tid har disse bestyrelser med stadig større hyppighed repræsentation fra de politiske partier i Rigsdagen. Bestyrelsesmodellen har også en vis udbredelse i Norge, mens den som nævnt fortsat er undtagelsen i Danmark. Den anden strategi er udnævnelse af styrelseschefer, som har en forudgående politisk karriere, det være sig som medlemmer af Rigsdagen eller som ministre eller statssekretærer. I en ministerstyret forvaltning, som den danske, er der ikke noget behov herfor, og det forekommer heller ikke i praksis.

En sammenligning af udviklingen i de fire lande viser, at den udvikling, som har fundet sted i Storbritannien med oprettelsen af styrelser (agencies) uden for departementerne, men gennemgående inden for ministerstyrets rammer, bidrager til at løse problemer, som er mindre i den danske centraladministrative tradition. På tilsvarende måde er den danske (og norske) organisationsform med styrelser inden for rammerne af ministerstyret bedre tilpasset et parlamentarisk demokrati end den svenske dualistiske organisationsform. Derfor har der ikke været det samme behov for at overveje, hvordan man kan sikre den politiske kontrol med forvaltningen og forvaltningens lydhørhed i forhold til de politiske institutioner. Dertil kommer, at de forskellige varianter af den danske centraladministrative model tillader en fleksibel arbejdsdeling mellem departement og styrelser, hvad enten det drejer sig om løbende administration og styring eller om udvikling og forberedelse af ny politik. I Sverige er det af hensyn til kapacitet og specialiseret viden sådan, at man trods den dualistiske struktur nødvendigvis må overlade en del af politikudviklingen og de analyser, der er knyttet til den til styrelser, som er placeret delvis uden for ministerens rækkevidde. Det er derfor også sådan, at der bag den dualistiske struktur er en lang og vedholdende praksis, som bygger på en høj grad af pragmatisme, og som tillader et betydeligt og tæt samspil mellem departementer og styrelser[14].

5.6 Den politiske ledelse og sekretariatsbetjeningens organisation

En fælles problemstilling for alle centraladministrative systemer er, hvilken rådgivning og sekretariatsbetjening den politiske ledelse skal have, og hvordan den skal or-

[14] Jacobsson, Bengt (1984): *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styring av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.

ganiseres. Det handler også her om at afveje forskellige hensyn i forhold til hinanden. På den ene side er hensynet til at sikre ministeren den rådgivningskapacitet, som er forudsætningen for varetagelsen af den politiske ledelsesfunktion. På den anden side er der hensynet til at sikre den parlamentariske kontrol med forvaltningen, således at ministeren og regeringen ikke fuldstændigt overtager og politiserer den centrale forvaltning i et land. Det første hensyn handler om politisk lydhørhed og kapacitet til at sikre lydhørheden. Det andet hensyn handler om parlamentarisk og retlig ansvarlighed og dermed grænser for udøvelse af politisk-ledelsesmæssig magt over for forvaltningen.

I de vestlige centraladministrative systemer har hovedløsningen på denne problemstilling siden begyndelsen af det 20. århundrede været opretholdelsen af et professionelt embedsapparat, hvor rekruttering og forfremmelse skete på grundlag af faglige kvalifikationer. Det er et såkaldt merit-system, hvor først og fremmest partipolitisk tilhørsforhold er uden betydning for embedsmændenes ansættelse og karriere, og hvor embedsmændene fortsætter i deres stillinger og funktioner ved regerings- og ministerskifte. Systemet er i nogle lande modificeret. Det gælder Norge og Sverige. Det er imidlertid væsentligt, at selv i disse to lande, hvor der er sket en vis politisering af nogle udnævnelser, så er meritprincippet fortsat det alt overvejende princip for ansættelse og forfremmelse af centraladministrative embedsmænd i de administrative systemer.

I både Danmark og Storbritannien er der dog tale om et helt rent meritsystem. I de to lande har man udviklet en praksis, hvor ministeriernes departementer som helhed bliver betragtet og fungerer som ministerens sekretariat. Det indebærer, at departementschefen fungerer som ministerens nærmeste rådgiver, og at departementets øvrige chefer og sagsbehandlere indgår i ministerens rådgivningsstab. Embedsværket leverer således en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning af regeringen og dens ministre, der omfatter forberedelse og afgørelse af sager, analyse og udvikling af ny politik, rådgivning af ministeren med hensyn til såvel faglige som politiske spørgsmål mv. I den sidste opgave ligger også sekretariatsbehandling af sager, som skal forelægges parlamentet samt rådgivning af ministeren med hensyn til de taktiske aspekter af samspillet med ikke mindst parlamentet og partierne, men også interesseorganisationer og andre interessenter uden for ministeriet og regeringsapparatet. Der er således få begrænsninger på, hvad embedsmændene beskæftiger sig med i rådgivningen af deres ministre, og det er accepteret af partierne, at det forholder sig sådan.

Der er alligevel en grænse for, hvor langt embedsmændene strækker sig i deres politiske rådgivning. Det gælder således i både Danmark og Storbritannien, at hensynet til embedsmændenes genanvendelighed vejer tungt. Det er et hensyn, som spiller en stor rolle for både partierne og for embedsværket, og det bliver respekteret af de siddende regeringer. Det betyder i praksis, at man ikke inddrager embedsmændene i - og at de ikke lader sig inddrage i - løsningen af rådgivningsopgaver, som knytter sig til ministerens opgaver i forhold til partiet. Selv om grænsen ikke er nem at trække, er det en realitet, at der går en sådan grænse, og at den bliver håndhævet bl.a. gennem

den parlamentariske kontrol med regeringen[15]. Det sker specielt i forbindelse med bistand til ministre og regeringen under valgkampe[16]. Grænsen har på det punkt ikke flyttet sig mærkbart over tid.

Det forholder sig anderledes i Norge og i særdeleshed i Sverige. Der er inden for rammerne af meritsystemet sket en vis politisering af rådgivningen. Departementernes chefer (statssekretærerne) fungerer som ministeriets daglige ledere og som ministerens nærmeste rådgivere i lighed med departementschefen i Danmark. De følger den siddende ministre og bliver udskiftet ved regeringsskifte. For det andet er der foruden statssekretærerne ansat et antal politisk udnævnte medarbejdere i departementerne. De deltager i departementets arbejde på lige fod med dets professionelle embedsmænd, men forlader som statssekretærerne deres stillinger med ministeren.

For specielt Sverige kan det ifølge betænkning 443 udgøre et problem, at tidligere statssekretærer i Sverige ansættes i ledende stillinger i ministeriets styrelser, idet det kan medvirke til at politisere forvaltningen. I Storbritannien har man ikke dette problem, idet juniorministrene er medlemmer af parlamentet og således fortsætter deres politiske karriere i parlamentet, når deres ansættelse som juniorministre ophører. I Storbritannien lægges der betydeligt vægt på en klar adskillelse af de politisk ansatte embedsmænds funktioner og det faste embedsværks funktioner, mens skillelinjen i Norge og specielt Sverige er mindre klar. Det kan eventuelt forklare, at der i Storbritannien i lighed med Danmark har været en debat om anvendelsen af spindoktorer, mens det er karakteristisk, at denne debat stort set har været fraværende i Norge og Sverige.

Rene meritsystemer som det britiske og det danske har været i stand til at løse rådgivnings- og betjeningsopgaverne i forhold til den politiske ledelse på en måde, som fuldt ud tilfredsstiller de enkelte ministre og regeringerne. Samtidig er erfaringen fra fx EU, at lande, hvis ministre har politisk rekrutterede rådgivere, ikke opnår et forspring i forhandlingerne i forhold til lande, hvis ministre udelukkende modtager rådgivning fra professionelle og upolitiske embedsmænd[17]. Endelig er erfaringen, at de rene meritsystemer har udviklet sig på en måde, som har muliggjort en løbende tilpasning af den politiske rådgivning til den politiske ledelses krav om en mere indgående rådgivning. Det er sket, uden at det er gået ud over embedsmændenes genanvendelighed. Betænkning 1443 indeholder en ganske omfattende analyse af dette spørgsmål, som også dækker de tre lande, der indgår i denne sammenligning[18].

---

[15] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information. For en teoretisk analyse af problemet henvises til Horn, Murray J. (1995): *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.

[16] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

[17] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information. pp. 159-170.

[18] *Betænkning 1443* (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

På et punkt er der sket en afgørende ændring i organiseringen af rådgivningen af den politiske ledelse. I nutidig politik spiller medierne en større rolle end tidligere, og regeringer og ministre oplever i alle demokratiske lande et stigende behov for en professionel rådgivning med hensyn til tilrettelæggelsen af samspillet med medierne. Det har samtidig været en opgave, som det faste embedsværk har haft vanskeligt ved at løse på en måde, der efter den politiske ledelses vurdering var tilstrækkeligt professionel. Nogle lande havde allerede presse- eller medierådgivere, som løste opgaver i centraladministrationen, ofte i tilknytning til den politiske ledelse. Det gjaldt fx Norge og Sverige. Men både i disse lande og i lande som Danmark og Storbritannien, hvor dette ikke tidligere var tilfældet, er der sket en opprioritering af opgaven. Det varierer, hvordan den er organiseret. I et land som Sverige er der tale om opgaver, som varetages af politisk udnævnte medierådgivere (spindoktorer). I lande som Danmark og Storbritannien er der tale om en blandet rekruttering, idet medierådgiverne somme tider er politisk udnævnte og sommetider er rekrutteret med baggrund i en mediekarriere, men uden nødvendigvis at dele partitilhørsforhold med ministeren. Fælles for begge kategorier af medarbejdere er dog i Danmark, at de forlader deres stillinger, når ministeren går eller bliver fritstillet i det øjeblik, der er udskrevet valg til Folketinget. Det er vigtigt at understrege, at der i høj grad er tale om teknisk præget presseopgave, som det faste embedsværk normalt ikke honorerer.

Medierådgiver- eller spindoktorfænomenet har i de seneste år fået betydelig opmærksomhed. Det gælder overalt i de vestlige demokratier, hvor det ofte fremstilles som en kontroversiel nyskabelse. Men uanset om man har at gøre med rådgivere, som er rekrutteret med en kombineret professionel og politisk baggrund eller udelukkende med en professionel mediebaggrund, så er der tale om et fænomen, som for det første omfatter et ret begrænset antal medarbejdere i forhold til den samlede departementale stab. For det andet løser de af kapacitetsmæssige og faglige grunde opgaver, som er begrænsede i forhold til den samlede faglige og politiske rådgivning i departementerne. Det gælder for det tredje også i systemer som det britiske, hvor der i premierministerens kontor er ansat et antal særlige rådgivere, som i betydeligt omfang kombinerer en politisk baggrund med en mediemæssig og/eller policy-analytisk baggrund. Det gælder imidlertid for det fjerde i Storbritannien i lighed med i Danmark, at det er blevet slået fast, at de ikke har instruktionsbeføjelser i forhold til den professionelle og permanente stab af embedsmænd. Den foreløbige erfaring er således, at det i rene meritsystemer har vist sig muligt ikke alene at integrere den nye mediefunktion, men også at sikre en modus vivendi mellem embedsmændene og medierådgiverne. Det gælder hvad enten disse udelukkende har en professionel mediebaggrund eller kombinerer den med et politisk tilknytningsforhold til ministeren og regeringen.

5.7 Regeringen og den interministerielle koordination

5.7.1 Den interministerielle koordination

Simple kapacitetsmæssige hensyn tilsiger, at man er nødt til at acceptere en specialisering mellem forskellige sagområder inden for regeringen og centraladministrationen. Derfor gælder ressortprincippet overalt, således at regeringen består af en række medlemmer, som hver for sig har ministeransvar for et bestemt politikområde. Det gælder også i et system som det svenske, hvor der ikke er ministerstyre. Denne specialisering skal samtidig afbalanceres ud fra to andre hensyn. Det ene er regeringens behov for at kunne præsentere en politik, som er tilstrækkeligt sammenhængende. Det andet er at sikre effektiviteten, herunder hensynet til rammerne for det samlede forbrug af ressourcer. Derfor må specialiserings- og kapacitetshensynet afvejes over for et overordnet koordinationshensyn.

Som det blev vist i boks 5.1, er der ikke en på forhånd given balance her. Den varierer fra land til land i overensstemmelse med de politiske forhold og forfatningstraditionen. Generelt kan man dog fastslå, at såvel Storbritannien og Sverige har systemer med en relativt mere centraliseret koordination end Danmark og Norge. Der er imidlertid for alle fire lande tale om komplicerede forhold, og det er et felt, hvor man skal være varsom med at trække for stærke konklusioner på grundlag af formelle sammenligninger[19].

Generelt ses der i alle fire lande et øget fokus på behovet for koordination på tværs af centraladministrationen. Den bagvedliggende årsag er væksten i statens virksomhed, ambitiøse reformprogrammer, samarbejdet i EU og andre internationale fora, der gør det nødvendigt at kunne præsentere en sammenhængende national politik i forhandlinger mv. I Danmark afspejler det sig ved, at regeringsudvalgene har fået øget betydning ved hvert regeringsskifte siden 1980'erne, og at udvalgene understøttes i deres arbejde af forberedende embedsmandsudvalg på departementschefniveau. Det gælder ikke mindst centrale udvalg som K-og Ø-udvalget[20]. De enkelte udvalgs betydning varierer selvsagt over tid.

Betingelserne for tværministeriel koordination hænger sammen med landenes forfatningstradition og regeringssystemer. Der er to grundlæggende forskelle mellem de fire lande, som indebærer, at regeringskoordinationen alt i alt ud fra et institutionelt synspunkt er stærkere i Storbritannien og Sverige end i Danmark og Norge. For Storbritanniens vedkommende ligger det i kombinationen af kabinetsstyre og en relativt stærkt placeret funktion som premierminister. Premierministerens position står yderligere stærkere på grund af eksistensen af dels premierministerens kontor, der nu er bemandet med en blanding af embedsmænd med erfaring fra ressortministerierne

[19] For gode sammenfatninger se fx Rhodes, R.A.W. (ed.) (2000): *Transforming British Government. Vol. 2. Changing Roles and Relationships*. Houndsmills: Macmillan.
og Hustedt, Thurid & Jan Tiessen (2005): Transforming Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden. An Institutional Policy Perspective. University of Potsdam.

[20] Jensen, Lotte (2003): *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør.*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

og særlige rådgivere, dels *The Cabinet Office*, der har ansvaret for den praktiske tilrettelæggelse og koordination af arbejdet i regeringen. En så stærk central funktion omkring statsministeren kender man ikke i Danmark og Norge, selv om der over tid er sket udbygning af sekretariatsfunktionen.

