

Ministeriernes omskiftelige organisering

Tidene skifter. Indtil for få år siden trak udviklingen i retning af store styrelser med fusion på fusion. Nu går det den anden vej. Styrelse på styrelse opløses i mindre enheder. Hvor fornuftigt er det?

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN OG
PETER BJERRE MORTENSEN¹

Den nye bølge

Centraladministrationens organisation finder aldrig en endelig form. Løbende forandring og stadig reorganisering var, er og vil vedblivende være devisen. Foranderligheden er til en vis grad politisk betinget. For nye regeringer har det med at ændre forretningernes fordeling mellem ministrene. På den måde skifter antallet af ministre, ministerier og den præcise grænsedragning mellem dem med særdeles jævne mellemrum. Det er der god politisk ræson i, uden at det behøver at være fornuftigt på andre planer.

Det er ikke det hele. De enkelte ministeriers indre struktur er heller ikke stabil. Man bygger om med jævne mellemrum. Det sker angiveligt for at gøre det eksisterende bedre, for at højne kvaliteten af den ministerielle indsats, for at styrke samordning og koordinati-on og for at fremme effektiviteten. Det kan alt sammen være gode grunde til at lave om. Det sære er blot, at det altid er, og altid har været, de samme gode grunde, der er blevet fremført. De har bare ledt til skiftende praktiske konklusioner. Det skærper opmærksomheden på, hvad det egentlig er, der foregår, når ministerierne møblerer om i egne stuer.

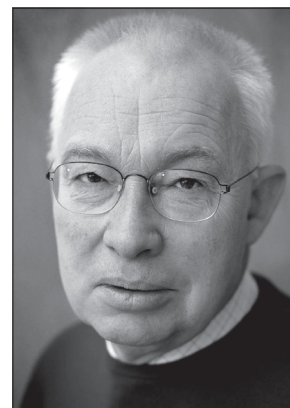
Det gælder, når udviklingen trækker den ene vej, og når den trækker den anden vej. Udgangspunktet for vores artikel er dobbelt: Samspillet mellem departement og styrelser, førhen direktorater, har altid været et varmt emne, i hvert fald blandt embedsfolk. Samtidig har det snævrere spørgsmål om, hvordan man indretter styrelserne, i sig selv været genstand for diskussion. På det første punkt

er der sket noget, der ligner en konsolidering. Det er i dag normen, at så godt som alle ministerier har indrettet sig med et styrelseslag, men hvad styrelsernes rolle skal være, det er omtvistet og omskifteligt. På det andet punkt står vi tilsyneladende ved et tidehvert. For gennem en lang periode var det god latin (tænk på de effektivitetsgivende synergier) at indrette sig med store og brede og stærke styrelser; i dag synes det anderledes med et stigende antal hver for sig mindre styrelser (tænk på den effektivitetsgivende specialisering).

At det kan bølge frem og tilbage på denne måde, rejser flere spørgsmål: Hvordan ser udviklingen ud i et længere tidsperspektiv? Hvad ved vi om administrative reorganiseringer og på den ene side deres effekter, på den anden side deres bagvedliggende rationaler? Og hvis det er så omskifteligt og måske overfladisk, er det så ikke ligegyldigt?

De lange linjer

Styrelsesbegrebet er ikke hel klart. Derfor er vi nødt til at indlede med en definition. Vi definerer en styrelse som en central myndighed, der refererer til et departement, i fortiden i visse tilfælde direkte til en minister, og som har en myndighedskompetence, der dækker det ganske land. Styrelsernes opgaveområder falder i tre kategorier: Der er de styrelser, der har ansvaret for regulering og myndighedsudøvelse over for borgere og virksomheder; der er dem, der har ansvaret for styringen af den offentlige leverance af institutionsydelser; og så er der dem, der tilsammen udgør statens og til en vis grad hele den offentlige sektors administrative infrastruktur. Denne definition løser ikke alle af-



» Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostnings-effektivitet.

¹ Forfatterne er henholdsvis professor emeritus og professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. De er aktuelle med bogen *I politikens vold. Offentlige leders vilkår og muligheder* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016).

