

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
statens fællesudgifter**

---

**Februar 2005  
RB B101/05**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	<b>Side</b>
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	13
A. Indledning .....	13
B. Formål .....	15
C. Afgrænsning.....	16
D. Metode .....	18
III. Oplysninger i finansloven om institutionernes fællesudgifter.....	20
IV. Ministeriernes håndtering af udgifter til administrative funktioner ...	25
A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed? .....	28
B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves? ....	33
V. Ministeriernes håndtering af udgifter til husleje.....	44
A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed? .....	47
B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves? ....	52
VI. Generelle anbefalinger.....	59
Bilag:	
1. Institutioner på de 4 ministerområder medtaget i undersøgelsen .....	63



---

# Beretning om statens fællesudgifter

## I. Resumé

### Indledning og formål

1. Beretningen handler om statens fællesudgifter. Ved fællesudgifter forstås de udgiftsområder, som ikke kan henføres til ministeriernes hovedopgaver. Fællesudgifter er eksempelvis generel ledelse, administrative funktioner, it, husleje og bygningsdrift.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen lagt til grund, at der på fællesudgiftsområdet gælder de samme krav om sparsommelighed som på ministeriernes hovedopgaver. Det følger af sparsommelighedskravet, at ministerierne – departementerne såvel som underliggende institutioner – har en forpligtelse til med jævne mellemrum at identificere områder, hvor der kan opnås besparelser, at fastsætte konkrete mål for besparelser samt at foretage gennemgange eller analyser med sparsommelighed for øje. Opfyldelse af sparsommelighedskravet indgår som en del af den almindelige ledelsespligt.

2. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omfatter forhold inden for Økonomi- og Erhvervsministeriet (§ 8), Indenrigs- og Sundhedsministeriet (§ 16), Beskæftigelsesministeriet (§ 17) og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) (§ 24).

3. Beretningens sigte er fremadrettet. Det overordnede formål er at undersøge de 4 ministeriers håndtering af fællesudgifter i perioden 2002-2004 med henblik på at identificere gode eksempler på sparsommelighed.

Indledningsvis vil Rigsrevisionen kort belyse de oplysninger om statens fællesudgifter, som indgår i finansloven.

Herefter gennemgås de 4 ministeriers håndtering af udgifter til 2 udvalgte delområder: administrative funktioner og husleje. For hvert delområde vil Rigsrevisionen besvare følgende spørgsmål:

- A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed?  
B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?

På baggrund heraf vil Rigsrevisionen afslutningsvis opstille et antal generelle anbefalinger om sparsommelighed i ministeriernes håndtering af fællesudgifter.

#### Afgrænsning og metode

4. Rigsrevisionens undersøgelse omhandler sparsommelighed i ministeriernes håndtering af fællesudgifter. Flere af de undersøgte ministerier har anført, at en mindst ligeså vigtig målsætning i den løbende styring er til stadighed at tilpasse organisation og kapacitet med henblik på at sikre effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen. Rigsrevisionen er enig i, at ministerierne i den konkrete tilrettelæggelse af fællesudgifterne også skal tage en række andre hensyn ud over sparsommelighed. Det er vigtigt, at ministerierne løbende arbejder med produktiviteten og kvaliteten i de ydelser, som leveres, herunder også inden for fællesudgiftsområdet. I denne undersøgelse har Rigsrevisionen dog anlagt et mere snævert perspektiv med henblik på at sætte særlig fokus på netop sparsommelighedsaspektet.

5. Rigsrevisionen har udvalgt de 4 ministerier ud fra, at de har tilrettelagt væsentlige aspekter af deres fællesudgifter forskelligt.