For Sveriges vedkommende ligger der også en vis centralisering i den politiske og forfatningsmæssige tradition, som især indebærer en vægt på regeringen som en helhed. Det er en tankegang, som den dualistiske tradition med dens arbejdsdeling mellem departementerne/regeringskancelliet og styrelserne/embedsværkene understreger. Den bliver yderligere understreget af, at man i Sverige har ret få og store ministerier, hvor ledelsen er delt mellem flere sideordnede ministre, som alle indgår i regeringen.

Sverige er på mange måder det land, hvor hensynet til koordination har spillet den største rolle for centraladministrationens indretning. Der findes en række formelt beskrevne samrådsformer i regeringskancelliet, som skal sikre, at princippet om kollektive beslutninger efterleves, og der lægges stor vægt på opnåelse af konsensus.

Betoningen af regeringen og det samlede regeringsapparat som en politisk og organisatorisk enhed er blevet understreget i løbet af 1990'erne. Den såkaldte Dahlgrengruppe konkluderede således i 1997, at regeringskancelliet trods betoningen af helhedshensynet var stærkt sektoropdelt i praksis. For at fremme helhedstænkningen i den centrale del af administrationen besluttede man en storstilet reorganisering af regeringskancelliet, som er fællesbetegnelsen for den samlede departementale organisation. Den blev organiseret som én sammenhængende organisatorisk myndighed, hvis enkelte departementer alle var underlagt en fælles personalepolitik og administrativ koordination. Sideløbende lancerede man et program, der omfattede ledelsesudvikling, fokus på nye arbejdsformer og karriereudvikling for derigennem at styrke en korpsånd på tværs af regeringskancelliet. Endelig fusionerede man 3-4 departementer til et stort næringsdepartement[21].

En evaluering gennemført for Rigsdagens Revisorer i 2003 nåede dog frem til den konklusion, at reformen ikke på det tidspunkt havde ændret afgørende ved sammenhæng og koordination mellem regeringskancelliets departementer. Man formulerede det på den provokerende måde, at man nok havde forsøgt at samle en halv snes departementer under én myndighed, men i praksis fortsat måtte leve med et trecifret antal enheder, der hver for sig arbejdede med betydelig selvstændighed[22].

I Storbritannien har der traditionelt været stor opmærksomhed fra skiftende premiereministres side på behovet for koordinering, hvilket har udmøntet sig i såvel organi-

[21] Statskonsult (2001): *På kryss eller tvers – departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Bergen: University of Bergen.
[22] Riksdagens Revisorer (2001). *En myndighet, tio department, eller hundra enheter?* Stockholm: Riksdagens Revisioner.

satoriske tiltag som andre initiativer. Under Blair-regeringen er flere ministerier således lagt sammen til superministerier. Koordinationsopgaven er koncentreret ved premierministeren i form af premierministerens kontor (PMO) og *The Cabinet Office*, men også regeringsudvalg, Finansministeriet og ministre uden portefølje er en central del af koordinationsmekanismerne. Blandt andre initiativer under Blair-regeringen kan nævnes udvælgelsen af særlige områder for tværsektoriel indsats i forbindelse med den årlige budgetfastlæggelse og fastsættelse af tværsektorielle mål. Dertil kommer bedre administrativ understøttelse af tværgående samarbejde med særligt fokus på at skabe en fælles identitet blandt embedsmænd og at skabe incitamenter for mere tværgående samarbejde ved at tillægge det vægt ved rekruttering og forfremmelser.

Selvom betingelserne for tværgående koordination således er anderledes i Storbritannien og Sverige, kan bestræbelserne for at opnå en bedre tværgående sammenbinding af centraladministrationen via tværsektoral målstyring, personale- og ledelsespolitikken mv., være til inspiration i en dansk kontekst.

Koordinationen på regeringsniveau foregår i alle lande gennem regeringsudvalg. Det er et generelt træk i udviklingen, at man for både at styrke koordinationen og aflaste selve regeringen eller kabinettet har nedsat et antal regeringsudvalg, som inden for et nærmere afgrænset område har ansvaret for koordinationen. Det kan enten være for endeligt at sikre koordinationen eller for politisk at forberede sager til endelig afgørelse i regeringen. Der er i alle lande opbygget sekretariatsprocedurer omkring forberedelse og betjening af regeringens udvalgskoordination. Det varierer imidlertid, hvordan sekretariatsbetjeningen er tilrettelagt. Den kan være lagt i hænderne på et af fagministerierne, således som det er tilfældet i Danmark, eller på regeringschefens kontor således som man har tilstræbt det i Norge.

I alle regeringssystemer hviler den interministerielle koordination så at sige på to ben. Det ene er den nævnte politiske koordination omkring regering og statsminister, der nu om dage er udbygget med et antal regeringsudvalg. Det andet ben består i tværgående departementer, hvor specielt finansministerierne indtager en central rolle. De skal ikke alene sikre den politiske helhed i regeringens politik, men også indpasse den under en fælles økonomisk og ressourcemæssig ramme. I alle fire lande er finansministerierne derfor centralt placeret. På tilsvarende måde indtager finansministerierne i de andre tre lande en vigtig placering i koordinationen inden for regeringen og centraladministrationen. Det samme gælder i den generelle økonomiske politik og i den offentlige politik på ressourcekrævende områder så som arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken.

Der er et komplementært forhold mellem den interministerielle koordination, der bliver varetaget med regeringschefen og hans departementale organisation som kerne, og den koordination, som bliver varetaget af finansministeren og finansministeriet. Det er forholdet i alle fire lande, hvad der afspejler både den politiske konstellation og den aktuelle rolle- og styrkefordeling. Generelt er det dog sådan, at finansministerierne har en betydeligt større kapacitet end regeringschefen og hans stab, hvortil

kommer, at deres koordination er forankret i de formaliserede procedurer omkring budgetforberedelse og budgetstyring. Regeringschefen og hans stab opererer derfor på et langt mere selektivt grundlag, hvor koordinationens omfang beror på, hvilke sager der i en given situation får en sådan politisk prioritet, at de bliver trukket op på højeste regeringsniveau.

5.7.2 EU-koordination

Tre af de fire lande er medlemmer af EU. Det fjerde, Norge, indgår gennem det såkaldte europæiske økonomiske samarbejde (EØS) i et tæt samarbejde med EU. Konsekvensen er for alle fire lande, at dele af den offentlige politik helt eller delvis bliver formuleret på EU-niveau. Det forudsætter politisk og administrativt en regeringskapacitet til formulering af synspunkter, som lever op til de samme krav om politisk sammenhæng som den rent nationale politik.

Det har i alle fire lande ført til etableringen af særlige procedurer på området. Det gælder for dem alle fire, at man fra starten har lagt vægt på en rimeligt stærk koordination på EU-området. For både Danmark og Storbritannien, som indtrådte i det daværende EF allerede i 1973, hænger det sammen med, at EU-politikken var ganske følsom, og at det derfor var væsentligt for skiftende regeringer at kunne præsentere en politik, som var politisk gennemtænkt og sammenhængende. I britisk sammenhæng har det, meget i tråd med den ret høje centralisering i regeringssystemet, resulteret i etableringen samordningsprocedurer, hvor premierministeren og premierministerens kontor indtager en helt central rolle. Sverige, de først indtrådte i EU i 1995, har valgt en lignende løsning.

Danmark har en anden tradition, hvor de enkelte ministres selvstændighed er større. Ikke desto mindre er der på det europæiske område etableret et koordinationssystem, som er meget tæt, og som yderligere har været præget af stor stabilitet siden etableringen i begyndelsen af 1970'erne. Det giver på det overordnede niveau en central rolle til Udenrigsministeriet. Samtidig er der sikret en balance i forhold til fagministerierne. En række af dem har fra starten været stærkt involveret i EU-samarbejdet og har gennem årene opbygget en betydelig EU-ekspertise. Også omkring deres EU-opgaver foregår der en tværministeriel koordination med det mest berørte ministerium som knudepunkt for en koordination, som ud over Udenrigsministeriet omfatter de ministerier fra tilgrænsende ressortområder. Med tiden er der på EU-koordinationens område indarbejdet en række rutiner, som ikke alene giver koordinationens betydelig stabilitet, men også sikrer dens effektivitet med en forholdsvis beskeden ressourceindsats.

Efter EU-målestok er der i de fire lande tale om en ret tæt og gnidningsfri koordination, som i de tre lande, der er medlemmer af unionen, har været med til at sikre to ting. Den ene er, at landenes ministre og embedsmænd har været i stand til at tale med én stemme under møder i Rådet eller rådsregi. Den anden er, at koordinationen

også har sikret en integration af EU-politikken i det nationale politiske system[23]. Det har specielt i en dansk sammenhæng vist sig værdifuldt, at man gennem koordinationen har kunnet sikre sig bred tilslutning både blandt de berørte interesseorganisationer og i Folketinget. Det har samtidig bidraget til at opnå en ret gnidningsfri og effektiv implementering af EU's lovgivning i Danmark.

5.8 Erfaringsudveksling og læring

De tre europæiske lande som dansk centraladministration er sammenlignet med i dette kapitel har alle velfungerende administrative systemer. Selv om der er væsentlige lighedstræk mellem landene, viser sammenligningen også, at en forskellig indretning af systemerne ikke uden videre fører til store forskelle med hensyn til deres funktionsdygtighed. Det er væsentligt, at det er muligt at indrette sig forskelligt, akkurat som det sker inden for hvert af de nationale systemer. Der er alligevel tre konklusioner, som det er væsentligt at fremhæve i et erfaringsudvekslings- og læringsperspektiv.

Den første konklusion er, at Danmark og Storbritannien, som har fastholdt en centraladministration organiseret og sammensat efter det klassiske meritprincip, har været i stand til at sikre en fuldt professionel betjening og rådgivning af den politiske ledelse i centraladministration og regering. Den imødekommer på den ene side skiftende regeringers store krav til administrationen samtidig med at den sikrer embedsmandværkets genanvendelighed.

Den anden konklusion er, at det ved indretningen af centraladministrative organisations- og styringssystemer er væsentligt at afbalancere hensynet til fagligt-teknisk kapacitet og effektivitet over for hensynet til politisk lydhørhed og parlamentarisk ansvarlighed. Det er vigtigt på et tidspunkt, hvor en dualistisk model, der adskiller den del af den ministerielle organisation, som har ansvaret for den politiske rådgivning fra den udførende del, som er henlagt til selvstændige styrelser placeret på centraladministrativt niveau, har fået stor opmærksomhed. I det omfang man ikke sikrer det, tyder alt på, at der opstår spændinger, som løses på anden måde.

Den tredje konklusion er, at man i den britiske centraladministration efter alt at dømme er nået ganske langt, når det gælder sikringen af en troværdig arbejdsdeling mellem politikudformning, reguleringsadministration på de traditionelle offentlige monopolområder og driften af de private eller offentlige virksomheder, som nu forudsættes at operere under markedskonkurrence. Det er ikke løsninger, som er fundet i et snuptag, men udviklet over tid i lyset af de erfaringer, der blev indhentet efter markedsåbningerne.

---

[23] Christensen, Jørgen Grønnegård (2003): Den robuste og fleksible forvaltning. I Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.): *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Kassim, Hussein mfl. (red.) (2000): *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.

Bilag 1. Deltagende departementer og styrelser

Tabel 1

Deltagende departementer og styrelser[1]

Ministerområde	Enhed
Udenrigsministeriet	Departementet
Finansministeriet	Departementet
	Økonomistyrelsen
	Personalestyrelsen
	Slots- og ejendomsstyrelsen
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Departementet
	Konkurrencestyrelsen
	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
	Patent- og Varemærkestyrelsen
	Sikkerhedsstyrelsen
	Finanstilsynet
	Erhvervs- og Byggestyrelsen
	Statens Byggeforskningsinstitut
	Danmarks Statistik
	Energistyrelsen[2]
	Søfartsstyrelsen
Skatteministeriet	Departementet
	Landsskatteretten
	SKAT
Justitsministeriet	Departementet
	Rigspolitiet
	Civilstyrelsen
	Direktoratet for Kriminalforsorgen
	Domstolsstyrelsen
Forsvarsministeriet	Departementet
	Forsvarskommandoen
	Hjemmeværnskommandoen
	Farvandsvæsenet
	Beredskabsstyrelsen
	Forsvarets Bygningstjeneste[3]
Socialministeriet	Departementet
	Ankestyrelsen
	Den sociale Sikringsstyrelsen
	Styrelsen for Social Service
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Departementet
	Sundhedsstyrelsen
	Lægemiddelstyrelsen
Beskæftigelsesministeriet	Departementet
	Arbejdstilsynet
	Arbejdsskadestyrelsen

[1] Statsministeriet indgår ikke i undersøgelsen, da der er tale om et ministerium med særlige opgaver.
[2] Energistyrelsen blev efter undersøgelsestidspunktet ved kongelig resolution af 18. februar 2005 overført fra økonomi- og erhvervsministeren til trafikministeren.
[3] Forsvarets Bygningstjeneste er efter undersøgelsens gennemførsel blevet nedlagt. Tjenestens bevillinger og årsværk er blevet overført til Forsvarskommandoens driftsbudget.

Tabel 1 (fortsat)
Deltagende departementer og styrelser[4]

Ministerområde	Enhed
	Arbejdsdirektoratet
	Arbejdsmarkedsstyrelsen[5]
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	Departementet
	Udlændingestyrelsen
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Departementet
	Forskningsstyrelsen
	IT- og Telestyrelsen
Undervisningsministeriet	Departementet
	Institutionsstyrelsen
	Uddannelsesstyrelsen
	SU-styrelsen
Kulturministeriet	Departementet
	Kunststyrelsen
	Biblioteksstyrelsen
	Statens Arkiver
	Kulturarvsstyrelsen
Kirkeministeriet	Departementet
Miljøministeriet	Departementet
	Miljøstyrelsen
	Skov- og Naturstyrelsen
	Kort- og Matrikelstyrelsen
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Departementet
	Direktoratet for FødevareErhverv
	Plantedirektoratet
	Fiskeridirektoratet
Ministeriet for Familie- og Forbruger anliggender	Departementet
	Familiestyrelsen
	Forbrugerstyrelsen
	Fødevarestyrelsen
Transport- og Energiministeriet	Departementet
	Vejdirektoratet
	Færdselsstyrelsen
	Kystdirektoratet
	Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger
	Banedanmark

[4] Statsministeriet indgår ikke i undersøgelsen, da der er tale om et ministerium med særlige opgaver.
[5] Det skal bemærkes, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke indgår i analysen i kapitel 4, da styrelsen ikke har lavet en fuldstændig besvarelse af spørgeskemaet.

Bilag 2. Organisering og sagsgange i ministerierne

Bilaget indeholder en oversigt over centraladministrationens ministerier i form af organisationsdiagrammer for departementerne samt korte beskrivelser af ministeriernes organisering og sagsgange[1].

