

Hvad sker der, når regeringen gennemfører en ressortændring?

De politiske og statsretlige forhold om ressortændringer er relativt velafdækkede. Det er den administrative proces om ressortændringer imidlertid ikke, selvom alle større ressortændringer medfører store administrative opgaver. Den proces gennemgår vi i denne artikel.



Af Andreas Ferdinand Hansen,
fg. kontorchef,
Økonomistyrelsen

Den 29. august 2024 var statsministeren hos kongen for at få bifaldet en ændring af regeringen. Der skulle oprettes tre nye ministerier og ændres ansvarsområder, som derved skulle flyttes mellem forskellige ministerier – såkaldte ressortændringer. Samlet blev 13 eksisterende ministerier berørt, og de administrative tilpasninger i forlængelse af ændringerne er i april 2025 endnu ikke afsluttet.

Ressortændringer er statsretligt enkle og noget, der træder i kraft, så snart den nye fordeling af ansvarsområder mellem ministrene er bekendtgjort. Tilsvarende gælder for oprettelse og nedlæggelse af ministerier. Politisk kan ministrene således straks begynde arbejdet inden for de tildelte ansvarsområder.

Administrativt er det ikke alt, der er på plads samtidig med gennemførelsen af ressortændringen. Hver ressortændring giver anledning til en række administrative processer. Der skal skabes plads til nye eller ændrede ministerier, hvilket kan betyde en lokalemæssig omrokering, der også påvirker ministerier, der umiddelbart ikke er berørt af ressortændringerne. Medarbejdere skal flyttes (både organisatorisk og fysisk), det gælder også sager og arkiver samt rettigheder i it-systemer, adgangskort og lignende. Det fokus, der skal være på den administrative og organisatoriske implementering af ressortændringer, kan påvirke eksekveringsevnen på andre områder.

Bevillingsretligt er det ligeledes enkelt, fordi den kongelige resolution, der bestemmer fordelingen af ansvarsområder mellem ministrene, også bestemmer adgangen til at disponere over bevillingerne i finansloven til de pågældende områder. De bevillingsmæssige udfordringer opstår, hvor en eksisterende or-

ganisation splittes i to eller flere dele, og når der oprettes helt nye ministerier eller styrelser. Indtil den bevillingsmæssige struktur er tilpasset den nye ressortfordeling, er det imidlertid ikke synligt hvilken minister, der har disponeringsadgang over hvilke bevillinger, fordi den senest vedtagne finanslov i sagens natur er vedtaget på den tidligere ressortstruktur. Ressortændringerne fra den 29. august 2024 bliver først optaget i tillægsbevillingsloven for 2025 samt finansloven for 2026, så selvom ministerierne har aftalt ændringerne til den bevillingsmæssige struktur, bliver den først synlig på et senere tidspunkt.

Oprettelsen af et nyt ministerium

Når der oprettes et helt nyt ministerium, overføres samtidig de medarbejdere, der arbejder med de tildelte ansvarsområder. Den statslige administration kan dermed i princippet fortsætte sit arbejde, nu blot i en ny organisering.

Administrativt er det imidlertid ikke helt så enkelt. Det nye ministerium er en ny organisation, der skal etablere alt mere eller mindre fra grunden. Det handler om opsætning af netværk, så det nye ministerium er adskilt fra de ministerier, hvor opgaverne kommer fra, samt administrative it-systemer, der muliggør, at ministeriet kan arbejde. De administrative it-systemer omfatter alt fra journalsystem til økonomi- og personalesystemer.

Samtidig skal der ske en afklaring af hvilke medarbejdere, der som følge af ressortændringen skal flytte til det nye ministerium. I praksis flytter medarbejderne med deres opgaver, hvilket betyder, at der forholdsvis hurtigt kan skabes overblik over, hvilke medarbejdere der skal følge de enkelte sagsområder.



Af Erik Hammer,
kontorchef,
Økonomistyrelsen

Udfordringerne kan opstå, når fagområder sammensættes på nye måder, som ikke følger tidligere organisering. Det kan fx betyde, at enheder skal splittes op, og at medarbejderne fordeles på to eller flere nye ministerier.

Det nye ministerium står imidlertid uden et eksisterende setup for den administrative betjening. Det gælder fx ofte servicefunktioner samt økonomi- og personaleadministration.