Inden for fællesudgiftsområdet har Rigsrevisionen udvalgt 2 delområder: administrative funktioner og husleje. Ved *administrative funktioner* forstås hovedsageligt løn-, personale- og økonomiadministration, journal samt rejse- og kursusadministration. Rigsrevisionen har her sammenlignet udgiftsniveauet over tid for den enkelte institution. For Økonomi- og Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets vedkommende er der i løbet af undersøgelsesperioden sket en centralisering af opgavevaretagelsen i form af etablering af selvstændige administrative fællesskaber. I undersøgelsen af disse 2 ministerier har Rigsrevisionen belyst beslutningsgrundlaget for etablering af de respektive fællesskaber samt de opstillede mål for de forventede administrative udgifter. Rigsrevisionens undersøgelse af *huslejeområdet* belyser specifikt ministeriernes lejeudgifter og arealforbrug af kontorlokaler.

6. Rigsrevisionen har indhentet oplysninger om de 4 ministeriers fællesudgifter ved hjælp af bl.a. spørgeskemaer og andet skriftligt materiale. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det er vanskeligt at tilvejebringe ensartede data om ministeriernes ressourceforbrug til fællesudgifter, som kan danne grundlag for direkte sammenligninger på tværs af ministerområderne. Ministeriernes opgørelser af fællesudgifter er i en vis udstrækning baseret på deres egne skøn over snitfladerne mellem udgifter til ledelse, administration og hjælpefunktioner samt udgifter til varetagelse af hovedopgaverne.

### **Oplysninger i finansloven om institutionernes fællesudgifter**

7. I finanslovens tekstanmærkninger udarbejdes der for alle større institutioner med enkelte undtagelser en virksomhedsoversigt, der fordeler driftsudgifterne på de udadrettede hovedopgaver samt fællesudgifter. Ministerierne udarbejder oversigterne på grundlag af et sæt retningslinjer, som er fastlagt i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV).

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at oplysningerne i finansloven er baseret på forskellige afgrænsninger og opgørelsesmetoder og kun i mindre grad er anvendelige til tværgående sammenligninger af fællesudgifter. Herudover peger Rigsrevisionens undersøgelse på, at ministerierne kun sjældent anvender oplysningerne i virksomhedsoversigterne i deres styring af fællesudgifterne. ØAV giver således vide rammer for ministeriernes opgørelse af fællesudgifter i virksomhedsoversigterne i finansloven.

8. Finansministeriet er enig i, at en større grad af ensartethed i opgørelsesmetoder kunne være ønskelig, men finder, at variationen i opgavesammensætning mv. gør det tvivlsomt, om det vil være hensigtsmæssigt med yderligere præcisering af retningslinjerne for opgørelsen og brugen af fællesudgifter. Finansministeriet vil dog i forbindelse med den igangværende budgetreform revidere retningslinjerne for finanslovens anmærkninger, herunder virksomhedsoversigterne. Ministeriet vil lade Rigsrevisionens kommentarer indgå i dette arbejde.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i forbindelse med revisionen af virksomhedsoversigterne bør overveje,

om det vil være hensigtsmæssigt at udvikle et koncept, der i højere grad gør det muligt at foretage tværgående sammenligninger af fællesudgifterne.

### **Ministeriernes håndtering af fællesudgifter**

#### **Har ministerierne fokus på sparsommelighed?**

9. Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne har fokus på sparsommelighed i deres håndtering af fællesudgifter, men at det er begrænset, hvor meget dette fokus har udmøntet sig i besparelser.

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne i relation til udgifterne til administrative funktioner bør arbejde mere systematisk med området, hvis der skal opnås væsentlige besparelser. Ministerierne bør således på baggrund af en kortlægning af udgiftsniveauet i højere grad fastsætte konkrete resultatmål for det fremtidige niveau.

Rigsrevisionen finder endelig, at ministeriernes fokus på sparsommelighed på huslejeområdet kun i få tilfælde har ført til konkrete besparelser.

10. Vurderingen er baseret på, at Rigsrevisionen i undersøgelsen af *administrative funktioner* ikke har konstateret væsentlige reduktioner i ministeriernes udgifter til administrative funktioner. Enkelte institutioner inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets områder har dog opnået mindre reduktioner i ressourceandelen til administrative funktioner. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet forventer at opnå besparelser i de kommende år som led i etableringen af administrative fællesskaber.