» **Den organisationsform, der tilgodeser effektiv ressourceudnyttelse, er sjældent den, der optimerer den faglige kvalitet, og den organisatoriske løsning, der giver politisk lydhørhed og hurtig reaktionsevne, er ikke nødvendigvis den organisationsform, der bedst sikrer lovmæssig forvaltning og borgernes retssikkerhed.**

grænsningsproblemer. Men den gør det dog rimeligt klart, hvad vi taler om, når vi nu trækker de lange linjer op.

Tabel 1 giver et overblik over udviklingen. Antallet af styrelser er opgjort på tre forskellige tidspunkter. Det er årene omkring 1980, årene omkring årtusindskiftet og endelig årene op til 2016 med et kik ind i 2017. De upræcise opgørelsetidspunkter har deres grund. Det skyldes, at omskifteligheden er så stor, at det antal styrelser, man kunne tælle sig frem til i et år, ofte har været et helt andet, hvis man i stedet havde taget udgangspunkt i året lige før eller lige efter. Derfor er der i tabellen for de enkelte år også angivet et omtrentligt interval for, hvor mange ministerielle styrelser der var omkring det angivne tidspunkt.

Tabel 1. Centraladministrationens styrelser 1980-2016

	1979	2001	2016
Styrelser i alt ¹	80-85	37-42	47-52
Erhvervs- og Vækstministeriet ²	21	6	6
Fødevareministeriet ²	10	4	5
Miljøministeriet ²	5	3	
Skatteministeriet ²	2	2	3-7
Sundhedsministeriet ²	1	2	4

Kilder: 1980: Jørgen Grønnegård Christensen: Centraladministrationen: Organisation og politisk placering; 2001: Oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen; 2016: Ministeriernes hjemmesider.

¹ Ministeriernes organisation varierer næsten konstant. Det angivne interval angiver derfor antallet af styrelser i årene omkring opgørelsetidspunktet.

² Ministeriernes nuværende ressortbetegnelser er benyttet. Miljø- og Fødevareministeriet er siden 2015 en ressort.

Omkring 1980 var der rigtig mange styrelser. De var gennemgående små målt på medarbejderstab og bevillinger. De var samtidig i to henseender stærkt specialiserede. Deres opgavefelt var snævert, tænk f.eks. på Gasmaterielprøvningen, Statsfrøkontrollen og Tilsynet med Sparekasserne. Samtidig var deres medarbejderstab inkl. deres ledelse folk med professionsbaggrund. Det er civil-

ingeniørernes, kemikernes og agronomernes domæne. Det rakte så vidt, at deres øverste chefer, direktørerne eller hvad de nu hed (ofte havde de mere ydmyge titler, der associerede til guldtressede kasketter, uniformer og hvide kitler), som regel var fagfolk og altså ikke DJØF'ere med departemental baggrund. I nogle tilfælde stod det tilmed skrevet i loven, som således foreskrev, at medicinaldirektøren skulle være læge, veterinærdirektøren dyrlæge, og en vejdirektør, der ikke var ingeniør fra Polyteknisk Læreanstalt, var aldeles utænkelig.

En del af forklaringen på den vidtgående ud-specialisering ser man i tabellen. For ikke mindst de to gamle erhvervsministerier, som dækkede henholdsvis byerhvervene og landbruget, rådede over en veritabel myndighedsskov.

Moderniseringen ramte som bekendt i løbet af 1980'erne og 1990'erne den offentlige sektor. En af de praktiske konsekvenser var en konsolidering af de enkelte ministeriers organisation. Den tog to former. Den ene var, at ministerierne omsider købte den departements-styrelsesmodel, som havde været fremhævet som den *tidssvarende* model siden de tidlige 1960'ere. Det var kun Kirkeministeriet, hvis område på anden vis er præget af stærk decentralisering, Udenrigsministeriet, hvor den relevante sondring er hjemme- og udetjeneste og endelig Finansministeriet, som også i den tids tankegang var noget særligt, som gjorde sondringen mere eller mindre irrelevant.

