

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2011

**Forvaltningslære**

Kandidatfag og valgfag

29. juni 2011

(3-timers prøve uden hjælpemidler)

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2011  
**Forvaltningslære**  
29. juni 2011

**Spørgsmål 1**

Gør rede for principperne i den model for den statslige centraladministrations opbygning, som Administrationsudvalget af 1960 (A-60) anbefalede og sammenlign A-60 med de modeller, som beskrives i "Centraladministrationens organisering – status og perspektiver", 2006.  
(Se bilag A).

**Spørgsmål 2**

Analysér Skatteministeriets organisation i lyset af modellerne, som behandles i spørgsmål 1.  
(Inddrag bilag B).

**Spørgsmål 3**

Diskuter hvorvidt forskellige ministerielle organisationsformer har betydning for ministerbetjeningen og for ministerens vilkår for at lede.  
(Inddrag bilag C og bilag D)

**BILAG**

Bilag A: "Centraladministrationens organisering", 2006, uddrag pp. 48-49

Bilag B: Administrativ Debat, nr. 1, januar 2011, uddrag pp. 10 - 11

Bilag C: Politiken 23. 3. 2011 "Erfarne topledere vil indføre viceministre"

Bilag D: "På ministerens vegne", Christian Nissen (Red.), 2009, p. 159

## Bilag A: "Centraladministrationens organisering", 2006, uddrag pp. 48-49

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.

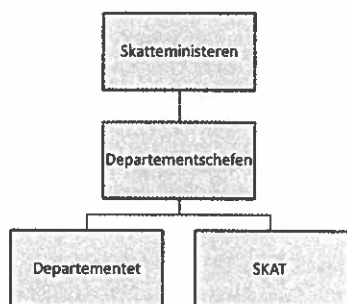
De tre modeller befinder sig på et *kontinuum* gående fra den brede til den smalle model med den differentierede model placeret i midten, *jf. boks 3.3*. Modellerne har karakter af *idealtyper*, og ministerierne udgør derfor sjældent rene varianter af modellerne. Alligevel kan der identificeres en række 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
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedelse foregår primært i departementet.</li><li>• Alle eller de fleste ministerrettede styrelsessager gennemgås i departementale styringskontorer.</li><li>• Ministeriets opgaveområder er kun delvist dækket af styrelser.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerbetjening, policy-udvikling og lovforberedelse foregår både i departementet og styrelser.</li><li>• Hovedparten af de ministerrettede styrelsessager gennemgås i departementale styringskontorer.</li><li>• Ministeriets opgaveområder er kun i mindre grad dækket af styrelser.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerbetjening og policy-udvikling foregår både i departement og styrelser.</li><li>• Lovforberedelse foregår typisk i styrelser.</li><li>• Ministerrettede styrelsessager færdigbehandles i vid udstrækning i styrelserne.</li><li>• Alle eller de fleste af ministeriets opgaveområder er dækket af styrelser.</li></ul>

Figur 5. Skatteministeriet, 2006-09



I 2008 blev det besluttet, at SKAT skulle have en ny struktur implementeret i årene 2009-13, som skulle forbedre enhedsorganisationen. Den lange implementeringsfase afspejler primært udfordringerne ved at reducere antallet af årsværk, samtidig med at der etableres en mere specialiseret struktur på landsplan. Departementet var uberørt af denne ændring.

Formålet med strukturen var dels at øge stordriftsfordele og synergieffekter, dels at udnytte mulighederne for specialisering, herunder at anvende informationsteknologi til at frigøre medarbejdere fra lokal geografisk tilstedeværelse.

#### 2010 – etablering af enhedsorganisation

I 2010 besluttede vi at inddrage departementet i etableringen af den nye enhedsorganisation ved at sammenlægge departementet med SKAT. En enhedsorganisation som involverer et departement er bemærkelsesværdig ift. de dominerende organisationsmodeller i staten, nemlig departementstyrelsesmodellen.

Enhedsorganisationen er en særegen konstruktion, der ikke direkte lader sig indplacere i Finansministeriets opdeling fra 2006. Det er ikke en departement/styrelsesorganisering; det er ikke et smalt departement med uddelegering af lovgivning og "politisk filter" i departementet, og det er ikke en ny udgave af den differentierede model.

Det er noget nyt, hvor siloerne forsøges væltet og helhedstænkning er i fokus. Kun Udenrigsministeriet har på nuværende tidspunkt en tilsvarende model, idet der i 2009 her blev etableret en enhedsorganisation, der omfatter departementet og ambassader mv. (Administrativ Debat nr. 3, 2009).