Oversigten er baseret på Ministeriernes Telefonbog, tilgængelige oplysninger på ministeriernes hjemmesider samt oplysninger fra spørgeskema- og interviewundersøgelsen. Redigeringen er afsluttet den 1. marts 2006. Oversigten tager derfor ikke højde for organisationsændringer efter denne dato.

Oversigten er således udtryk for et *øjebliksbillede*, idet der løbende sker organisationsændringer i ministerierne. På tidspunktet for gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen (januar 2005) angav syv ministerier, at der forelå konkrete planer om at ændre ministeriets overordnede organisering.

Der er siden gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen blevet afholdt Folketingsvalg, hvorefter der blev gennemført en ministerrokade og en ressortændring. Sidstnævnte med virkning for Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport og Energiministeriet og i mindre omfang Finansministeriet, Justitsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Endelig har der været såvel rokade som udskiftning blandt en række departementschefer, hvilket kan medføre organisatoriske ændringer og tilpasninger i en del af ministerierne.

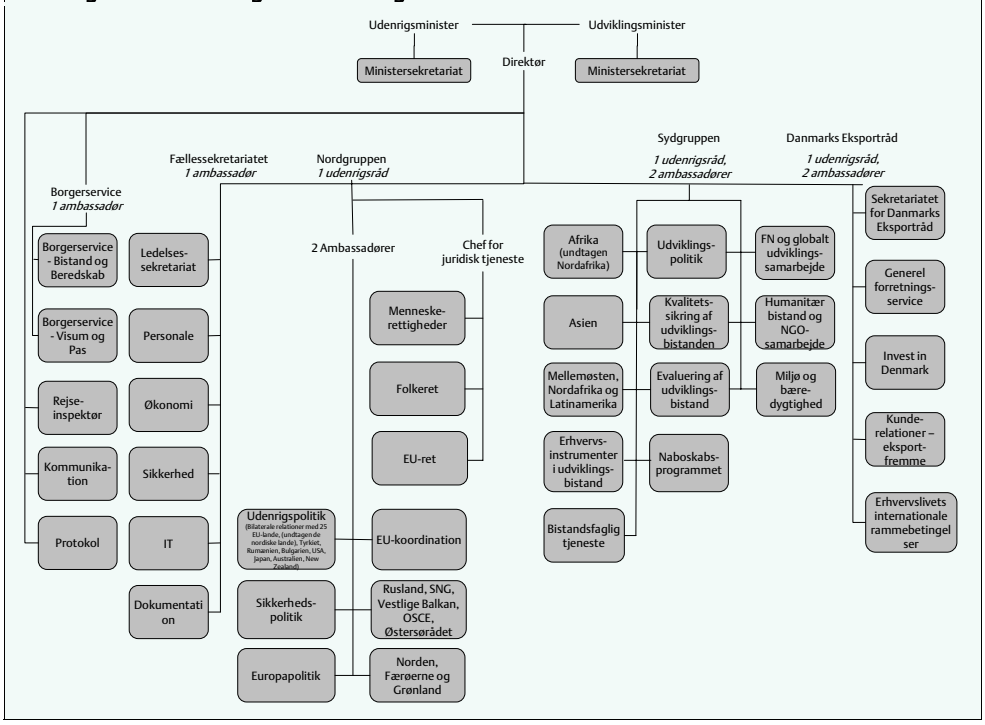
Oversigten bør læses med disse forbehold in mente.

[1] Statsministeriet har ikke deltaget i Finansministeriets undersøgelse og er derfor ikke medtaget i bilaget.

§ 6 Udenrigsministeriet

Organisation

Figur 1
Udenrigsministeriets organisationsdiagram



Udenrigsministeriet er et koordinerende og serviceproducerende ministerium, der udover at varetage Danmarks udenrigspolitik, europapolitik, udviklingspolitik, sikkerhedspolitik, handelspolitik og folkeretlige opgaver i forhold til omverdenen hjælper danskere, der havner i nødsituationer i udlandet, og assisterer danske virksomheder på eksportmarkedet. I forhold til EU-politikken er Udenrigsministeriet ansvarlig for den tværgående ministerielle koordination.

Udenrigsministeriet er med lov om Udenrigstjenesten oprettet som en såkaldt enhedstjeneste. Det betyder, at alle enheder – i ministeriet i København og i udlandet – udgør én fælles tjeneste og således én myndighed.

Udenrigsministeriet betjener tre ministre: udenrigsministeren, udviklingsministeren og ministeren for nordisk samarbejde (miljøministeren). Udenrigsministeren og udviklingsministeren har hver sit ministersekretariat, men trækker ellers på den samme organisation. I København er ministeriet organiseret i fem grupper – Borgerservice, Nordgruppen, Sydgruppen, Danmarks Eksportråd og et Fællessekretariat – der vare-

tager en række administrative fælles funktioner for hele udenrigstjenesten. Herudover har ministeriet en Kommunikationsenhed, en Protokol og en Rejseinspektør. I udlandet har ministeriet et globalt net af ambassader, generalkonsulater, multilaterale repræsentationer ved internationale organisationer og handelskontorer.

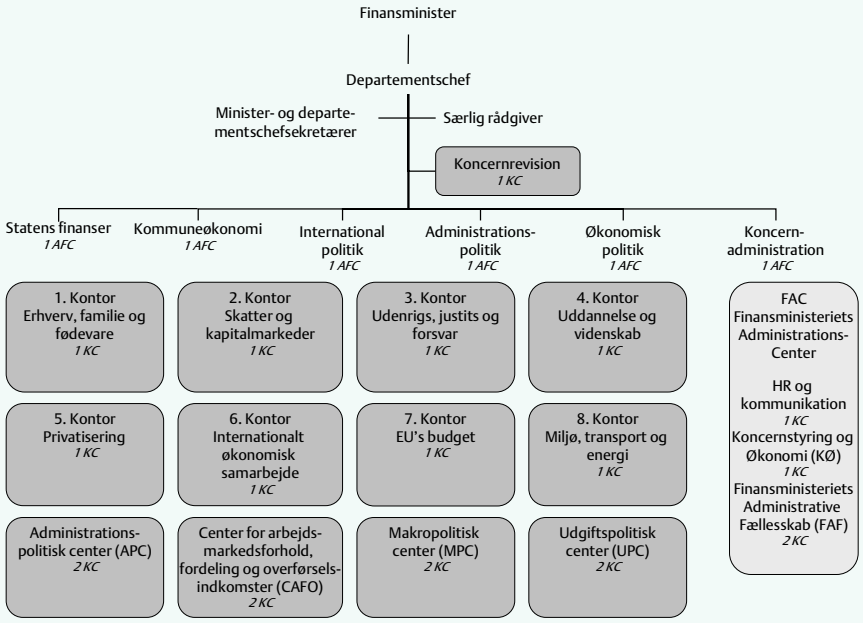
Alle enheder ude og hjemme er underlagt Udenrigsministeriets direktør, der er ministeriets øverste embedsmand. Direktøren og cheferne for Nordgruppen, Sydgruppen, Danmarks Eksportråd og Fællessekretariatet indgår i ministeriets ledelsesgruppe.

De fem grupper i ministeriet i København er kontoropbyggede med udgangspunkt i velafgrænsede sagsområder. Hvert kontor ledes af en kontorchef (eller i enkelte tilfælde af en chefkonsulent) og eventuelt en souschef. Ministeriet anvender i stadig stigende omfang tværgående taskforces i opgaveløsningen.

§ 7 Finansministeriet

Organisation

Figur 2
Finansministeriets organisationsdiagram



Finansministeriet består af et departement og tre underliggende styrelser, Personalestyrelsen, Økonomistyrelsen og Slots- og Ejendomsstyrelsen. Finansministeriet er et koordinerende ministerium, hvor de fleste opgaver går på tværs af ministerierne.

Departementet består af 8 kontorer og 4 centre - Administrationspolitisk center (APC), Center for arbejdsmarkedsforhold, fordeling og indkomstoverførsler (CAFO), Makropolitisk center og Udgiftspolitisk center.

De fire centre blev etableret pr. 1. januar 2006. Formålet var at muliggøre en højere grad af sparring, informationsudveksling og videndeling på det faglige område ved at have større enheder og opdeling af ansvar på to kontorchefer. I personalemæssig henseende refererer den enkelte medarbejder dog kun til én kontorchef.

Departementet omfatter ligeledes et Administrationscenter (FAC) og en Koncernrevision. Der er en klar adskillelse mellem de faglige opgaver i departementets kontorer/centre og de administrative opgaver i FAC.

Der er tale om en fleksibel struktur uden afdelinger. Afdelingscheferne er ansvarlige for bestemte typer af opgaver og projekter frem for kontorer og centre. De enkelte kontorer og centre kan således fagligt referere til flere afdelingschefer afhængigt af sagsområde. Afdelingschefer har således et fagligt og ikke et organisatorisk ansvarsområde. I personalemæssig henseende har kontorerne og centrene dog kun relation til én afdelingschef.

Delegation og sagsgange

I Finansministeriet varetages ministerbetjening, besvarelse af folketingsspørgsmål, forberedelse af samråd og policy-udvikling som udgangspunkt i departementet. Dog på grundlag af bidrag fra styrelserne, hvis styrelserne beskæftiger sig med områderne. Ministeriet har delegeret opgaver vedrørende økonomistyring i staten, statens ejendomsforvaltning samt statens arbejdsgiverfunktioner på det løn-, personale- og ledelsespolitiske område til de tre styrelser. Styrelserne har på deres egne områder stor selvstændig kompetence og ansvar, idet de blandt andet varetager udarbejdelse af lovforslag samt bekendtgørelser og cirkulærer på deres område, der til gengæld kun dækker en mindre andel af Finansministeriets samlede opgaveportefølje. Ministersagerne sendes som regel til kommentering i et fagkontor i departementet.

Personalestyrelsen har departemental status på områder vedrørende statens overenskomst, og træffer afgørelser på finansministerens vegne på deres eget område.

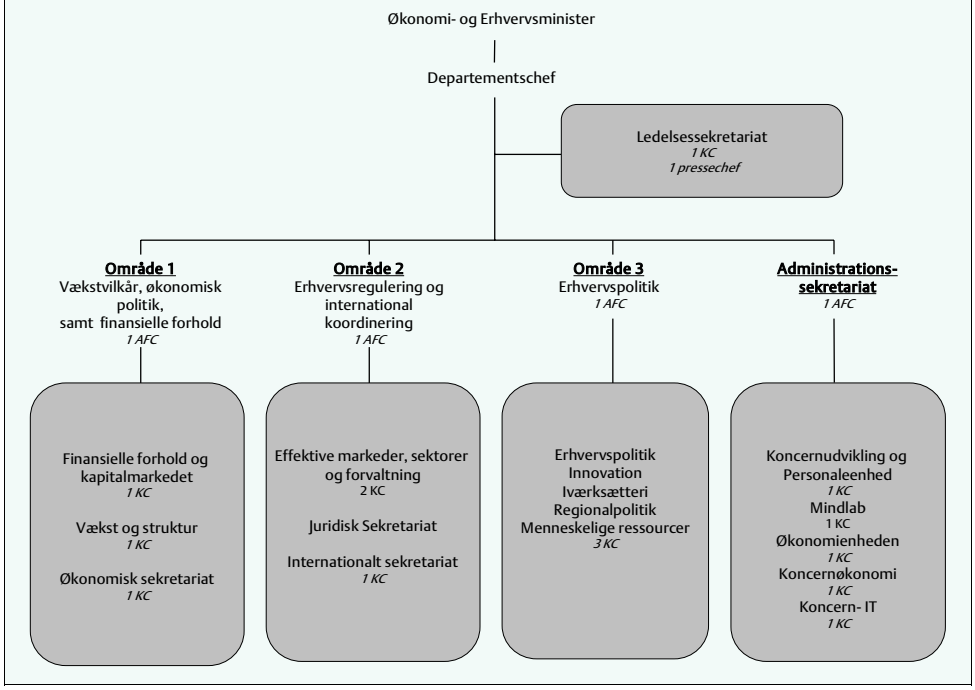
Koncernstyring og økonomienheden (KØ) under administrationscenteret er ansvarlig for økonomi-, proces- og kvalitetsstyringen i forhold til styrelserne. Der er i KØ en fast kontaktperson for hver styrelse, som er styrelsens indgang til departementet og som fungerer som koordinator for sagsgangen mellem departementet og den pågældende styrelse – parallelt til direktionssekretærerne i styrelserne.

Styrelsessager, der sendes til ministeren, går igennem kontaktpersonen i KØ, der sikrer koordination af sagsgangen. Når en sag forelægges departementschefen eller ministeren skal det således fremgå, hvordan sagsforløbet har været.

§ 8 Økonomi- og Erhvervsministeriet

Organisation

Figur 3
Økonomi- og Erhvervsministeriets organisationsdiagram



Økonomi- og Erhvervsministeriet består af et departement, ni styrelser og fem institutioner.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er organiseret som en koncern. Organisationsgrundlaget består af mission, vision og værdier for hele koncernen, der skal skabe en fælles identitet, retning og mål. Ministeriet ledes af en koncerngruppe bestående af departementets ledelse og de ni styrelsesdirektører. Koncerngruppen fastlægger månedligt de overordnede rammer for ministeriet. Derudover holdes der årligt "styrelsesmøder", hvor den enkelte styrelses topledelse mødes med departementets topledelse.

Hvert år udarbejdes der et arbejdsprogram, der danner rammen for hele koncernens mål og prioriteter og er retningsgivende for ministeriets lovprogram, resultatkontrakter og koncernprojekter for det kommende år. Arbejdsprogrammet udmøntes gennem de resultatkontrakter, der indgås med hver styrelse og gennem ministeriets koncernprojekter, hvor flere institutioner går sammen på tværs om at udvikle nye politiske tiltag.

Derudover har ministeriet en række fælles procedurer og politikker: Fælles personalepolitik, kommunikationspolitik, ministerbetjeningsvejledning, lederudvikling og kompetenceudvikling for ministeriets medarbejdere. Endeligt er der etableret tre servicefællesskaber: KoncernIT, KoncernØkonomi og KoncernUdvikling.

Departementet er overordnet ansvarlig for ministerområdet og varetager to hovedopgaver. For det første fungerer departementet som ministeriets politiske og administrative sekretariat og er sekretariat for ministeriets koncernledelse. Som led i dette varetager departementet i tæt samarbejde med styrelserne den overordnede koordinering på ministerområdet. For det andet løser departementet en række konkrete, faglige opgaver af central betydning for ministeriet, herunder strukturpolitik, økonomiske analyser og benchmarks, erhvervsregulering, udviklingen af nye politiske tiltag inden for ministeriets ressort mv. Håndteringen af disse opgaver sker i tæt samarbejde med de relevante styrelser.