Den anden var, at man parallelt med delegationen af opgaver fra departementerne fusionerede styrelser i lange baner. De mest markante udslag af denne nye linje finder man i de to erhvervsministerier. Erhvervsministeriet reducerede antallet til seks hver for sig ganske store styrelser. Landbrugsministeriet, som samtidig skiftede navn, gik ned til fire ligeledes store styrelser. På sundhedsområdet vaklede man mellem at have en sundhedsstyrelse for det hele eller en sundhedsstyrelse og en lægemiddelstyrelse. På skatteforvaltningens område pegede udviklingen frem mod en stor skattestyrelse

(SKAT), der som bekendt også sluttede de kommunale skatteforvaltninger i forbindelse med den store kommunalreform.

Det kunne næsten ikke være mere overskueligt. Men spring så til årene frem mod 2016 og kast et blik ind i 2017. Så ser man igen en stigning i antallet af styrelser. Der er faktisk kommet en halv snes stykker til. Det er sket ved nogle store reorganiseringer. På sundhedsområdet nedlagde man for nogle år siden Lægemedelstyrelsen for igen at lægge området ind under Sundhedsstyrelsen, som blev udvidet med en ordentlig overbygning af en direktion. Forsvarets organisation og ledelsesstruktur er lagt helt om med en værnssfælles forsvarskommando og et antal mindre og stærkt specialiserede styrelser. Samtidig er Forsvarets Efterretningstjeneste trukket ud af den militære organisation og nu gjort til en styrelse med reference til departementet. Og Skatteministeriet, der i midt-00'erne fik den store SKAT som dominerende styrelse, havde en ultrakort overgang en enhedsorganisation, som så igen blev splittet op i departement og SKAT. Det holdt dog ikke alverdens længe, for skatteministeren er med bred politisk tilslutning ved at forberede en reorganisering, der vil give ministeriet ikke mindre end syv styrelser, deraf fem til erstatning af den vingeskudte SKAT.

I virkeligheden er det ikke hele historien. For uden for det ministerielle domæne skyder der administrative enheder op, som tilsammen udgør en del af en fællesoffentlig administrativ infrastruktur. Udbetaling Danmark og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, som har afløst Arbejdsskadestyrelsen, opererer således med egne politiske og administrative ledelser i et administrativt fællesskab med ATP.

Så der er sket noget. Spørgsmålet er, hvad der ligger bag de mange, ganske hyppige, lejlighedsvis både abrupte og omfattende skift. Standardsvaret er, at det handler om effektivitet (mest muligt for bevillingerne) og kvalitet (bedst muligt for bevillingerne). Det er også sådan, skatteminister Karsten Lauritzen og hans folk begrundet den nu beslutte-

» Samspillet mellem departement og styrelser, førhen direktorater, har altid været et varmt emne, i hvert fald blandt embedsfolk.

» Uden for
det ministerielle
domæne skyder
der administra-
tive enheder op,
som tilsammen
udgør en del af
en fællesoffentlig
administrativ
infrastruktur.
Udbetaling
Danmark og
Arbejdsmarke-
dets Erhvervs-
sikring, som har
afløst Arbejds-
skadestyrelsen,
opererer således
med egne
politiske og
politiske ledelser
i et administrativt
fællesskab med
ATP.

de reorganisering. Det fremgår af den redegørelse, som ministeren har offentliggjort:

"Mindre og mere specialiserede styrelser vil give mulighed for at styrke fagligheden på de enkelte områder, give et større ledelsesmæssigt fokus, forbedre mulighederne for effektiv styring og samtidig give en mere klar ansvarsfordeling i forhold til de enkelte områder i skatteforvaltningen." (<http://www.skm.dk/media/1371591/Et-nyt-skattevaesen.pdf>).