#### Baggrunden for enhedsorganisationen - helhedstænkning

Baggrunden for etableringen af enhedsorganisationen var vores ønske om at skabe en organisation, som kunne sikre en sammenhængende, helhedstænkt opgaveløsning. Udgangspunktet var, at den relevante viden er til stede i organisationen. Intet andet sted er der samlet så meget viden om det danske skat-

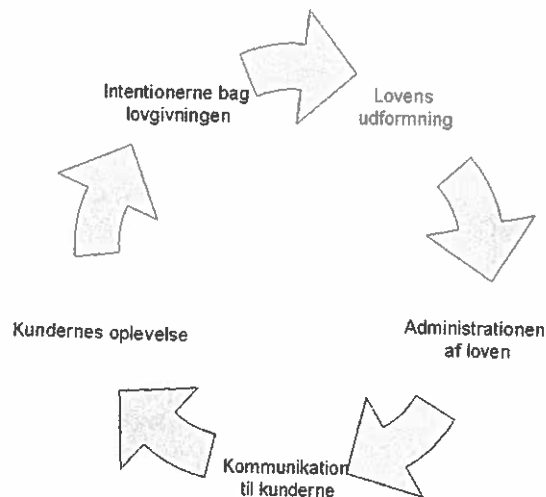
tesystem og den sammenhæng, den fungerer i. Det vi kan blive bedre til, er at sikre, at viden er til stede på rette tid og sted. Det har Skatteministeriet med den nye organisation bedre mulighed for end nogensinde før.

Med ændringerne af organisationen i 1989/90, 2005, 2009 og 2010 har vi samlet alle opgaver i forhold til Skatteministeriets opgaveløsning i én organisation. Med den bærende strategi og forretningsmodellen har vi retningen for, hvordan vi arbejder med vores opgaver.

Det nye er således, at vi nu har muligheden for at tænke alle opgaver i ministeriet i en sammenhæng uden begrænsninger. Det er en klar fordel ved den måde, vi har organiseret os på. Men den fulde gevinst høstes først, når vi systematisk tænker vores opgaver i helheder.

Hvis man undrer sig over lovgivningen eller uhensigtsmæssig administration, så er der en person et sted i ministeriet, som har brug for den viden til at forbedre processerne eller lovgivningen.

Figur 6. Helhedstænkning i Skatteministeriet



For at sikre helhedstænkningen har vi brug for at inddrage alle medarbejdere og borgere, virksomheder og andre interessenter i arbejdet med skatter og afgifter.

Helhedstænkning og videndeling kommer ikke af sig selv, som det tydeligt fremgår ovenfor. Og vi er heller ikke "i hus" endnu – at beslutte sig til at rive siloerne ned, er ikke det samme som at gøre det. Dette er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse. Det første år med den nye organisation har vist, at der skal sættes betydelig ledelsesmæssig kraft og opmærksomhed ind for at ændre kulturen og etablere accept af en anderledes fungerende direktion.

Men når organisationsændringen er fuldt implementeret, er vi godt rustet til fremtidens udfordringer med stærkt stigende krav til effektivisering, faldende ressourcer og øget borgervendt service. Det er udfordringer, de fleste andre offentlige myndigheder står foran at skulle angribe.

# Erfarne topledere vil indføre viceministre

Tre tidligere departementschefer argumenterer i bog for, at der kommer politisk udpegede topembedsmænd i Danmark.

MORTEN SKJOLDAGER

**D**ebatten om politisk udpegede embedsmænd blusser nu op igen: I en ny bog argumenterer tre af de seneste årtiers mest prominente danske departementschefer for indførslen af politisk valgte embedsmænd i danske ministerier. En af fortalerne er Michael Christiansen, nuværende formand for bestyrelsen i Danmarks Radio og tidligere departementschef i Forsvarsministeriet.

»Dansk politik mangler en funktion: statssekretærer. Jeg har tidligere været imod, men har ændret opfattelse og er i dag en nølende tilhænger. Behovet er størst i de mest belastede ministerier (...): Udenrigsministeriet i forhold til EU og Finansministeriet over for kommuner og regioner, men også i Økonomi- og Erhvervsministeriet er der et stort behov for statssekretærer eller juniorministre. Jeg ved godt, at Folketinget, ministrene og embedsmændene er imod tanken, men systemet



**Dansk politik mangler en funktion: statssekretærer. Jeg har tidligere været imod, men har ændret opfattelse og er i dag en nølende tilhænger Michael Christiansen, tidligere departementschef**

belastes mere og mere«, siger han i bogen 'Javel, hr. minister', der er skrevet af journalisterne Susanne Hegelund og Peter Mose og udkommer i næste uge.

I lande som Sverige, Norge og Storbritannien omgiver ministre sig med politisk udpegede embedsmænd – juniorministre, statssekretærer og politiske rådgivere – men i Danmark er der en lang tradition for upolitiske departementschefer, som bliver i ministerierne trods skiftende regeringer.