For at sikre betjeningen af minister og departementschef er et nyt ministerium ved de seneste ressortdelinger tildelt en ekstra bevilling til den bemanding af funktionerne omkring minister og departementschef, som ikke kan fjernes fra de afgivende ministerier, men det betyder ikke, at disse funktioner fra start er fuldt bemandet med de rette kompetencer. Det samme kan gælde de øvrige servicefunktioner samt økonomi- og personaleadministration, hvor der i princippet følger personale med, men hvor der i praksis kan gå lidt længere tid end for de faglige sagsområder, og hvor de overførte medarbejdere måske ikke helt matcher de kompetencer, der er behov for i den nye organisation, eller der fx overføres tomme årsværk, hvor bevillingen, men ingen medarbejdere, følger med.

Ministeren kan således få betjening på de faglige sagsområder, men ministeriet kan i en periode mangle bemanding til at sikre organisatorisk implementering. Dette giver sig udslag på flere punkter, hvor det kan påvirke evnen til at sikre fremdrift:

- Der skal indgås aftaler med de afgivende ministerier om, hvilke bevillinger der følger med ressortoverdragelsen og i forlængelse heraf udarbejdes bidrag til finanslov eller tillægsbevillingslov
- Der skal fastlægges interne forretningsgange i det nye ministerium, fx om hvem der har adgang til at disponere over hvilke bevillinger og procedurerne for ansættelse af personale
- De administrative it-systemer skal opsættes, så de afspejler organisationen og de interne forretningsgange

Selvom de administrative it-systemer i princippet kan opsættes, uden at organisationen er på plads, har opsætningen i praksis afventet delingsaftalerne og dermed afventet, at en ny finanslovstruktur er kendt for at undgå at skulle rette opsætningen, når den endelige organisation er kendt.

Det betyder, at det nye ministerium i en periode fortsat skal betjenes administrativt af de afgivende ministerier, der omvendt kan have en interesse i at fokusere på egne fremadrettede opgaver.

Derved opstår en risiko for uklarhed om det nye ministeriums økonomiske rammer. Da formålet med oprettelsen af det nye ministerium som hovedregel er at skabe et ændret fokus på forskellige politiske emner, kan ministerens muligheder for at ændre disponeringen af de økonomiske midler blive forsinket af den administrative implementering af ressortdelingsprocessen.

” Når der oprettes et helt nyt ministerium, overføres samtidig de medarbejdere, der arbejder med de tildelte ansvarsområder. Den statslige administration kan dermed i princippet fortsætte sit arbejde, nu blot i en ny organisering. Administrativt er det imidlertid ikke helt så enkelt.

Tabel 1. Oversigt over større ressortændringer 2011 - 2024

Dato for kongelig resolution	Berørte eksisterende ministerier	Nye ministerier	Nedlagte ministerier	Antal ministerier	Antal ministre	Bevillingsmæssig virkning	Optaget i bevillingslove (FFL/FL/TB)
3. oktober 2011	18	2	1	20	23	1. januar 2012	FL 2012 (særlig ÆF-runde)
28. juni 2015	9	1	3	18	17	1. januar 2016	FFL 2016
28. november 2016	9	1	0	19	22	1. januar 2017	TB 2017
27. juni 2019	11	0	1	18	20	1. januar 2019	TB 2019
21. januar 2021	4	1	0	20	20	1. januar 2021	TB 2021
15. december 2022	12	2	1	21	23	1. januar 2023	FFL 2023
29. august 2024	13	3	0	24	25	1. januar 2025	TB 2025

NB: I august 2015 er fremsat teknisk FFL 2016 og efterfølgende i september 2015 et ressortkorrigeret FFL 2016.

I august 2022 er fremsat almindeligt FFL 2023. Efter midlertidig bevillingslov er i marts 2023 fremsat ressortkorrigeret FFL 2023

I tabel 1 gives et overblik over større ressortændringer de seneste 15 år, men i praksis er der ændringer hvert eneste år (evt. blot inden for et ministerområde).

Tabellen viser, at i langt de fleste tilfælde implementeres ressortændringerne, så de først får bevillingsmæssig virkning fra det efterfølgende finansår. Det betyder, at ministeriet i forbindelse med implementering af lovgivning mv. gives adgang til at disponere over bevillinger (eller dele heraf) på andre ministeriers område. De konkrete bevillinger bliver først synlige på tillægsbevillingsloven eller det efterfølgende års finanslov. Indtil det tidspunkt

skal de således disponere på en anden ministers bevillingsmæssige ansvar. En følge af dette er, at der i overgangsperioden skal sikres en tæt koordinering mellem afgivende og modtagende ministerium, hvor det afgivende ministerium fortsat varetager opgaver vedrørende de ressortflyttede sagsområder. I de senere år har der været en praksis med at indgå en samarbejdsaftale mellem de to ministerier om disse opgaver for dermed at lette de administrative opgaver for det nye ministerium i en overgangsperiode. Omvendt kan det føre til en udsættelse af etableringen af det nye ministeriums administrative organisering og opsætningen af de administrative it-systemer.