Departementet er organiseret i fire områder, der hver ledes af en direktør (svarende til afdelingschef). Områderne er ikke opbygget efter en traditionel kontororganisation, hvor kontorerne varetager velafgrænsede administrative funktioner eller ressortmæssigt afgrænsede opgaver, men i en række teams, hvor medarbejderne kan indgå i skiftende projekter.

Det administrative område omfatter den overordnede koncernstyring, personaleadministration, budget- og bevillingsopgaver samt de tre servicefællesskaber.

Udover de fire områder har ministeriet etableret et integreret ledelsessekretariat for at optimere ministerbetjeningen. Sekretariatet koordinerer alle bestillinger og screener samtlige ministersager, før de tilgår ministeren.

Delegation og sagsgange

Det er et gennemgående princip på ministerområdet, at faglige aktiviteter skal varetages af dem, der ved mest om et givent område. Derfor opereres der med direkte ministerbetjening, hvor styrelserne står for den direkte betjening af ministeren i faglige spørgsmål på styrelsernes ressort. Det sker ved, at styrelserne leverer den fulde pakke af information og dokumenter, som knytter sig til en ministersag. Tilsvarende står styrelserne for politikudviklingen på de fagligt specifikke områder, der ligger i styrelserne.

Denne organisering er baseret på følgende hensyn:

- At udnytte fagligheden i styrelserne optimalt. Da ØEM er et bredtfavnende ministerium er det særdeles vigtigt at sikre en tæt inddragelse af styrelserne.
- At styrelserne tænker "politisk" frem for snævert fagligt. Formålet er at sikre mere "grydeklare" produkter i forhold til den efterfølgende demokratiske proces, tænke over "knaster" i lovgivningen mv.

- At styrelserne skal have selvstændige kontaktflader til det "politiske landskab", dvs. organisationer, ordførerne mv.

Økonomi- og Erhvervsministeriet skelner mellem to former for ministerbetjeningssager: styrelsessager og departementssager[2]:

Styrelsessager er kendetegnet ved, at hele sagsbehandlingen foregår i styrelsen. Styrelsessager omfatter også sager, som styrelsen udarbejder af egen drift mhp. forelæggelse for ministeren. Der findes to varianter af styrelsessager:

- Direkte ministerbetjening (den politiske linje er kendt) Som eksempler kan nævnes borgerbreve samt almindelige folketingsspørgsmål.
- Indirekte ministerbetjening (ny politik). Sager, der skal godkendes fagligt af en chef i departementet. Som eksempler kan nævnes ny regulering og sager af stor politisk bevågenhed.

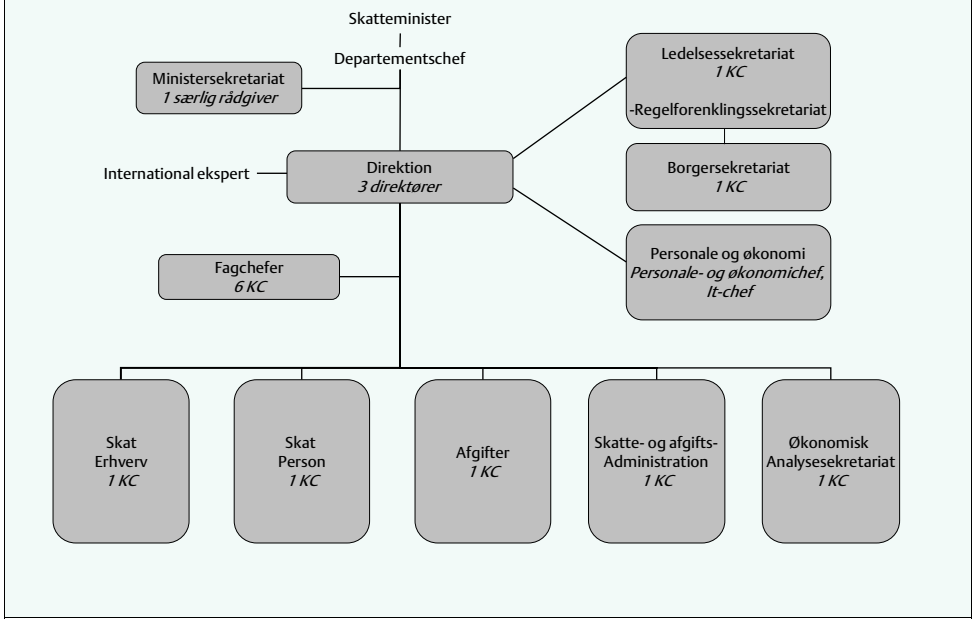
Departementssager er sager, hvor der ikke er styrelsesdækning, fx dansk økonomisk politik. Hertil kommer forberedelsen af ministerens deltagelse i tværgående udvalg, fx K-og Ø-udvalg. Styrelsen kan i disse sager blive bedt om at levere baggrundsmateriale, notater, diverse udkast mv. til brug for departementets sagsbehandling.

[2] Økonomi- og Erhvervsministeriets Vejledning om ministerbetjening.

§ 9 Skatteministeriet

Organisation

Figur 4
Skatteministeriets organisationsdiagram



Skatteministeriet består af departementet, SKAT og Landsskatteretten.

Med kommunalreformen foretages der omfattende ændringer i Skatteministeriets organisation, idet der opbygges en enstrenget, statslig skatte- og inddrivelsesforvaltning.

Skatteministeriets departement er struktureret med områder og sekretariater. Departementet består af et ministersekretariat, et ledelsessekretariat, et borgersekretariat, et økonomisk analysesekretariat, et område for personale og økonomi, et område for afgifter, et område for Skat Person, et område for Skat Erhverv samt et område for Skatte- og Afgiftsadministration. Der er endvidere seks flydende fagchefer uden direkte tilknytning til et område eller et sekretariat.

Ledelsessekretariatet har ansvaret for indslusning af ministersager fra SKAT og departementet, information internt og eksternt samt planlægning af ministeriets lovprogram. Sekretariatet fungerer således i mange sammenhænge som bindeled mellem ministeren og de faglige enheder og styrelser.

På tværs af departementet er der etableret faste, faglige matricer og tidsafgrænsede projekter. Der arbejdes desuden i koncernprojekter på tværs af hele ministerområdet. Departementet har en direktion bestående af departementschefen, udviklingsdirektøren, den skatteøkonomiske direktør, lovdirektøren, personale- og økonomichefen, den internationale ekspert og chefen for ledelsessekretariatet. Fagdirektionen udgøres af de tre direktører alene og departementschefen. Direktørerne er flydende.

Delegation og sagsgange

Organiseringen følger umiddelbart principperne i den brede model. Departementet varetager i udgangspunktet sekretariatsbetjening af ministeren, policy-udvikling og lovgivningsarbejdet. Landsskatteretten varetager forvaltningen af klagesager, og SKAT varetager skatteforvaltningen. SKAT har desuden selvstændigt ansvar for toldområdet og bidrager til både ministerbetjeningen, policy-udviklingen og lovgivningsarbejdet.

Undersøgelsen har vist, at opgaverne i større grad end gennemsnittet for ministerierne varetages af departementet. Eksempelvis foregår både besvarelse af folketingsspørgsmål, forberedelse af ministeren til samråd og udarbejdelse af lovforslag overvejende i departementet.

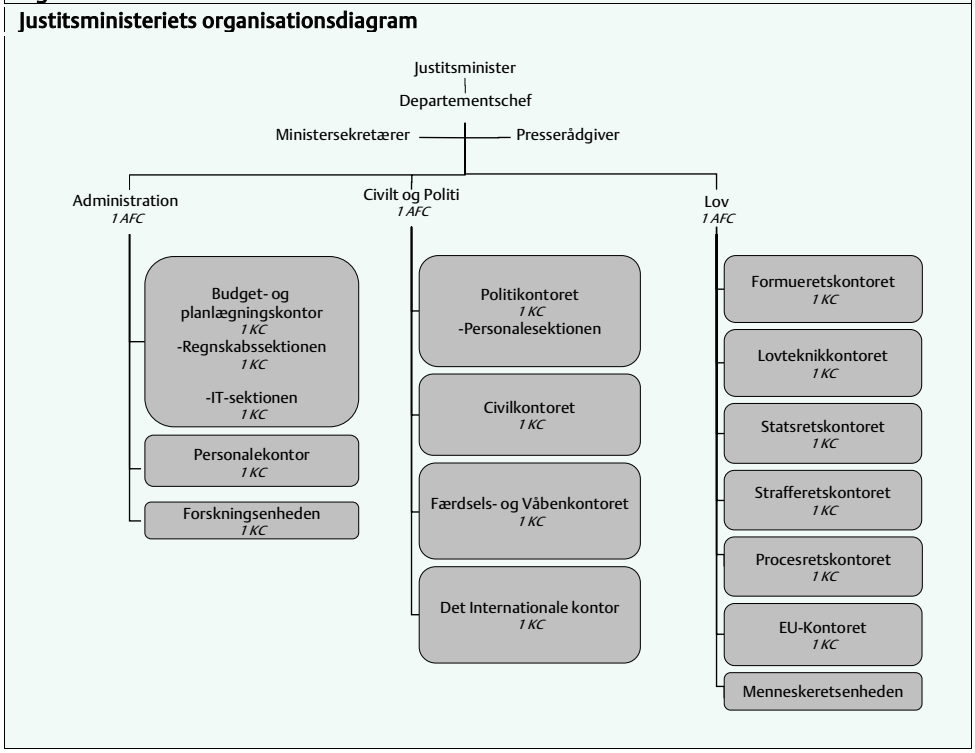
Der er ifølge interview en tendens til, at SKAT i højere grad end tidligere deltager i det lovforberedende arbejde. Det skyldes ikke mindst, at der er behov for en større sammentænkning af lovgivning og drift. Den tværgående koordinering mellem lovgivnings- og driftsniveauet er sikret via tværgående lovgrupper, via koncernprojekterne og – ikke mindst – via koncernledelsen.

Ledelsessekretariatet i departementet har til opgave at koordinere sagsgangene mellem SKAT og Landsskatteretten på den ene side og departementet på den anden side. Det sikrer i den forbindelse, at relevante sager sendes til fagkontorerne i departementet.

§ 11 Justitsministeriet

Organisation

Figur 5
Justitsministeriets organisationsdiagram



Justitsministeriet er opbygget af et departement samt en række store underliggende områder, herunder Politiet, Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Civilstyrelsen samt en række råd, nævn og sekretariater.

Departementet er opbygget med fagligt afgrænsede kontorer, der hver ledes af en kontorchef. Kontorerne er samlet i tre afdelinger, der alle refererer til en afdelingschef. Hver sag på ministerområdet har en ansvarlig i departementet.

Delegation og sagsgange

Departementet varetager traditionelle departementale opgaver og har fastholdt udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer i huset. En række af de opgaver, som ministeriet som helhed varetager, sker dog med en betydelig delegation fra departementets side. Politiets styres fx gennem Rigspolitichefen, mens Kriminalforsorgen styres af Direktoratet for Kriminalforsorgen. En række af de underliggende områder på Justitsministeriets område har desuden stor uafhængighed. Det gælder særligt Domstolsstyrelsen og i mindre grad Datatilsynet.

Arbejdsdelingen betyder, at departementet er orienteret mod betjening af ministeren. Alle aspekter af ministerbetjeningen er forankret i departementet. Det er ifølge interview almindeligt, at fuldmægtige deltager i møder hos departementschefen og ministeren. De fleste sager afrapporteres mundtligt.

Policy-oplæg udarbejdes i dialog mellem minister og departementschef med input fra departementets kontorer. Der lægges vægt på at sikre en høj grad af faglighed i departementet, men hvis det er nødvendigt indhentes der bidrag fra styrelserne.

Driften er overladt til styrelserne, men alle sager behandles i et styringskontor i departementet, hvis de skal til departementschefen eller ministeren. Undtagelserne herfra er sager fra Kriminalforsorgen og Civilstyrelsen, hvor direktørerne refererer direkte til departementschefen udenom styringskontorerne. Det sker dog, at også disse sager sendes til et kontor i departementet til kommentering.

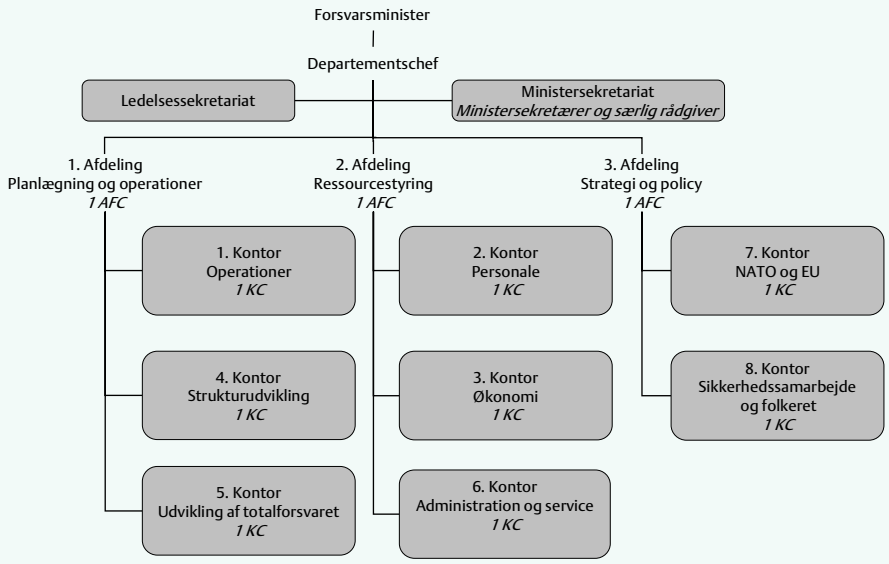
Styrelserne har deres opgaver delegeret ved lov eller ved delegationsbrev. Arbejdsdelingen er således formelt beskrevet.

Justitsministeriet redegør i sin effektiviseringsstrategi for sin dialogbaserede styringsmodel, hvor det daglige ansvar for varetagelsen af opgaverne er stærkt forankret hos ledelsen for de enkelte institutioner. Den stærke fælles faglige kultur blandt de øverste ledere på Justitsministeriets område giver mulighed for at føre en løbende dialog mellem departementet og institutionerne omkring den overordnede styring på området. Det giver mulighed for at reagere hurtigt og koordinere indsatsen i forhold til opgavevaretagelsen. Tilsvarende giver den løbende dialog mellem institutionerne og departementet mulighed for, at departementets styring løbende kan fokuseres på de områder, hvor der måtte være problemer af mere væsentlig karakter.

§ 12 Forsvarsministeriet

Organisation

Figur 6
Forsvarsministeriets organisationsdiagram



Anm.: I Forsvarsministeriets departement er både ansat AC'ere og medarbejdere med militær baggrund.