Men sammenhold denne begrundelse med begrundelsen for i 2009 at omdanne Skatteministeriet til en enhedsorganisation uden selvstændige styrelser:

"Det er vigtigt for os at slå fast, at vores omlægning ikke er et spareprojekt. Det handler derimod om, at vi skal bruge de ressourcer, vi har, smartere og derved blive bedre til at løse vores opgaver i sammenhæng og på tværs af organisationen." (<http://www.skm.dk/aktuelt/presse/pressemeddelelser/2009/november/organisation-saendring-i-skatteministeriet>).

Når effektivitet og kvalitet kan begrunde både den ene og den anden organisationsform, må der være andet og mere på spil.

Hvad handler det så om?

Det handler helt sikkert ikke uden videre om effektivitet og kvalitet, således som de to begreber er defineret ovenfor. Det skal ikke udelukkes, at effektivitets- og kvalitetshensynet spiller en rolle. Det indgår i hvert fald

altid i de officielle begrundelser. Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostningseffektivitet. Det er så meget desto mere relevant her, fordi de reorganiseringer, hvis effekter på denne måde er efterprøvet, alle falder inden for det univers, som karakteriserer de skiftende bølger af reorganiseringer på dansk styrelsesniveau. Det er en forskning, som vi udførligt har gennemgået i vores bog: *I politikens vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016).

Hvad kan det så være? Det havde en anonym artikelskribent (alias C.F. Ricard, departementschef i Justitsministeriet 1866-1904) sine bud på. Læs blot de kortfattede uddrag, som er gengivet i Boks 1. Det er rene ord for pengene, så rene, at ministeriernes organisering klart for Ricard også handlede om magt og interesser. Det gør det i høj grad også i dag, men magt og interesser kan ikke være hele forklaringen på de bølger af reorganiseringer, der skyller gennem centraladministrationen. Det er iblandet mange andre ting, hvoraf nogle bedst lader sig beskrive som fikse idéer, der har taget magten over handlingsorienterede embedsmænds og politikeres sind. Men for at forstå, hvorfor disse fikse, forsimplede ideer kan få så stor gennemslagskraft, er det nødvendigt at se på nogle mere grundlæggende træk ved den politisk-administrative virkelighed.

Boks 1. Det evige spørgsmål om ministeriernes politiske organisering

"Vi tro ikke at fejle, naar vi som det, der i så henseende er hovedsagen, fremhæve den mangel paa Ansvar, som klæber ved den nuværende Ordning [med Sundhedskollegiet]" (s. 294) ...[D]en ordning, som lægger det lægelige Element i Overbestyrelsen udenfor Ministeriet, gjør det muligt for Chefen for det Departement, under hvilke Medicinalsager behandles i Ministeriet, at blive taget paa Raad af Ministeren..., og det er jo ikke ubekjendt, at særligt dette er Anstødsstenen for de Læger, som navnlig i Juristerne se det Uhyre, som har slugt alle de gavnlige Reformer paa Sundhedsområdet, som verden ellers vilde have kommet til at nyde godt af." (s. 300)

"Det er klart nok, at Juristen maa tage det lægelige Stof ... ganske paa det lægelige Elements ord, og det vilde selvfølgelig være uberettiget, hvis han vilde have en Mening derom. ... Men naar Lægen har fremsat og formuleret Lægevidenskabens krav, saa er dermed Lægens Enerolle ude; ved Bedømmelsen af, hvilken Vægt, der maa tillægges dette Krav ligeoverfor andre Interesser, der også har Krav paa at komme i Betragtning, der er Ikke-lægen ligesaa nær stillet til at have en Mening som Lægen. Der er saameget mere Grund til f. Ex. ved legislative arbejder at lade en Ikke-Læge deltage i Prøvelsen, som det er klart, at Lægen, netop naar han med størst Nidkjerhed arbejder for en Opgave, er, og er berettiget til at være, til en vis Grad ensidig ..." (s. 301)

Kilde: Departement eller Ikke-Departement. Ugeskift for Læger 1881, nr. 20, 293-302, og nr. 21, 320-329.