Ministerierne opstiller kun i begrænset omfang konkrete resultatmål for det fremtidige udgiftsniveau til administrative funktioner. Rigsrevisionen kan på Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets områder konstatere, at enkelte institutioner arbejder med målostilling, bl.a. i forbindelse med overgangen til omkostningsbaserede regnskaber. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der dog ikke tale om deciderede resultatmål for de fremtidige udgifter til administrative funktioner.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i forbindelse med etableringen af administrative fællesskaber har gen-



nemført en kortlægning af udgiftsniveauet og fastsat mål for det fremtidige ressourceforbrug for fællesskabet. Måltallene dækker dog alene de fremtidige udgifter til de pågældende administrative fællesskaber og ikke de samlede administrative udgifter til ministerierne som helhed.

Inden for alle 4 ministerområder har der imidlertid været iværksat forskellige undersøgelser og initiativer på området med sparsommelighed for øje.

11. I forhold til *huslejeområdet* er vurderingen baseret på, at Rigsrevisionen ikke samlet har konstateret reduktioner i ministeriernes udgifter til husleje i perioden 2002-2004. Enkelte af de undersøgte institutioner har opnået mindre besparelser ved løbende at tilpasse deres lejemål til ændrede drifts- og personalerammer, eksempelvis gennem afståelse eller fremleje af overskydende lokaler. Omkring halvdelen af institutionerne har haft stigende huslejeudgifter pr. årsværk. Stigningerne skyldes for nogle institutioners vedkommende flytninger, som er sket til områder, hvor huslejeniveauet generelt er højere, særligt centralt i København. Et flertal af de undersøgte institutioner har gennem bl.a. ombygning og modernisering af lokaler opnået en mere effektiv kontorarealudnyttelse, men det har endnu kun i få tilfælde ført til egentlige huslejebesparelser.

Hovedparten af departementerne overvåger på hver deres måde huslejeområdet. Herudover har i alt 15 institutioner foretaget gennemgange af lokalekapaciteten, hovedsageligt for at optimere kontorarealudnyttelsen.

#### Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?

12. Rigsrevisionen har identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i ministeriernes håndtering af deres fællesudgifter.

13. Hvad angår *administrative funktioner* drejer de fremhævede eksempler sig bl.a. om Beskæftigelsesministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets etablering af administrative fællesskaber. I begge tilfælde forventer ministerierne, at de stordriftsfordele, der opnås ved etableringen af fællesskaberne, vil resultere i besparelser. Dog vil besparelserne først vise sig over en årrække.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har eksempelvis opgjort besparelspotentialet ved hjælp af en intern benchmarking af institutionernes hidtidige varetagelse af de økonomiadministrative opgaver. Ud fra en beregning af gennemsnittet for de mest effektive institutioner blev det skønnet, hvilken besparelse fællesskabet kunne realisere. Ministeriet har efterfølgende fastsat mål for det fremtidige resourceforbrug for fællesskabet.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at realiseringen af fordelene ved administrative fællesskaber kræver opfyldelse af en række forudsætninger, eksempelvis fælles it-, økonomistyrings- og registreringssystemer, samt en vis volumen i de transaktioner, som overføres. Arbejdet med at etablere selvstændige administrative fællesskaber er imidlertid en ressourcekrævende og langvarig proces, og en realisering af fordelene ved administrative fællesskaber kræver derfor, at ministerierne vurderer og afvejer fordele og ulemper ved denne mulighed.

På henholdsvis Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevarerministeriets område har Rigsrevisionen identificeret 2 eksempler på, hvordan større institutioner har opnået mindre administrative besparelser, bl.a. ved øget brug af digitalisering, standardisering og udnyttelse af stordriftsfordele samt en løbende udgiftsstyring og ledelsesmæssig bevågenhed.