Forsvarsministeriet består af et departement og fem styrelser, Forsvarskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste, Hjemmeværnskommandoen, Farvandsvæsenet og Beredskabsstyrelsen. Forsvarskommandoen er den største styrelse på ministerområdet og tegner sig for ca. 95 pct. af ministerområdets budget. Dertil kommer en række tjenester mv.

Forsvarsministeriet er en stor koncern, og departementet fokuserer på de dele af virksomheden, som har politisk betydning, ligesom departementet fører tilsyn og styring. Funktionelt kan departementets opgaveløsning inddeles i ministerbetjening, policy-formulering, strategisk planlægning og overordnet styring. Herudover er departementet rekursmyndighed i forbindelse med klagesager.

Forsvarsministeriets departement er opdelt i tre afdelinger med underliggende kontorer. Afdelingerne ledes hver af en afdelingschef og de underliggende kontorer af en kontorchef samt en souschef. Departementet anvender ikke centeropbygning.

Organisationen er understøttet af syv faste projektgrupper: Strukturudvikling, Operationer, Effektivisering, Rigsrevisionsundersøgelser, Mål- og resultatstyring, Kommunikation og Forsvarsplanlægning. For at optimere opgaveløsningen internt i departementet og på tværs af ministerområdet arbejdes i stigende grad i projekter i departementet, og der er blandt andet indrettet projektrum for at understøtte dette arbejde.

Opdelingen i kontorer og afdelinger er funktionelt betinget, således at det er sagens emne (fx økonomi eller forsvarsforlig), der er afgørende for, hvor sagen behandles. Herved sikres et højt fagligt niveau og en ensartet sagsbehandling.

Afdelingerne består af en afdeling for beredskab, organisation, forsvarsforlig, materiel og totalforsvar. En ressourceafdeling for personale, økonomi, it, administration og service samt en international afdeling, der beskæftiger sig med fredsskabende operationer og samarbejde med NATO, EU, OSCE mv.

Delegation og sagsgange

Driftsbetonede opgaver varetages som udgangspunkt af styrelserne, og der er inden for det seneste år sket en øget delegation af opgaver fra departementet til styrelserne, herunder i relation til ministerbetjening. En lang række af opgaverne løses uden departementets medvirken, da der i forlængelse af den strategiske policy-formulering udmeldes rammer for opgavernes løsning.

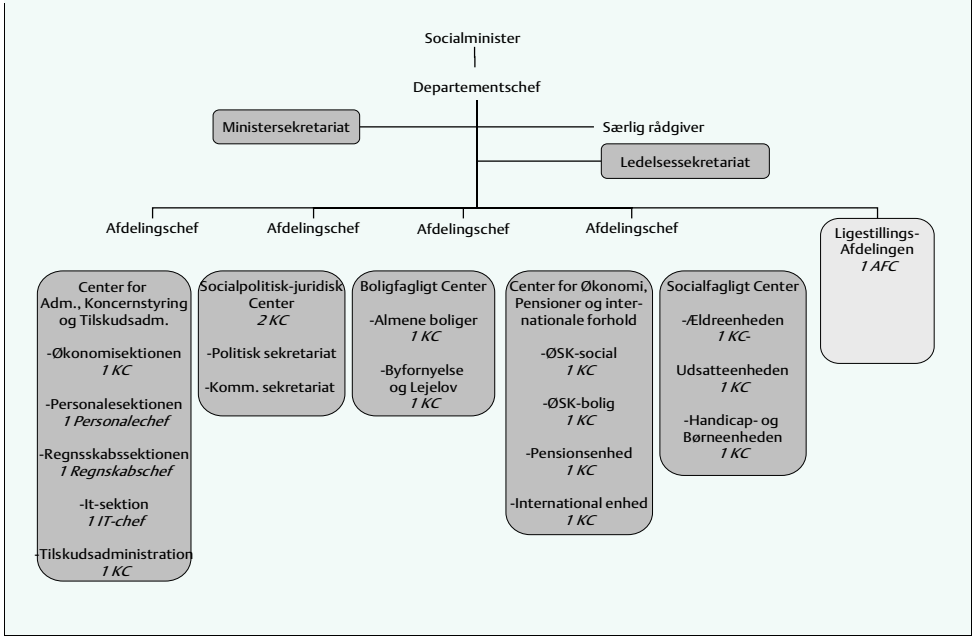
I forbindelse med departementets sagsbehandling bidrager styrelserne med fx notater og udkast til besvarelse af folketingsspørgsmål mv.

Styrelserne er pga. den øgede anvendelse af projektarbejde i departementet i langt videre udstrækning end hidtil inddraget i udviklingsprægede opgaver.

§ 15 Socialministeriet

Organisation

Figur 7
Socialministeriets organisationsdiagram



Socialministeriet består af et departement, flere sagsbehandlende styrelser samt en række mindre selvejende institutioner, videnscentre, råd mv. Med kommunalreformen etableres desuden en ny statslig styrelse – Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service.

Departementet er opbygget af 5 centre og en særlig afdeling for ligestilling. Der er 5 afdelingschefer; 2 har ledelsesansvar for 2 centre, mens 3 har ledelsesansvar for 1 center. Centrene er inddelt i enheder, der alle ledes af en kontorchef. Derudover har afdelingscheferne et tværgående ansvar for særlige lov- og opgaveområder. Alle chefer har et fast defineret ansvarsområde.

Centerledelsen har ansvaret for at udarbejde en fælles strategi for de underliggende enheder med henblik på at understøtte sammenhængen i ministeriets politik- og metodeudvikling.

Socialpolitisk-juridisk center varetager opgaver vedrørende generel socialpolitik og velfærdspolitik og koordinerer tværgående politikområder samt udviklingsarbejde. Der er etableret et politisk sekretariat i centeret med 3-4 AC'ere. Sekretariatet er i tæt

dialog med ministeren, men udarbejder også selvstændige initiativer. Det er endvidere sekretariatet, der udarbejder og kvalitetssikrer taler mv.

Ifølge interview arbejder man i stigende grad i projekter, hvor de deltagende medarbejdere rekrutteres fra flere forskellige centre. Projekterne er typisk forankret i socialpolitisk-juridisk center.

Center for Økonomi, Pensioner og Internationale forhold varetager en række internationale og finanslovsrelaterede opgaver, mens socialfagligt center og boligfagligt center og deres underliggende enheder varetager afgrænsede opgaver indenfor hhv. social- og boligområdet. Disse centre fremstår derfor som traditionelt opbyggede i faglige enheder.

Ligestillingsafdelingen indtager en særstatus, idet området gennem tiden har været knyttet til en række forskellige ministerier. Afdelingen har status som et selvstændigt departement, men med en afdelingschef som øverste chef. Afdelingschefen refererer direkte til departementschefen. Ligestillingsafdelingen er sekretariat for ministeren på ligestillingsområdet og står for ministerbetjeningen i så henseende. Afdelingen har eget budget, personalepolitik mv.

Delegation og sagsgange

Opgavefordelingen mellem departement og styrelse følger principperne i den brede model. Departementet varetager alle opgaver vedrørende lovgivning og politisk betjening - både i form af ministerbetjening og policy-udvikling. Departementet varetager endvidere sagsbehandling på alle lovområder og er første instans for visse typer af afgørelser.

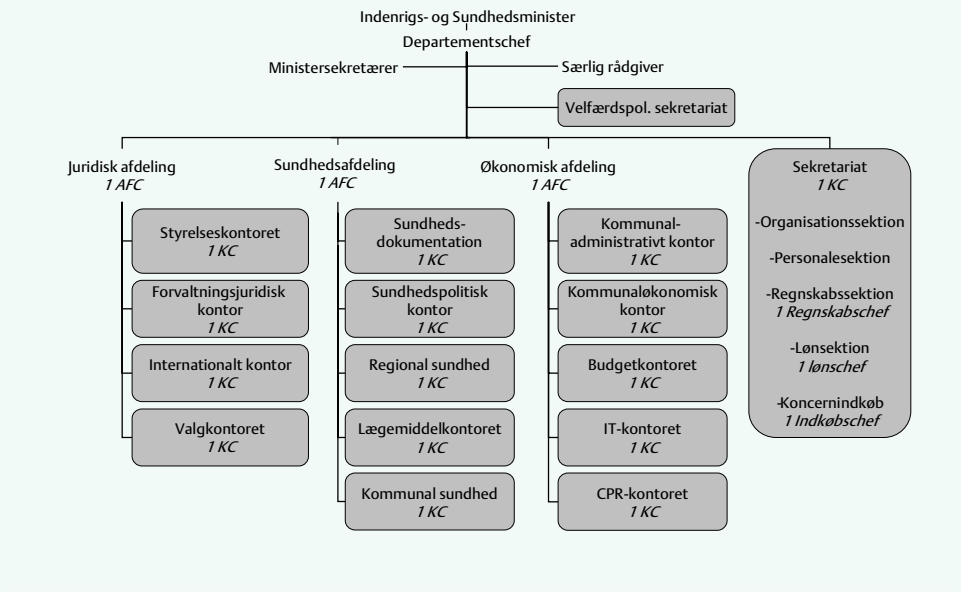
Styrelserne beskæftiger sig primært med driftsopgaver og er kun i mindre grad inddraget i udviklingsopgaver. Den lave grad af delegation fremgår tydeligt af ministeriets spørgeskemabesvarelse.

Generelt har Socialministeriet ansvaret for en række love, hvor implementeringsansvaret er forankret i kommunerne. Styrelserne på Socialministeriets område er primært sags- og ankebehandlende, og det er således kun få sager fra styrelserne, der bliver til ministersager. I disse tilfælde vil departementet i samarbejde med den konkrete styrelse udarbejde et oplæg med indstilling til ministeren.

§ 16 Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Organisation

Figur 8
Indenrigs- og Sundhedsministeriets organisationsdiagram



Indenrigs- og Sundhedsministeriet består af departementet, Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen, Statens Seruminstitut, statsamterne, embedslægevæsenet og en række institutioner (fx råd og nævn).

Departementet består af tre faglige afdelinger, et fællessekretariat samt et velfærdspolitisk sekretariat. Afdelingerne ledes hver af en afdelingschef og består af en række kontorer, der ledes af kontorchefer. Departementet anvender ikke center- og/eller projektopbygning.

Ministeriet etablerede efter regeringsskiftet i 2001 et velfærdspolitisk sekretariat, der er bemandet med 4 AC'ere og en chefkonsulent, som leder sekretariatet. Det velfærdspolitiske sekretariat beskæftiger sig med sekretariatsbetjening af minister og departementschef samt policy-udvikling, herunder udviklingsoplæg, tværgående analyser vedrørende kommune- og sundhedsområdet og centrale velfærdspolitiske temaer.

Delegation og sagsgange

Departementet varetager størstedelen af ministersagerne og det lovforberedende arbejde, ofte på baggrund af faglig forberedelse i styrelserne.

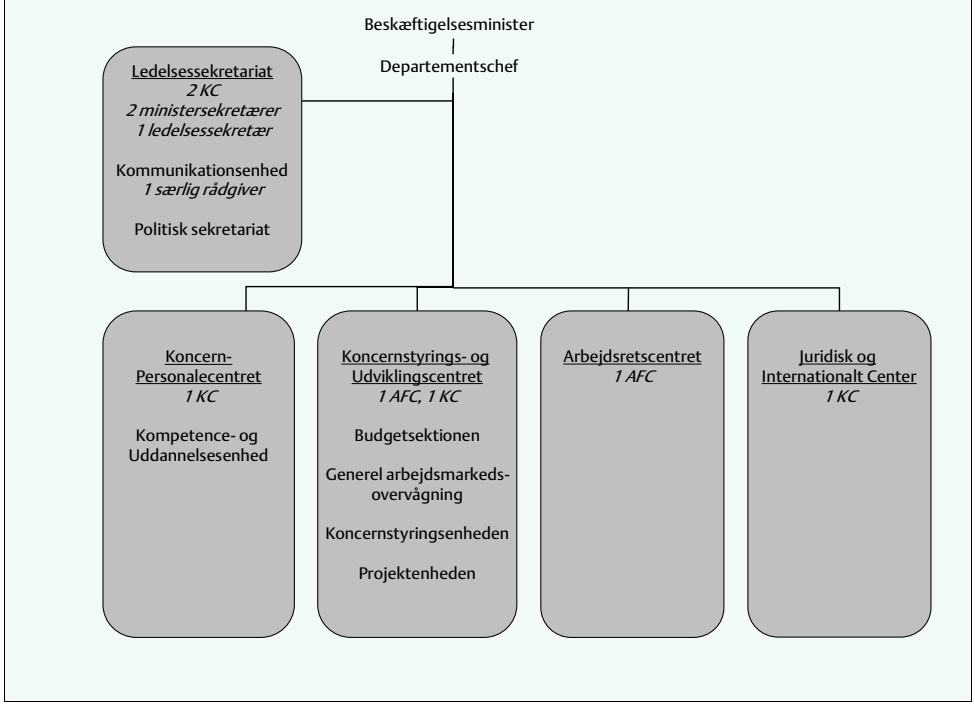
Ministeriet er præget af heterogene opgaver, der spænder fra faglige og administrative styrelser, store statsvirksomheder (Statens Serum Institut), dekoncentreret forvaltning (statsamter og embedslæger) og en række råd og nævn. Endvidere betyder varetagelsen af ressortansvaret for sundheds- og kommunalområdet, at der er behov for en bred faglig indsigt i departementets afdelinger for at kunne koordinere sagerne på ministerområdet.

Endelig er der et hensyn til at tilgodese Sundhedsstyrelsens faglige uafhængighed, da Sundhedsstyrelsen skal levere faglig rådgivning til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og andre offentlige myndigheder samt føre tilsyn med medicinalpersoner.

§ 17 Beskæftigelsesministeriet

Organisation

Figur 9
Beskæftigelsesministeriets organisationsdiagram



Beskæftigelsesministeriet består af departementet og fire styrelser, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsdirektoratet, Arbejdstilsynet og Arbejdsskadestyrelsen. Derudover er en række råd og centre underlagt ministeriet.

Departementet består af et ledelsessekretariat og fire faglige centre: Koncern- og personalecentret, Koncernstyrings- og udviklingscentret, Arbejdsretscentret og Juridisk og Internationalt center.

Ledelsessekretariatet består af tre enheder: et ministersekretariat, et politisk sekretariat og en kommunikationsenhed. Ledelsessekretariatet ledes af to kontorchefer. Ledelsessekretariat varetager sekretariatsbetjening af minister og departementschef og har ansvaret for generelle og principielle spørgsmål vedrørende Folketinget. Ledelsessekretariatet koordinerer ministeriernes lovgivning og står for kontakten til Statsministeriet. Ledelsessekretariatet har koordinerende og servicerende funktioner omkring ministeriets presse- og informationsindsats.