Først og fremmest er langt de fleste ministerområder komplekse, og kompleksiteten er ikke blevet mindre over tid. Ikke blot er der mange mål og hensyn, der skal tilgodeses. Det er også hensyn, der ikke sjældent trækker i forskellig retning og kalder på forskellige organisatoriske svar. Væsentlige hensyn kan være: 1) Lovmæssig forvaltning og parlamentarisk kontrol, 2) Effektiv ressourceudnyttelse, 3) Koordinering, 4) Reaktions-evne, 5) Politisk betjening, 6) Faglig kvalitet, 7) Borgernes retssikkerhed, 8) Samarbejde med eksterne interessenter, 9) Styringskapacitet og koncernstyring.

Den organisationsform, der tilgodeser effektiv ressourceudnyttelse, er sjældent den, der optimerer den faglige kvalitet, og den organisatoriske løsning, der giver politisk lydhørhed og hurtig reaktionsevne, er ikke nødvendigvis den organisationsform, der bedst sikrer lovmæssig forvaltning og borgernes retssikkerhed.

Stillet over for sådanne balancegange vil topledelsen, den politiske, den administrative eller dem begge, i en rationel idealverden nøgternt afveje de mange hensyn og på den baggrund indrette organisationen sådan, at man opnår den største samlede målopfyldelse på tværs af de mange relevante dimensioner. Sådan foregår det bare ikke i virkeligheden. En lang forskningstradition, der udspringer af Herbert Simons banebrydende studier i organisation og begrænset rationalitet, har vist, at selv kvikke beslutningstagere kun kan håndtere komplekse beslutningssituationer ved at fokusere på ganske få aspekter af beslutningen. Konsekvensen bliver, at enhver reorganisering fokuser på nogle få hensyn, og underforstået på bekostning af en lang række andre hensyn. De oversete hensyn er på ingen vis uvæsentlige – de er blot ikke i fokus i den foreliggende situation. Og heri ligger netop kimen til fremtidige problemer og nye reorganiseringer, idet problemer

kan akkumulere på områder, der ikke er tilgodeset af den seneste reorganisering.

En anden implikation af forskningen er, at den begrænsede rationalitet slår stærkest igennem i toppen af de politisk-administrative systemer. Det stemmer ikke ret godt med moderne forestillinger om toplederen over alt og alle, og erkendelsen kan være svær at sluge for disse selvbevidste kvinder og mænd. Det er imidlertid her, kompleksiteten er størst, og det er dermed også her, der kan ske pludselige og markante skift i, hvilke mål og hensyn der skal veje tungest. Tager vi Skatteministeriet som eksempel, lå der bag den officielle effektivitetsretorik og den medfølgende centralisering i 00'erne en stærk vægtning af politisk lydhørhed og omstillingsparathed. I lyset af de eklatante møgsager, der senere opstod, skiftede opmærksomheden imidlertid pludseligt til andre hensyn, der tilsagde en mere entydig adskillelse mellem departement og styrelser på skatteområdet.

Men der er mere, ja meget mere i det. Som C.F. Ricard-citatet ovenfor pointerer, handler det også om magt over information, magten til at samordne, magten over tilgangen til ministerens øren. Det handler yderligere om placeringen af ansvar. Det handler om forholdet mellem embedsmænd med forskellig baggrund. Juristerne, siger Ricard, hvor nogle i vore dage ville sige DJØF'erne, mens vi forvaltningsforskere siger generalisterne. Det er alt sammen hensyn, som giver alle involverede en interesse i at indrette sig på en bestemt måde. For med den rette struktur kan de både fremme deres forestillinger om, hvad der er den rette politik, og deres egne karrieremæssige interesser.

Kan det gøres bedre?

Svaret er ja. I vores nye bog *I politikens vold* har vi forsøgt at sammenfatte ovenstående indsigt i nogle snusfornuftige leveregler. Med dem forsøger vi at få de mange politiske

» Der eksisterer imidlertid en ret omfattende empirisk litteratur, som viser, at der ikke er nogen sikker sammenhæng mellem valget af administrativ organisationsform og omkostningseffektivitet.»