14. På *huslejeområdet* drejer de fremhævede eksempler sig om, at institutioner har afstået dele af lejemål, genforhandlet lejekontrakter, fremlejet overskydende arealer samt anvendt åbne kontorlandskaber. Gennem disse tiltag har institutionerne opnået mindre besparelser i form af reducerede huslejudgifter pr. årsværk og samtidig stabiliseret eller optimeret kontorarealudnyttelsen. Eksemplerne illustrerer også, at institutionerne overvåger huslejeområdet, ligesom de prioriterer løbende tilpasning og optimering af kontorarealforbruget.

### **Generelle anbefalinger**

15. Rigsrevisionen kan på baggrund af undersøgelsen af de 4 ministerier opstille et antal generelle anbefalinger:

1) *Kortlæg og sæt mål for fællesudgifterne:*

Ministerierne bør sikre et klart billede af fællesudgifterne og opstille klare resultatmål. Herved skabes et væsentligt bedre grundlag for styringen af udgiftsområdet og for vurderingen af besparelspotentialer.

2) *Overvåg og tilpas fællesudgifterne løbende i takt med ændrede rammebetingelser:*

I takt med ændrede drifts- og personalerammer bør ministerierne gennem løbende overvågning, udgiftsstyring og tilpasning sikre, at fællesudgifterne til stadighed udgør en fast eller faldende andel af de samlede driftsudgifter.

3) *Identificer besparelspotentialer ud fra bedste praksis på området:*

Ministerierne bør sammenligne sig med andre, som har opnået gode resultater på området, og drage nytte af andres erfaringer, når der skal findes besparelspotentialer inden for fællesudgiftsområdet.

4) *Udnyt stordriftsfordele til at opnå besparelser:*

Ministerierne bør løbende søge at udnytte fordelene ved stordrift inden for fællesudgiftsområdet, bl.a. gennem brug af it-baserede løsninger, standardisering og sammenlægninger af funktioner på tværs af traditionelle organisatoriske skel – både inden for det enkelte ministerområde og på tværs af ministerområder.

5) *Planlæg besparelsetiltag langsigtet:*

Mens fællesudgifterne løbende bør justeres for at opnå kortsigtede gevinster, bør ministerierne også planlægge langsigtede tiltag, som skaber grundlag for at finde større besparelser.

**Undersøgelsens resultater**

*Oplysninger i finansloven om statens fællesudgifter*

- ØAV giver vide rammer for ministeriernes opgørelse af fællesudgifter i virksomhedsoversigterne i finansloven, og oplysningerne er kun i mindre omfang anvendelige til tværgående sammenligninger af fællesudgifter.

- Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med den igangværende budgetreform vil revidere virksomhedsoversigterne. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i den forbindelse bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udvikle et koncept, der i højere grad gør det muligt at foretage tværgående sammenligninger af fællesudgifterne.

*Har ministerierne fokus på sparsommelighed?*

- Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne har fokus på sparsommelighed i deres håndtering af fællesudgifter, men at det er begrænset, hvor meget dette fokus har udønt sig i besparelser.
- Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne i relation til udgifterne til de administrative funktioner bør arbejde mere systematisk med området, hvis der skal opnås væsentlige besparelser. Ministerierne bør således på baggrund af en kortlægning af udgiftsniveauet i højere grad fastsætte konkrete resultatmål for det fremtidige niveau. Rigsrevisionen finder endelig, at ministeriernes fokus på sparsommelighed på huslejeområdet kun i få tilfælde har ført til konkrete besparelser.

Vurderingen er baseret på følgende:

- Rigsrevisionen har ikke samlet for de undersøgte ministerier konstateret væsentlige reduktioner i fællesudgifterne. Enkelte institutioner har dog opnået mindre besparelser.
- Ministerierne overvåger og gennemgår på hver deres måde fællesudgifterne, men opstiller kun sjældent konkrete besparelsesmål.

*Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?*

Rigsrevisionen har identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i ministeriernes håndtering af deres fællesudgifter:

- Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet forventer i de kommende år at opnå besparelser som følge af etableringen af administrative fællesskaber. 2 større institutioner på henholdsvis Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets område har gennem bl.a. digitalisering, standardisering og udnyttelse af stordriftsfordele samt ledelsesmæssig bevågenhed opnået mindre administrative besparelser.
- Enkelte institutioner har opnået huslejebesparelser og optimeret lokaleudnyttelsen gennem afståelse af dele af lejemål, genforhandling af lejekontrakter, fremleje af overskydende arealer samt anvendelse af åbne kontorlandskaber.

### Generelle anbefalinger

- Rigsrevisionen kan på baggrund af undersøgelsen opstille et antal generelle anbefalinger til ministerier, der ønsker at sikre sparsommelighed på fællesudgiftsområdet:
  - 1) Kortlæg og sæt mål for fællesudgifterne
  - 2) Overvåg og tilpas fællesudgifterne løbende i takt med ændrede rammebetingelser
  - 3) Identificer besparelespotentialer ud fra bedste praksis på området
  - 4) Udnyt stordriftsfordele til at opnå besparelser
  - 5) Planlæg besparelestiltag langsigtet.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

16. Beretningen handler om statens fællesudgifter. Med fællesudgifter forstås de udgiftsområder, som ikke kan henføres til ministeriernes hovedopgaver. Fællesudgifter er eksempelvis generel ledelse, administrative funktioner, it, husleje og bygningsdrift.

Rigsrevisionen har på baggrund af oplysningerne i finansloven for 2005 beregnet, at statens fællesudgifter – opgjort for kategorierne generel ledelse og administration samt hjælpefunktioner – i 2003 i gennemsnit udgjorde 26 % af de samlede driftsudgifter.

17. Der er generelt kommet øget opmærksomhed på effektivisering i staten. Som led i regeringens moderniseringsprogram for den offentlige sektor udgav Finansministeriet i oktober 2003 en vejledning, *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. Mens vejledningen handler om effektivitet og kvalitet inden for ministeriernes brugerrettede hovedopgaver, tilskyndes ministerierne også til at overveje, om fællesfunktionerne kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt.

Der kan herudover spores en generel tendens til, at flere og flere ministerier gør brug af tværgående samarbejder, administrative fællesskaber og andre løsninger med henblik på at effektivisere varetagelsen af fællesfunktioner. Finansministeriet har i publikationen *Administrative fællesskaber – status og inspiration* (juni 2004) sammenfattet en række

af de erfaringer, som hidtil er gjort i staten med forskellige former for administrative fællesskaber.

Der pågår også i andre lande effektiviserings- og moderniseringstiltag inden for den statslige sektor. Eksempelvis kan nævnes England, hvor der i 2003 blev igangsat et omfattende reformarbejde benævnt *Efficiency Review*. Reformen har bl.a. til formål at opnå administrative besparelser og effektiviseringer.

18. Da fællesudgifterne udgør en væsentlig udgiftspost i staten, bør der gælde de samme krav om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet på fællesudgiftsområdet som på ministeriernes hovedopgaver.

Rigsrevisionens undersøgelse af statens fællesudgifter handler om sparsommelighed. Efter Rigsrevisionens opfattelse følger det af sparsommelighedskravet, at ministerierne – departementerne såvel som underliggende institutioner – har en forpligtelse til med jævne mellemrum at identificere områder, hvor der kan opnås besparelser, at fastsætte konkrete mål for besparelser samt at foretage gennemgange eller analyser med sparsommelighed for øje. Opfyldelse af sparsommelighedskravet indgår som en del af den almindelige ledelsespligt.