Det politiske sekretariat i ledelsessekretariatet består af 10 AC'ere. Sekretariatet fungerer som bindeled mellem ministeren og styrelserne. Politisk sekretariat er delt op i teams, der har ansvaret for at kvalitetssikre sager på de enkelte styrelsesområder.

Koncern- og personalecentret ledes af en personalechef og varetager organisations- og personaleudvikling samt administration for departementet. Koncernstyrings- og udviklingscentret ledes af en udviklingschef og en kontorchef og varetager styring, forvaltning og udvikling af ministerområdets og departementets økonomi, herunder finanslovarbejdet.

Arbejdsretscentret ledes af en kontorchef og varetager arbejdsretlige spørgsmål. Juridisk og Internationalt center ledes af en kontorchef og beskæftiger sig med juridisk rådgivning og behandling af klagesager. Centret har en koordinerende funktion i relation til EU, Europarådet og det nordiske samarbejde samt Den Internationale Arbejdsorganisation.

Cheferne i de fire centre er ikke flydende, som det for eksempel er tilfældet i Økonomi- og Erhvervsministeriets centre.

Delegation og sagsgange

Beskæftigelsesministeriets departement er sekretariat for ministeren og varetager primært opgaver i relation til ministerbetjening, koordination og koncernstyring. Driftsopgaverne, policy-udvikling og lovforberedelse er i vid udstrækning lagt ud til de fire styrelser.

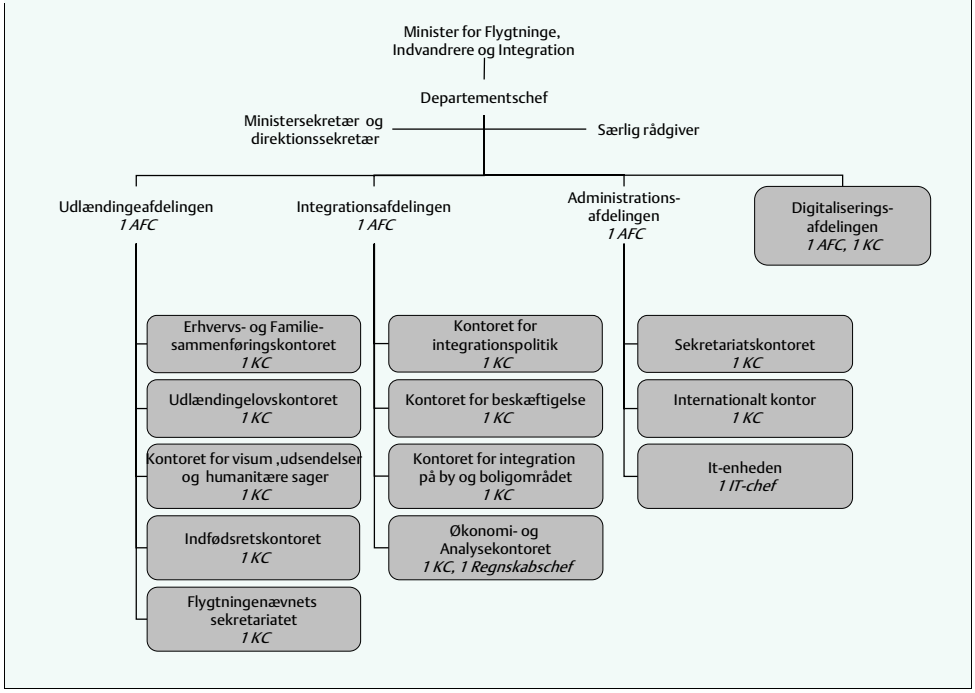
Ministeriet ændrede i 2002 organisering fra en bred til en smal model. Baggrunden for organisationsændringen var dels et ønske om at opnå en bedre kobling mellem drift og policy, hvilket blandt andet skulle gøre det muligt på kort tid at komme med oplæg til ændret politik, dels et ønske om at undgå dobbeltarbejde.

Ministersager og bidrag fra styrelserne bliver sendt til det politiske sekretariat i departementet, der koordinerer sagsgangene. Det politiske sekretariat kvalitetssikrer sagerne fra styrelserne. Hvis kvalitetssikringen fører til ændringer i sagerne mv., udarbejdes disse ændringer i udgangspunktet i styrelserne.

§ 18 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Organisation

Figur 10
Organisationsdiagram for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration



Integrationsministeriets ministerområde består af departementet og Udlændingestyrelsen.

Departementet er opbygget med afdelinger og kontorer. Der er fire afdelinger, der ledes af hver sin afdelingschef, med underliggende kontorer, der ledes af hver sin kontorchef. Departementet anvender ikke center- og/eller projektopbygning.

Udlændingeafdelingens arbejdsopgaver omfatter bl.a. formuleringen af den generelle udlændinge- og integrationspolitik og fastsættelse af generelle retningslinier for behandling af sager i henhold til udlændingelovgivningen.

Integrationsafdelingen varetager opgaver vedrørende formuleringen af den overordnede integrationspolitik om integration af flygtninge og indvandrere i det danske samfund – herunder integrationsloven, lovgivning om danskundervisning for voksne udlændinge og repatrieringsloven.

Administrationsafdelingens opgaver omfatter bl.a. den overordnede koordinering af det internationale samarbejde på asyl- og indvandringsområdet, organisations- og personaleforhold, departementets budget, lønadministration, informations-spørgsmål samt interne servicefunktioner.

Digitaliseringsafdelingen er en relativ lille afdeling uden kontorer. Digitaliserings-afdelingen skal igangsætte og forestå ministerområdets overgang til digital forvaltning.

I efteråret 2005 blev det vedlaget at etablere en fælles løn- og regnskabsenhed samt en fælles IT-enhed på ministerområdet. De to enheder forventes at være oprettet primo 2006.

Delegation og sagsgange

Der er en ret entydig arbejdsdeling mellem departement og styrelse. Departementets opgaver omfatter ministerbetjening og policy-udvikling samt fastlæggelse af de generelle retningslinjer for sagsbehandlingen i henhold til Udlændingeloven og indfødsretslovgivningen, behandling af konkrete sager vedrørende visum, opholds- og arbejdstilladelser, humanitære opholdstilladelser, indfødsretssager og Flygtningenævnet. Endelig koordinerer departementet det internationale samarbejde på asyl- og indvandringsområdet.

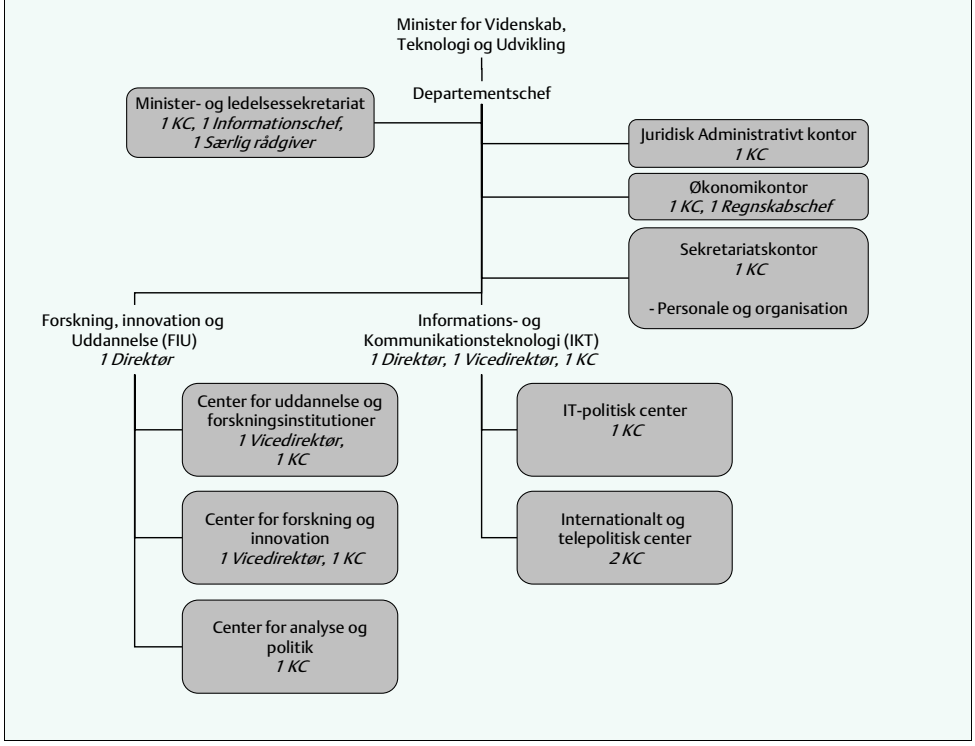
Styrelsen behandler sager om udlændinges adgang til og ophold i Danmark, herunder asyl, familiesammenføring, permanent opholdstilladelse, visum, arbejdstilladelse, overordnet ansvar for asylcentrene og visitering af flygtninge med henblik på boligplacering.

Styrelsen laver ikke lovarbejde og har derfor i udgangspunktet ingen ministersager, men derimod enkeltsager, der kan have afledte konsekvenser for policy-udviklingen. Samarbejdet mellem departement og styrelse foregår ved, at departementet bestiller konkrete og målrettede bidrag af styrelsen, fx svarudkast til besvarelse af folketingsspørgsmål mv.

§ 19 Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling[3]

Organisation

Figur 11
Organisationsdiagram for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling



Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling består af et departement og to styrelser, Forskningsstyrelsen og IT- og Telestyrelsen. En række institutioner og råd er desuden knyttet til ministeriet.

Departementet er opbygget i to afdelinger: Afdelingen for forskning, innovation og uddannelse (FIU) og afdelingen for informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Dertil kommer tre stabskontorer. Hver afdeling er opdelt i en række centre og ledes af en direktion. I FIU er der knyttet en direktør eller underdirektør i spidsen for hvert center, mens centrene i IKT ledes af en eller flere kontorchefer, der refererer til direktionen.

[3] Efter redaktionens afslutning den 1. marts 2006 har ministeriet offentliggjort en organisationsændring, der træder i kraft den 1. maj 2006.

Ledelsessekretariatet omfatter en policy-enhed. Ministersekretæren er ansat som kontorchef. Derudover omfatter enheden en særlig rådgiver, en pressemedarbejder, samt tre akademiske medarbejdere.

Ministeriet tilstræber at arbejde i projekter, men projektarbejdet er ikke stærkt formaliseret, og ministeriet angiver ikke at anvende projektopbygning.

Delegation og sagsgange

Videnskabsministeriet har ifølge spørgeskemaundersøgelsen kun uddelegeret få områder til styrelserne. Udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser og cirkulærer samt politisk betjening i form af sekretariatsbetjening og policyudvikling er således helt eller overvejende forankret i departementet. Styrelserne inddrages i større udviklingsprojekter og internationale forhandlinger, idet dette dog foregår i samarbejde med departementet.

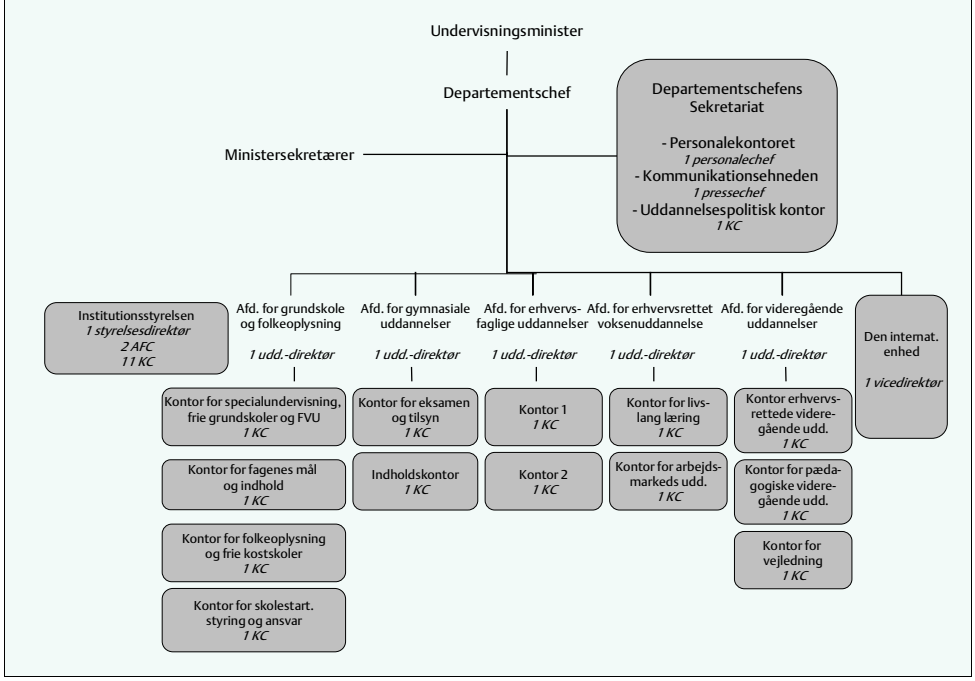
Der er dog væsentlig forskel på, hvor meget der er uddelegeret til de enkelte styrelser. IT- og Telestyrelsen har således ifølge spørgeskemaundersøgelsen væsentlige kompetencer vedrørende den politiske betjening.

Styrelserne refererer til hvert sit center. IT- og Telestyrelsen refererer til IKT-afdelingen og Forskningsstyrelsen refererer til FIU-afdelingen. Hvis en sag har økonomiske aspekter går den tillige igennem økonomikontoret.

§ 20 Undervisningsministeriet

Organisation

Figur 12
Undervisningsministeriets organisationsdiagram



På tidspunktet for Finansministeriets undersøgelse bestod Undervisningsministeriet af et lille departement og to departementale styrelser, Institutionsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen, samt tre styrelser: SU-styrelsen, CIRIUS og UNI-C. Ministeriet var kendetegnet ved en funktionsopdelt struktur, hvor opgaverne vedrørende uddannelsesstyring og økonomi- og institutionsstyring var forankret i henholdsvis Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen.

Fra den 1. oktober 2005 har Undervisningsministeriet imidlertid foretaget en organisationsændring. Uddannelsesstyrelsen er blevet nedlagt som organisatorisk enhed, og der er oprettet fem nye uddannelsesafdelinger i departementet: En afdeling for grundskole og folkeoplysning, en afdeling for gymnasiale uddannelser, en afdeling for erhvervsfaglige uddannelser, en afdeling for erhvervsrettet voksenuddannelse og en afdeling for videregående uddannelser.

Hver afdeling ledes af en uddannelsesdirektør. Uddannelsesdirektørerne og vicedirektøren for Den internationale enhed refererer til departementschefen.