» Den
organisations-
form, der
tilgodeser
effektiv
ressource-
udnyttelse, er
sjældent den,
der optimerer
den faglige
kvalitet, og den
organisatoriske
løsning, der
giver politisk
lydhørhed og
hurtig reakti-
onsevne, er ikke
nødvendigvis
den organisa-
tionsform, der
bedst sikrer
lovmæssig
forvaltning
og borgernes
retssikkerhed.”

og administrative chefer, som egentlig gerne bare vil have det hele til at fungere godt og driftssikkert, i tale. I denne sammenhæng trækker vi i nogle få punkter på vores generelle budskab, som det er formuleret i bogen.

Vi advokerer ikke for mere rationelle beslutninger. Vi anerkender, at det er svære beslutninger, når man f.eks. skal rette op på skatteforvaltningen, og at der derfor ikke er nemme (og rigtige) svar. Problemet er den rationelle illusion. Den finder næring, når man på trods af så mange fejlslagne reorganiseringer igen kaster sig ud i en øvelse, hvor budskabet er, at nu har vi ved tankens kraft fundet den rette og forudsætningsvis endelige løsning. Vores kritiske pointe er derimod, at man i langt højere grad bør anerkende problemernes kompleksitet på den ene side og sin egen begrænsede rationalitet på den anden. For der er nemlig en anden måde at gå til disse svære beslutninger på:

- Prøve sig frem. Se, hvad der virker. Vær bevidst om de store omkostninger ned igennem ministeriet ved hyppige og pludselige reorganiseringer
- Erkend at reorganiseringer er et brutalt værktøj – man skal populært sagt ikke bruge en vinkelsliber, når problemet kan løses med en neglefil. Det kan godt være, at der er situationer, hvor der skal ryddes op, måske endog statueres et eksempel og demonstreres politisk og ledelsesmæssig handlekraft. Vi ved imidlertid, at reorganiseringer skaber friktion, ned sætter produktionen et stykke frem, giver usikkerhed og forøget sygefravær. Så er det altid det rette værktøj? Og er det altid det rette udgangspunkt for politikerrådgivningen? Til det sidste kan vi svare klart nej.
- Inkrementelle tilpasninger er ikke lig uforanderlighed, stilstand og ineffektivitet. To af politologiens klassikere, Charles Lindblom og Aaron Wildavsky, havde for årtier siden fat i det. De viste for det første, at der i praksis var stærke inkrementelle elementer i virkelighedens politiske og administrative beslutningsprocesser. De viste også, sammen med allerede nævnte Herbert Simon, at forestillingen om den rationelle beslutningstager netop var en kålhøgen forestilling. Virkelighedens administrative menneske, den snusfornuftige embedsmand og politiker, søgte løsninger, der var gode nok til at kunne fungere i praksis. Det

faldt i tråd med Lindbloms og Wildavskys påpegning af, at politisk og samfundsmæssig bæredygtighed forudsætter, at de vinder tillid og tilslutning, og at de er forenelige med de fremherskende værdiforestillinger i den relevante del af samfundet. De gamle koryfæers afsæt var således nok en beskrivelse af virkelige beslutningsprocesser i 1950'erne og 1960'erne. Men det budskab, som deres analyser formidlede, var, at det også var den beslutningsmetode, der alt andet lige gav de bedste resultater.

Lad os til slut føje til. Vi er slet ikke blinde for, at der er politik i det. Det kan gøre, at når noget er gået galt, som det f.eks. har været tilfældet i Skatteministeriet og ikke bare i SKAT, så har den siddende minister et uafviseligt behov for at vise, hvor alvorligt han tager det. Vi er heller ikke blinde for, at skiftende forsvars- og sundhedsministre har haft deres at tumle med, når det gælder den politiske styring af professionstunge områder som netop deres. Det gør bestemt, at en reorganisering kan være løsningen eller i hvert fald en god del af den. Men det gør aldrig, at man så skal lave organisationen om igen, så snart der er noget andet, der kører skævt. Der har embedsmændene som ministrenes rådgivere et meget stort ansvar, som de ikke altid har levet op til. De kan kort sagt gøre det bedre.