Sparsommelighed inden for fællesudgiftsområdet er særligt relevant i en tid med faldende bevillingsrammer flere steder i centraladministrationen. I ministeriernes udmøntning af sparekrav forudsættes det ofte fra de bevilgende myndigheders side, at produktionen af hovedopgaverne fastholdes på et uændret niveau. Et vigtigt middel for ministerierne til at undgå negative effekter af bevillingsreduktionerne er at finde besparelser på fællesudgifterne. Herved kan flest mulige ressourcer anvendes til varetagelsen af hovedopgaverne.

Rigsrevisionens undersøgelse er fremadrettet. Formålet er at fremhæve gode eksempler på, at ministerierne har udvist sparsommelighed i håndteringen af deres fællesudgifter.

19. Der indføres i disse år omkostningsbaserede regnskabs- og bevillingsprincipper i staten. Med reformen vil der blive rettet opmærksomhed på omkostningerne ved de hovedopgaver, som statens institutioner varetager. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det vigtigt samtidig at sætte et særligt fokus på fællesudgifterne. Kun herved vil det være mu-

ligt at sikre sparsommelighed og særligt at finde nye besparelspotentialer inden for fællesudgiftsområdet.

20. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omfatter forhold inden for Økonomi- og Erhvervsministeriet (§ 8), Indenrigs- og Sundhedsministeriet (§ 16), Beskæftigelsesministeriet (§ 17) og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) (§ 24).

## **B. Formål**

21. Inden for fællesudgiftsområdet undersøger Rigsrevisionen 2 delområder: administrative funktioner og husleje. Delområderne er udvalgt, idet de efter Rigsrevisionens opfattelse repræsenterer centrale områder inden for de 2 hovedkategorier af fællesfunktioner, som er fastlagt i finansloven: generel ledelse og administration samt hjælpefunktioner. Endvidere har der særligt været opmærksomhed omkring tilrettelæggelsen af administrative funktioner de seneste år. Der er ligeledes kommet øget opmærksomhed på sparsommelighed inden for huslejeområdet. Slots- og Ejendomsstyrelsens reform i 2001 af statens ejendomsadministration (SEA-reformen) har tilskyndet ministerierne til øget omkostningsbevidsthed omkring lokalekapacitet og lejeudgifter.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter 4 udvalgte ministerområder.

22. Beretningens overordnede formål er at undersøge de 4 ministeriers håndtering af udgifter til administrative funktioner og husleje med henblik på at identificere gode eksempler på sparsommelighed.

23. Herudover vil Rigsrevisionen indledningsvis kort belyse regelgrundlaget for udarbejdelsen af oplysninger om fællesudgifter, som indgår i finansloven, samt belyse ministeriernes anvendelse af oplysningerne i styringen af fællesudgifterne (kap. III).

24. Herefter gennemgås de 4 ministeriers håndtering af udgifter til delområderne administrative funktioner (kap. IV)

og husleje (kap. V). For hvert delområde vil Rigsrevisionen besvare følgende spørgsmål:

*A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed?*

Besvarelsen vil blive baseret på en vurdering af, om ministerierne har reduceret ressourceforbruget, opstillet konkrete besparelsesmål eller iværksat større initiativer med henblik på at opnå besparelser.

*B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?*

Rigsrevisionen vil søge at identificere gode eksempler, hvor ministerierne har udvist sparsommelighed. De gode eksempler fremhæves i selvstændige tekstbokse. Udvalgelsen baseres på kriterier, som præsenteres i de respektive kapitler.

25. Ud fra gennemgangen af ministeriernes håndtering af henholdsvis administrative funktioner og husleje fremsætter Rigsrevisionen afslutningsvis et antal generelle anbefalinger om sparsommelighed i håndteringen af fællesudgifter (kap. VI).

### **C. Afgrænsning**

26. Rigsrevisionen har udvalgt de 4 ministerier – Beskæftigelsesministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Økonomi- og Erhvervsministeriet – ud fra, at de har tilrettelagt væsentlige aspekter af deres fællesudgifter forskelligt. Endvidere er ministerierne af en vis størrelse og har et relativt stort antal styrelser og institutioner.