Der er ikke sket ændringer i Institutionsstyrelsens og SU-styrelsens organisering.

Departementet og departementsstyrelsen er kontoropbyggede og anvender ikke center- og/eller projektopbygning.

Departementschefens Sekretariat ledes af en afdelingschef. Sekretariatet består af et ledelsessekretariat, et personalekontor og en kommunikationsenhed. Ledelsessekretariatet er stabsfunktion for ministeren og departementschefen.

Delegation og sagsgange

På tidspunktet for Finansministeriets undersøgelse foregik ministerbetjeningen i et tæt samspil mellem departementet, Institutionsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen. De ministersager, der blev varetaget i styrelserne, skulle dog gå igennem departementets uddannelsespolitiske kontor, hvor sagerne blev screenet for det politiske, faglige og økonomiske indhold.

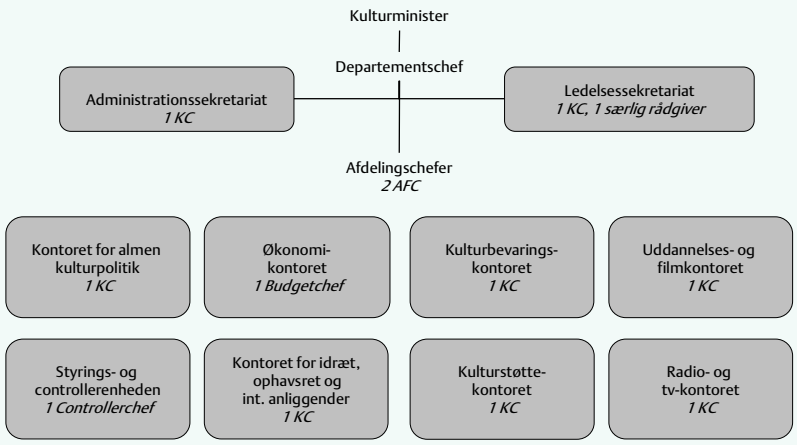
I den nuværende struktur har ministeriet rendyrket enhedsorganiseringen, da de uddannelsespolitiske fagkontorer i den nedlagte Uddannelsesstyrelse indgår i en afdelingsstruktur i departementet, mens Institutionsstyrelsen fortsat har status som departemental styrelse.

Ledelsessekretariatet i Departementschefens Sekretariat skal sikre uddannelsespolitisk koordination på ministerområdet og fungere som indgang for andre ministerier og koordinator i relation til regeringens K- og Ø-udvalg.

§ 21 Kulturministeriet

Organisation

Figur 13
Kulturministeriets organisationsdiagram



Kulturministeriet består af departementet og tre styrelser: Biblioteksstyrelsen, Kulturarvsstyrelsen, Kunststyrelsen og en styrelseslignende institution (Statens Arkiver). Dertil kommer to statsinstitutioner, der har styrelseslignende opgave, Mediesekretariatet og Det Danske Filminstitut samt 35 statsinstitutioner (museer, uddannelsesinstitutioner, forskningsbiblioteker mv.). Endelig har ministeriet et antal løsere tilknyttede institutioner, som modtager tilskud og/eller er underlagt ministeriets lovgivning (teatre, orkestre, DR, TV2, Team Danmark mv.).

Departementet er opbygget i fagligt afgrænsede kontorer under ledelse af kontorchefer. Kontorerne refererer til to afdelingschefer. Hver afdelingschef har sit eget veldefinerede ansvarsområde, men kan trække på alle kontorer i forhold til løsningen af konkrete opgaver.

Ministeriet er præget af en række stærke faglige miljøer. Det kræver ifølge interview et stærkt beredskab i departementet, hvor fastholdelse af en stor faglighed vægtes højt. Den specialiserede sagkundskab er placeret i styrelserne, men organisationen tilstræber, at departementet kan vurdere styrelsernes indstillinger indholdsmæssigt.

Delegation og sagsgange

Kulturministeriet har et kontoropbygget departement, hvor såvel udarbejdelsen af lovforslag som den politiske betjening er forankret.

Ministeriet har ifølge interview delegeret flere opgaver til styrelserne i de seneste år. Det omfatter blandt andet udarbejdelse af borgerbreve, deltagelse i internationale fora og forhandlinger samt deltagelse i større udviklingsprojekter i form af udvalgsarbejde mv.

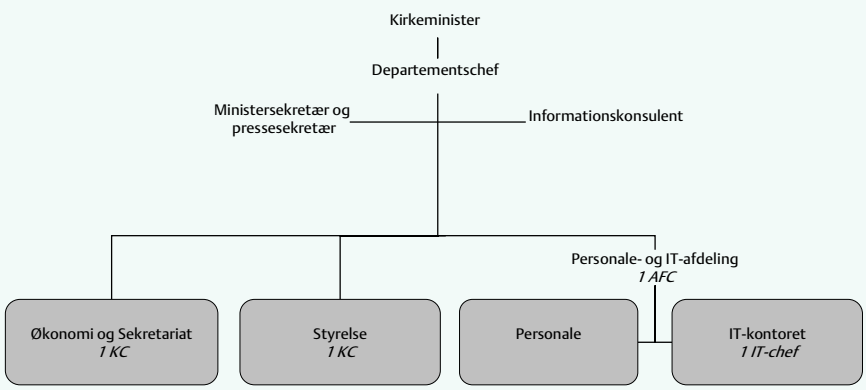
Alle styrelsessager går dog gennem et kontor i departementet, før de tilgår departementschefen. Det er ifølge interview hensigten at sikre, at styrelserne fastholder deres specialiserede faglighed.

Departementets rolle er at være i dialog med specialisterne og rådgive om den politiske vinkel. Det er i den forbindelse væsentligt, at departementet har så stort indblik i de faglige områder, at det er muligt at deltage i en fagligt funderet diskussion.

§ 22 Kirkeministeriet

Organisation

Figur 14
Kirkeministeriets organisationsdiagram



Kirkeministeriet er en enhedsorganisation med et lille departement uden styrelser. Størstedelen af driftsopgaverne er delegeret til de 10 stifter.

Departementet er inddelt i to kontorer samt en Personale- og IT-afdeling, der yderligere er inddelt i to kontorer. Personale- og IT-afdelingen ledes af en afdelingschef, der er direkte ansvarlig for personalekontoret, mens IT-kontoret ledes af en IT-chef. Økonomi- og Sekretariatskontoret samt Styrelseskontoret ledes begge af en kontorchef.

Sekretariatet varetager opgaver som ledelsessekretariat, journal, telefonomstilling og service. Økonomi er ansvarlig for de samlede økonomi- og regnskabsopgaver båede i relation til finansloven og folkekirkens økonomi (fællesfonden) samt for regler for budgettering og regnskab for provsti-, kirke- og præstegårdskasser, dvs. den lokale kirkelige økonomi. Hertil kommer folkekirkens selvforsikringsordning. Departementet basale regnskabsopgaver, bogholderi og kasse varetages af Center for Koncernforvaltning i Miljøministeriet.

Styrelseskontoret varetager opgaver i relation til den folkekirkelige struktur: Valg, medlemskab og kirkelig betjening; kirkernes bygninger og anvendelse; kirkegårde og begravelsesvæsen mv. Herudover indeholder kontoret et kirkepolitisk sekretariat, et internt lovsekretariat og varetager opgaver vedrørende andre trossamfund.

Personalekontoret er både ansvarlig for departementets personale og for løn- og ansættelsesvilkår for folkekirkens personale. Kontoret varetager også udvikling af og

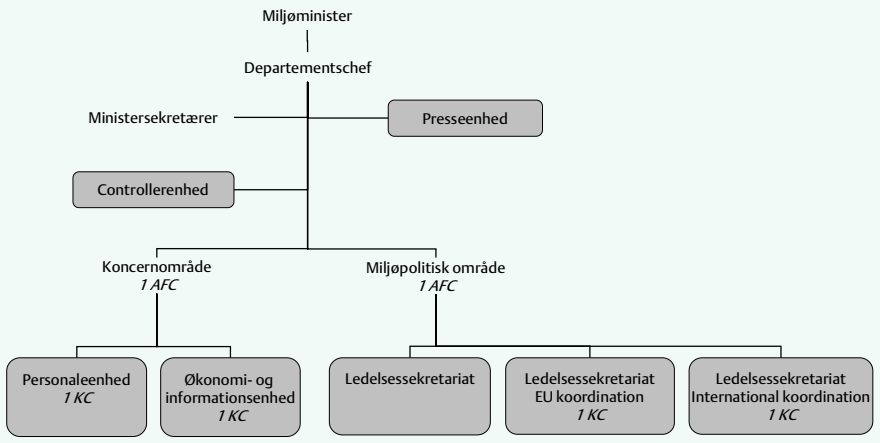
styring af folkekirkens uddannelser og uddannelsesinstitutioner, pensioner, Folkekirkens Lønssystem, personregistrering og navnesager. Departementets lønbogholderi varetages af Undervisningsministeriet.

IT-kontoret er ansvarlig for udvikling og drift af edb-løsninger og infrastruktur til brug i Kirkeministeriet og folkekirken.

§ 23 Miljøministeriet

Organisation

Figur 15
Miljøministeriets organisationsdiagram



Miljøministeriet er opbygget af et lille departement samt tre administrative styrelser: Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen (inkl. Landsplanafdelingen) og Kort og Matrikelstyrelsen. Hertil kommer to Center for Koncernforvaltning, to sektorforskningsinstitutioner, to klagenævn og et uafhængigt institut.

Departementet er opbygget i to hovedområder, det Miljøpolitiske Område og Koncernområdet, der hver ledes af en afdelingschef. Strukturen er fleksibel, og der foregår et betydeligt samarbejde mellem områderne.

Delegation og sagsgange

Departementet har ansvaret for de klassiske ministersekretariatsopgaver, budget og økonomi, personale og organisation samt ledelsen af den samlede koncern. Departementet fungerer således som ministerens politiske og administrative sekretariat og varetager den overordnede ledelse og styring af ministeriet. Departementet yder ministeren politisk og administrativ rådgivning såvel i relation til ministeriets virksomhed som i relation til ministerens øvrige opgaver.

Sagsbehandlingen og forberedelsen af ministersager er decentraliseret til styrelserne. Det indebærer, at styrelserne færdigbehandler sagerne administrativt, politisk og økonomisk, herunder i forhold til eksterne parter inden forelæggelse for ministeren.

Miljøpolitisk område i departementet har ansvaret for sagsforlæggelser for minister og departementschef samt ansvaret for den overordnede koordination, formidling og rådgivning i forhold til ministeriets øvrige institutioner, andre ministerier, Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, Europaudvalg mv. Miljøpolitisk område varetager såvel det nationale som internationale område og er inddelt i tre ledelsessekretariater. Koncernområdet fungerer blandt andet som ledelsessekretariat i forhold til Center for Koncernforvaltning.

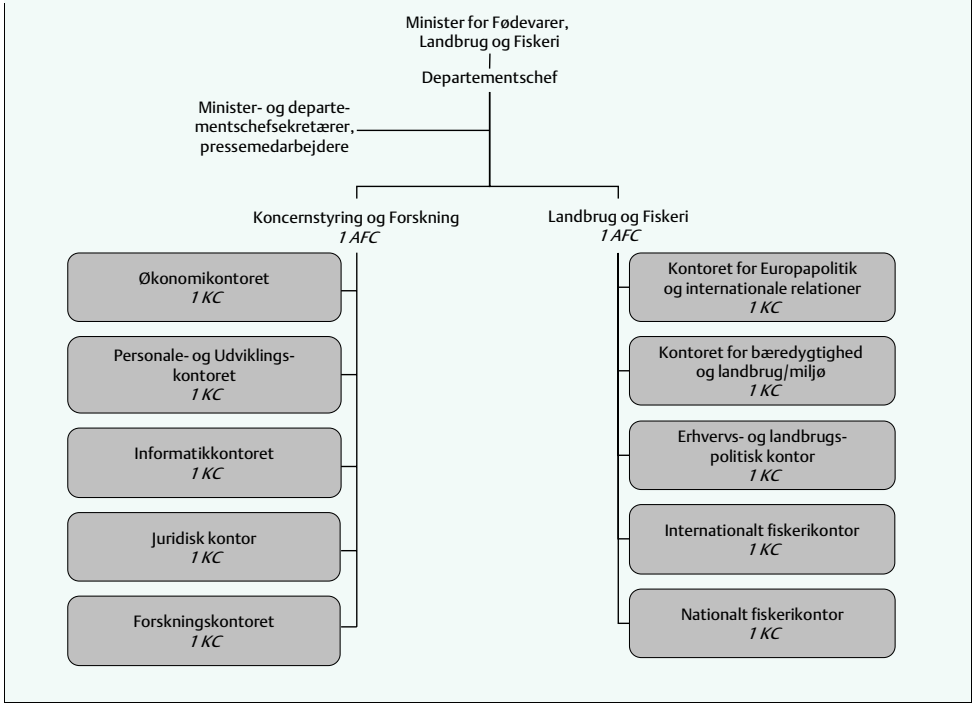
Sager fra styrelserne med en betydelig politisk vægt sendes til departementschef og minister via ledelsessekretariatet. Sager, der kan karakteriseres som rutinesager (fx en række ekspeditionssager) går direkte fra styrelsen til ministeren til en orientering eller underskrift. Den pågældende sagsbehandler i departementet orienteres med en kopi af sagen.

Den væsentligste policy-formulering på miljøområdet foregår i et samarbejde mellem ministeren, departementschefen, afdelingscheferne og styrelsescheferne for hhv. Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. I den konkrete policy-formulering udarbejder styrelserne udkast, som tilgår departementet, hvorefter forslagene færdiggøres i samarbejde.

§ 24 Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Organisation

Figur 16
Organisationsdiagram for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri



Fødevareministeriet består af departementet og tre direktorater, Direktoratet for FødevareErhverv, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet. Derudover er to forskningsinstitutioner underlagt ministeriet.

Departementet er kontoropbygget og opdelt i en administrativ og faglig afdeling, der hver ledes af en afdelingschef. Departementet er ikke center- og/eller projektopbygget.

Afdelingen for Koncernstyring og Forskning beskæftiger sig med økonomi, personale, organisationsudvikling, intern kommunikation, it, jura og forskningspolitik. Afdelingen har ansvaret i relation til sektorforskningsinstitutionerne Danmarks jordbrugsforskning og Danmarks Fiskeriundersøgelser.

Afdelingen for Landbrug og Fiskeri er den største afdeling, og kontorerne er opdelt efter fagområder. Afdelingen beskæftiger sig med erhvervspolitik, landbrugspolitik, EU-politik og koordination, internationale relationer og fiskeripolitik. Afdelingen har ansvaret i relation til de tre direktorater.