Men ifølge de tre tidligere departementschefer, som tager bladet fra munden i den nye bog, er det tid til at droppe modstanden mod politisk udpegede topembedsmænd: Opgaverne er nemlig, især i de tunge ministerier, blevet så omfangsrige, at ministrene har brug for viceministre, mener de.

Ud over Michael Christiansen er det Jørgen Rosted, tidligere departementschef i Økonomi- og Erhvervsministeriet, og Ulrik Federspiel, tidligere direktør for Udenrigsministeriet og departementschef i Statsministeriet, som taler for en ændring af systemet. Ulrik Federspiel har tidligere været modstander af statssekretærer og viceministre, men har ændret holdning.

»Departementscheferne bliver mere og mere politiserende, fordi ministrene har for travlt. Samtidig er der uklarhed om rollefordelingen i forbindelse med de personlige rådgivere. Jeg ser to muligheder: Enten øger man antallet af ministerier, så den enkelte minister og departementschefs ressort bliver mindre. Eller også må man overveje viceministre eller statssekretærer, som man jo har i alle andre lande end Danmark«, siger han.

I fagforbundet Djøf, som repræsenterer en stor del af de økonomi- og jurauddannede i den offentlige forvaltning, er man imod et system med politisk udpegede embedsmænd. »Alle er bedst tjent med, at der er et politisk neutralt embedsværk, som sagligt, neutralt og fagligt kan rådgive de skiftende politisk udpegede ministre«, siger Per Hansen, formand for de offentlige chefer i Djøf.

Djøf mener dog, at det er en politisk beslutning, om man skal indføre viceministre i ministerierne – så længe embedsværket stadig er politisk uafhængigt, er der ingen problemer.

»Hvis politikerne vælger, at der skal være flere ministre i hver ministerium – eller en minister og en form for viceminister – vil det ikke ændre på, at der stadig skal være en øverste chef for embedsværket«, siger Per Hansen.

morten.skjoldager@pol.dk

*Departementscheferne er gået over grænsen og ind i det politiske rum*

Departementscheferne har imødekommet det ofte fremsatte (politiske) ønske om, at ministrene har brug for øget bistand i deres politisk-administrative arbejde. De har ganske vist med betydelig ihærdighed og stor dygtighed undgået etablering af en politisk statssekretærordning, der ville have medført et ophør af deres særlige direkte ministeradgang og rykket dem ned i anden række. Det politiske ønske er i stedet imødekommet ved, at de selv har forladt den gamle (upolitiske) embedsmandsrolle og er gået over grænsen mellem politik og forvaltning og et stykke ind i det politiske landskab. Departementschefernes nye, udvidede rolle drejer sig ikke alene om bistand i det taktisk-operative arbejde med gennemførelse af forskellige initiativer men også om langsigtet politikudvikling og varetagelse af egentlige politiske forhandlingsopgaver.

Som én af de forhenværende departementschefer bramfrit udtrykker det: *»Vi har reelt fået statssekretærer, men i en særlig dansk departementschef-variant. Og det skal vi være glade for. Behovet for at styrke ministrenes politiske funktion er indiskutabelt. Men Danmark har simpelthen for lille en talentmasse til ved siden af departementscheferne at rekruttere tilstrækkeligt mange folk fra partiernes bagland med de fornødne faglige og organisatoriske kompetencer.* Desuden peger han på, at vi med den særlige, danske løsning har undgået det problem, som kendetegner det svenske ministerialsystems mangel på enstrenget ledelse. Her er en sag enten ren politik uden gennemslag i det administrative system eller noget, som håndteres rent forvaltningsmæssigt i de statslige embedsværk med meget lille direkte politisk involvering.

Ikke overraskende har den beskrevne udvikling mod en stadig højere grad af politisering af departementschefrollen med jævne mellemrum – især ved regeringsskifte – aktualiseret spørgsmålet, om departementschefer, der har arbejdet tæt og politisk sammen med de afgående ministre, nu også vil kunne udføre den samme funktion med et nyt regeringshold af anden partifarve. Intet tyder imidlertid på, at dette spørgsmål reelt har fået konsekvenser.

Selvom departementscheferne i deres nye statssekretærlignende rolle ikke længere arbejder upolitisk, så er alle tilsyneladende enige i, at de i udførelsen af deres arbejde er partipolitisk uafhængige. Som en af de forhenværende ministre udtrykte det under samtalerne: *»Jeg havde et fantastisk tæt og fortroligt forhold til de fleste af mine departementschefer. Så tæt at det var svært, da jeg gik af, at opleve, at de tilsyneladende havde et lige så nært forhold til mine efterfølgere i regeringen, mens jeg nu sad i oppositionen og var helt uden for«.*