” Det betyder, at det nye ministerium i en periode fortsat skal betjenes administrativt af de afgivende ministerier, der omvendt kan have en interesse i at fokusere på egne fremadrettede opgaver. Derved opstår en risiko for uklarhed om det nye ministeriums økonomiske rammer.

Med en ny vejledning fra 2019 om ”Administrativ implementering af ressortændringer” understøttede Finansministeriet, at der blev skabt en mere strømlinet og koordineret proces og samtidig indføre en praksis, hvor ressortændringen så vidt muligt implementeres bevillingsmæssigt med virkning fra det indeværende finansår. Dette er gjort i 2019 og 2021, mens det ved den seneste ressortændring i 2024 ikke har været muligt og med den konsekvens, at de bevillingsmæssige rammer for de nye ministerier først har været kendt i februar 2025.

I den seneste udgave af vejledningen fra 2024 har Finansministeriet opstillet en proces for den administrative implementering, hvor det forventedes, at delingsaftaler faldt hurtigt på plads, så de øvrige processer kunne igangsættes, selvom bevillingsændringer først skulle optages i tillægsbevillingsloven for 2025. Da de sidste delingsaftaler først var på plads i februar 2025, har dette udsat den efterfølgende administrative implementering.

Det betyder, at der er gået omkring 6 måneder fra den kongelige resolution, til ændringerne implementeres i de administrative it-systemer. Det gælder fx

- Opsætning af nye ministerier til modtagelse af fakturaer mv.
- Flytning af medarbejdere i det statslige lønsystem
- Opsætning af de statslige økonomisystemer til at udgifter og indtægter mv. placeres på de rigtige bevillinger i bevillingslovene, herunder også tilpasning af fx tilskudsadministrative it-systemer i de berørte ministerier

Flytning af regnskabsmæssige beholdninger udestår stadig. Det handler fx om udestående afgivne tilsagn på tilskudsordninger og immaterielle og materielle aktiver, som fx it-systemer og køretøjer mv.

Flytning af opgaver mellem to eksisterende ministerier

I de fleste større ressortomlægninger indgår både oprettelse og nedlæggelse af ministerier, som det fremgår af tabel 1. Oprettelsen af nye ministerier er klart den mest udfordrende proces, som tidligere beskrevet. Ressortændringerne omfatter i de fleste tilfælde også flytning af opgaver mellem eksisterende ministerier. Som det fremgår af tabel 1, er det ikke unormalt, at over halvdelen af de eksisterende ministerier berøres, enten som afgiver eller modtager af opgaver. I de tilfælde,

hvor en styrelse flyttes mellem to ministerier, er der tale om en forholdsvis simpel opgave. Men i de tilfælde, hvor et departement eller en styrelse splittes i flere dele, er der i princippet tale om de samme ændringer, som ved oprettelsen af et nyt ministerium, blot med den væsentlige forskel, at både den afgivende og den modtagende enhed findes og har et fungerende administrativt setup.

Dette letter opgaven betydeligt, selvom der fortsat kan være behov for ændringer i de administrative it-systemer. Sagsområder, der flyttes flere gange inden for et kortere årrække, kan blive udfordret i deres adgang til historik i administrative såvel som faglige systemer. Tilsvarende kan deres administrative historik udfordres af skiftende styringsbehov i de forskellige ministerier og heraf følgende skiftende registreringsrammer for de administrative data.

Nedlæggelse af ministerier

En særlig problemstilling opstår i forbindelse med nedlæggelse af ministerier, fordi medarbejderne i det nedlagte ministerie er overført til andre opgaver. Der er således ingen tilbage til at lukke ministeriet ned, herunder forestå afleveringen af ministeriets forskellige opgaver, herunder lukke regnskab, journalsystem mv. Dette er særligt problematisk, hvis det tidligere ministeriums opgaver fordeles på flere ministerier. For at sikre et fokus på denne problemstilling har Statsministeriet i nyere tid, som en del af den kongelige resolution, bestemt hvilken minister der har ansvaret for nedlukningen af et ophørt ministerium. Dette placerer det administrative ansvar for, at det bliver gjort, men det pågældende ministerium står med en opgave, der skal være fokus på, men som ikke vedrører ministeriets fremadrettede fokus.