Kontoret for bæredygtighed og landbrug/miljø er styringskontor for Plantedirektoratet. Erhvervs- og landbrugspolitisk kontor er styringskontor for Direktoratet for FødevareErhverv og Nationalt fiskerikontor er styringskontor for Fiskeridirektoratet.

Delegation og sagsgange

Ministeriet er et af de mest stringent opbyggede ministerier i forhold til principperne i den traditionelle departements-direktoratsmodel. Policy-udviklingen er således hovedsagligt forankret i departementet, mens driftsopgaver og sagsbehandling er placeret i direktoraterne. Rationalet er at sikre den højst mulige kvalitet og grundighed. Alle ministersager behandles i tæt samarbejde mellem såvel direktorater/institutioner og departementet og kvalitetssikres i departementet.

Det fremgår af spørgeskemaet, at der er mange opgaver, som hovedsageligt varetages af departementet. Departementet bistår ministeren i det administrative og politiske arbejde og koordinerer i samarbejde med ministeriets øvrige enheder aktiviteterne inden for hele ministerområdet. Det er departementet, der varetager sekretariatsbetjeningen af ministeren i sager, der kræver ministerens inddragelse.

Generelt er departementet kendetegnet ved at have en policy-kultur. Undtagelsen er Kontoret for Europapolitik og internationale relationer, der varetager en række papirgange i relation til den danske EU-beslutningsproces.

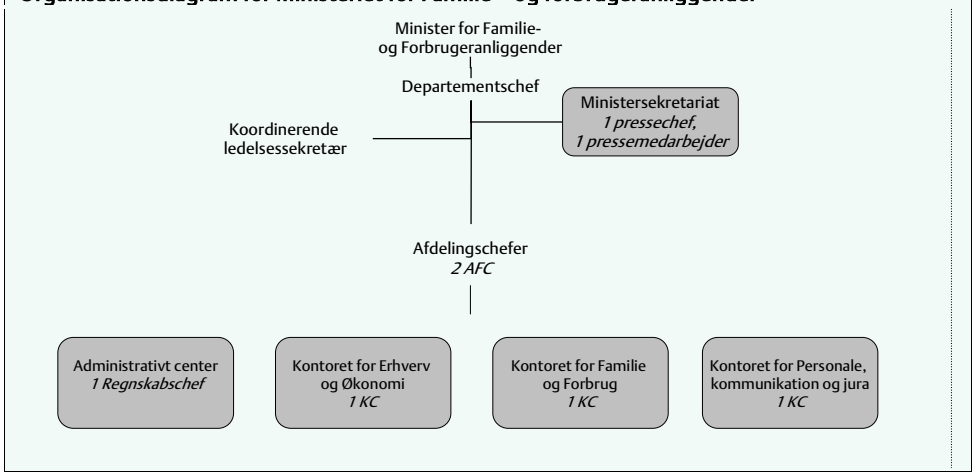
Direktoraterne varetager den løbende administration, herunder den primære kontakt til borgerne, forbereder udkast til lovforslag, bekendtgørelser m.v., samt varetager rådgivnings- og informationsvirksomhed over for departementet, myndigheder og offentligheden.

Sager fra institutionerne går altid igennem et fagkontor i departementet, før de bliver forelagt departementschefen. Konkret bliver en sag efter behandling i den relevante institution sendt til det ansvarlige fagkontor i departementet, der foretager en faglig kvalitetssikring af produktet og udfærdiger et cover til departementschefen. Det tilstræbes ifølge interview, at produkterne er så færdige som muligt, så departementet primært skal foretage en faglig kvalitetssikring og ikke en egentlig sagsbehandling i forhold til produkterne.

§ 27 Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

Organisation

Figur 17
Organisationsdiagram for Ministeriet for Familie – og forbrugeranliggender



Familie- og Forbrugerministeriet blev etableret efter en regeringsrokade i august 2004. Ministeriet består af et departement, Familiestyrelsen, Forbrugerstyrelsen og Fødevarestyrelsen samt sektorforskningsinstitutionen Danmarks Fødevareforskning. Departementet har to flydende afdelingschefer, som er tværgående, og er opdelt i tre kontorer.

Formålet med flydende afdelingschefer er at øge departementets strategiske beredskab. Afdelingscheferne gøres ansvarlige for særlige opgaver af midlertidig karakter, hvor en bestemt problemstilling søges belyst, typisk ved inddragelse af medarbejdere fra både styrelser og departement.

Kontoret for Erhverv og Økonomi har ansvar for økonomi, forskning, fødevarepolitik/produktion, internationalsamhandel, kontraktstyring og controlling, samt Administrativt Center med løn, intern service, IT og journal.

Kontoret for Familie og Forbrug har ansvar for familiepolitik, barselsområdet, forbrugerpolitik, fødevarepolitik/forbruger og EU-sager, som tværgående policykontor, der skal koordinere politiske tiltag på hele ministerområdet.

Kontoret for Personale-, kommunikation og jura har ansvar for personalepolitik og HR, jura, kommunikation og organisationsudvikling.

Delegation og sagsgange

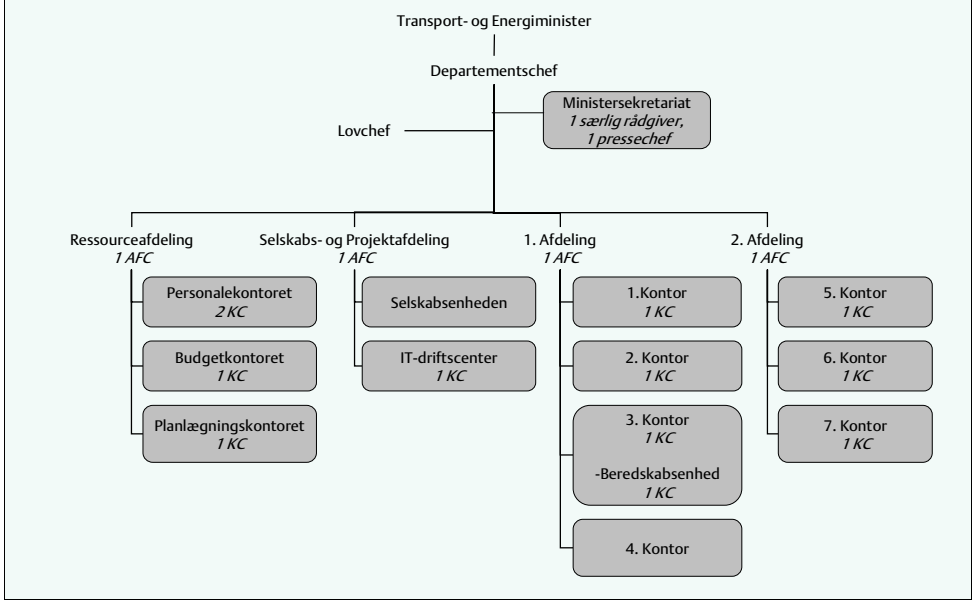
Departementet varetager sekretariatsbetjeningen af ministeren og koordinerer i samarbejde med ministeriets øvrige enheder aktiviteterne inden for hele ministerområdet. Departementet har uddelegeret kompetencer til styrelserne således, at styrelserne udarbejder færdige udkast til lovforslag, besvarelse af samrådsspørgsmål, folketingsspørgsmål mv., som herefter koordineres og gennemgås endeligt i departementet. Tilsvarende ligger det grundlæggende EU-arbejde i styrelserne. Styrelserne varetager endvidere den løbende administration, herunder den primære kontakt til borgerne, samt varetager rådgivnings- og informationsvirksomhed over for departementet, myndigheder og offentligheden.

Ifølge interview varierer styrelsernes kompetencer en del. Fødevarestyrelsen fungerer meget selvstændigt, særligt i forhold til det regionale arbejde. Forbrugerstyrelsen refererer i højere grad til departementet. Der er endnu ikke etableret en fast arbejdsdeling mellem departementet og Familiestyrelsen. Variationen i styrelsernes kompetencer skyldes den store forskel på styrelserne og deres opgaver.

§ 28 Ministeriet for Transport og Energi

Organisering

Figur 18
Transport- og Energiministeriets organisationsdiagram



Transport- og Energiministeriet består af et departement, en række styrelser/direktorater samt en række institutioner og selskaber.

Transport- og Energiministeriets departement er inddelt i fire afdelinger, der alle ledes af en afdelingschef. Alle afdelinger - med undtagelse af selskabs- og projektafdelingen - følger en klassisk struktur med fagligt afgrænsede kontorer.

De store ændringer på ministeriets område de seneste år har ændret departementets funktion. Det gælder blandt andet arbejdet med selskaber, hvor departementet varetager en ejerskabsfunktion.

Der er etableret en særlig selskabsenhed i departementet, der varetager rådgivningsopgaver om den økonomiske udvikling, omdannelse, stiftelse, køb og salg af virksomheder, bestyrelsessammensætning, konkurrence- og selskabsretlige spørgsmål, bladtilskud samt Offentlige Private Partnerskaber (OPP).

Delegation og sagsgange

Sekretariatsbetjening af ministeren og policy-udvikling foregår i departementet, mens forberedelse af ministeren til samråd, udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser og

cirkulærer, deltagelse i udviklingsprojekter mv. varetages i et samarbejde mellem departement og styrelse.

Alle sager går gennem et fagkontor i departementet, før de forelægges for departementschef og minister. Der stiles mod, at en stigende del af sagerne færdigbehandles i styrelserne.

Litteraturliste

Betænkning 301 (1962): Administrationsudvalget af 1960. København: Statens Trykningskontor.

Betænkning 629 (1972): Arbejdsgruppen vedr. centraladministrationens organisation. København: Statens Trykningskontor.

Betænkning 743 (1975): Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. København: Statens Informationstjeneste.

Betænkning 1354 (1998): Udvalget vedr. forholdet mellem minister og embedsmænd. Købehavn: Schultz Information.

Betænkning 1443 (2004): Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*. Herning: systime.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2003): Den robuste og fleksible forvaltning. I Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.): *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000): Efter almindelige administrative principper. Centraladministrationen i efterkrigstiden. I Peter Bogason (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: DJØF forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999): *Politik og Forvaltning*. Aarhus: Systime.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1982): *Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 63, 4, pp. 317-347.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980): *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Christensen, Tom og Morten Egebjerg (1997): Sentraladministrationen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater, i Tom Christensen og Morten Egebjerg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christiansen, Peter Munk og Nørgård, Asbjørn Sonne (2003): *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finansministeriet (2005): *Fusioner i staten – erfaringer og anbefalinger*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (2004a): *Administrative fællesskaber – status og inspiration*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (2004b): *Staten som aktionær*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (2003a): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (2003b): *Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring*. København: Schultz Information.

Finansministeriet (2001): *Organisering og ledelse i centraladministrationen*. København: Schultz Information.

Finansministeriet, Budgetdepartementet (1986): *Modernisering af ministeriernes Økonomistyring*.

Forum for Offentlig Topledelse (2005): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*. København: Mkom Danmark APS.

Forum for Offentlig Topledelse (2004): *E-survey 3: God offentlig topledelse – en undersøgelse foretaget blandt offentlige ledere, der refererer til toplederen*. Tilgængelig på http://ww.publicgovernance.dk/index.php?siteid=661

Hansen, Hanne Foss (1999): Den historiske arv – Danmark. I P. Lægreid & O.K. Pedersen (red): *Fra opbygning til ombygning i staten*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Hogwood, Brian W. m.fl. (2001): Agencies, ministers and civil servants in Britain. I B. Guy Peter & Jon Pierre (red): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*.London: Routledge.

Horn, Murray J. (1995): *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.

Hustedt, Thurid & Jan Tiessen (2005): *Transforming Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden. An Institutional Policy Perspective*. University of Potsdam.

Jacobsson, Bengt (1984): *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styring av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.

James, Oliver (2003): *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. Houndmills: Palgrave.

Jensen, Lotte (2003): *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Justitsministeriet (2005): *Vejledning om lovkvalitet*, tilgængelig på Justitsministeriets hjemmeside: http://www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=58440.

Justitsministeriet (2004): *Effektiviseringsstrategi*, tilgængelig på Justitsministeriets hjemmeside: http://www.jm.dk/image.asp?page=image&objno=72256

Kassim, Hussein m.fl. (red.) (2000): *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.

Knudsen, Tim (red.) (2000): *Dansk forvaltningshistorie bind II*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lindbom, Anders (1997): *Ministern och makten*. Stockholm: SOU 1997:54. Finansdepartementet.

Molander, Per m.fl. (1999): *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS Förlag/SNS författningsprojekt.

Nedergaard, Peter (2005): *Organiseringen af Den Europæiske Union*. København: Handelshøjskolens Forlag.

OECD (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. Paris: OECD.

OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*. Paris: OECD.

OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies*. Paris: OECD.

Poulsen, B. (2003): Rollekonflikter og rollehåndtering i Erhvervsministeriet. I B. Jæger & E. Sørensen (red): *Roller der rykker*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Premfors, Rune m.fl. (2003): *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Rhodes, R.A.W. (ed.) (2000): *Transforming British Government. Vol. 2. Changing Roles and Relationships*. Houndsmills: Macmillan.

Rigsrevisionen (2005): *Beretning om statens fællesudgifter*. København: Schultz Information.

Rigsrevisionen (2005): *Beretning om 7 sager (om Banedanmark) forelagt for Folketingets finansudvalg*. København: Schultz Information.

Rigsrevisionen (2004): *Beretning om Justitsministeriets økonomistyring*. København: Schultz Information.

Rigsrevisionen (2004): *Beretning om Trafikministeriets koncernstyring*. København: Schultz Information.

Rigsrevisionen (2001): *Beretning om Fødevareministeriets bevillingsadministration*. København: Schultz Information.

Rigsrevisionen (1999): *Beretning om Socialministeriets økonomistyring*. København: Schultz Information.

Riksdagens Revisorer (2001): *En myndighet, tio department, eller hundra enheter?* Stockholm: Riksdagens Revisioner.

Statskonsult (2001): *På kryss eller tvers – departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Bergen: University of Bergen.

Svardal, Gunnar (1997): Stortinget, regjeringen, og statsadministrasjonen. I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.

Udenrigsministeriet (2004): *Udenrigsministeriets Effektiviseringsstrategi*. Tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside: http://www.um.dk/da/menu/OmOs/VoresArbejdeMedAtBliveBedre/Effektiviseringsstrategi/

Undervisningsministeriet (1988): *Oplæg om Undervisningsministeriets fremtidige struktur*. Københavh: Undervisningsministeriet.

Vogter, John (1998): *Offentlighedsloven med kommentarer,* 3. udgave, 1. oplag, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

World Bank (2005): *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*.

Økonomisk Administrative Vejledning. Findes kun i internetudgave, som er tilgængelig på www.oav.dk