Undersøgelsen omfatter i udgangspunktet departementerne og samtlige underliggende institutioner på de 4 ministerområder. Departementerne er dog ikke medtaget i undersøgelsen af huslejeområdet. Herudover er enkelte institutioner efter aftale med de pågældende departementer ikke medtaget, eksempelvis institutioner som er nedlagt i undersøgelsesperioden. Bilag 1 indeholder en oversigt over, hvilke institutioner på de 4 ministerområder der er omfattet af undersøgelsen.



27. Inden for fællesudgiftsområdet har Rigsrevisionen, som nævnt, udvalgt delområderne administrative funktioner og husleje.

Med administrative funktioner forstås hovedsageligt løn-, personale- og økonomiadministration, journal samt rejse- og kursusadministration. Inden for et ministerområde har varetagelsen af disse funktioner traditionelt været forankret i de enkelte organisatoriske enheder, oftest i form af ét administrationskontor for hver institution. Imidlertid har særligt øget brug af digitalisering åbnet mulighed for nye måder at tilrettelægge opgavevaretagelsen på. Med inspiration fra bl.a. den private sektor er offentlige institutioner begyndt at sammenlægge funktionerne på tværs af de almindelige organisatoriske skel for at opnå stordriftsfordele og en mere effektiv opgaveløsning. Der er i den offentlige sektor også stigende opmærksomhed på muligheden for at udbyde løsningen af visse administrative funktioner til private aktører. Udbud til private aktører indgår dog ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

Rigsrevisionens undersøgelse af huslejeområdet handler specifikt om ministeriernes lejeudgifter og arealforbrug til kontorlokaler. Ministeriernes lokalebehov afhænger af de hovedopgaver, som varetages, og varierer fra ministerområde til ministerområde og fra institution til institution. Rigsrevisionen vurderer, at kontorlokaler udgør den bedst mulige tværgående fællesnævner for institutionernes lokalebehov. Undersøgelsen omhandler de udvalgte ministeriers og institutioners håndtering af huslejeområdet, men omfatter ikke Slots- og Ejendomsstyrelsens administration af statens ejendomme.

Undersøgelsen omfatter ministeriernes håndtering af udgifter til disse 2 delområder. Andre fællesudgiftsområder som eksempelvis ledelse, it-drift eller energi indgår ikke i undersøgelsen.

28. Rigsrevisionens undersøgelse handler om sparsommelighed i ministeriernes håndtering af fællesudgifter. Flere af de undersøgte ministerier har anført, at en mindst lige så vigtig målsætning i den løbende styring er til stadighed at tilpasse organisation og kapacitet med henblik på at sikre effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen. En undersøgelse af fællesudgifter kan derfor inddrage en vurdering af såvel effektivitet og produktivitet som ressourceindsats.

Rigsrevisionen er enig i, at ministerierne i den konkrete tilrettelæggelse af fællesudgifterne skal tage en række andre hensyn ud over sparsommelighed. Det er vigtigt, at ministerierne løbende arbejder med produktiviteten og kvaliteten i de ydelser, som leveres, herunder også inden for fællesudgiftsområdet. I denne undersøgelse har Rigsrevisionen dog anlagt et mere snævert perspektiv med henblik på at sætte særlig fokus på netop sparsommelighedsaspektet. Spørgsmål om kvalitet og produktivitet er derfor ikke medtaget i Rigsrevisionens analyse af ministeriernes håndtering af administrative funktioner og husleje.

Undersøgelsen handler udelukkende om fællesudgiftsområdet. I Rigsrevisionens vurdering af ministeriernes fokus på sparsommelighed og udvælgelse af gode eksempler indgår derfor ikke ministeriernes arbejde med at effektivisere, strømline og forbedre kvaliteten af de hovedopgaver, som varetages.

#### **D. Metode**

29. Rigsrevisionen har indhentet oplysninger om de 4 ministeriers fællesudgifter ved hjælp af bl.a. spørgeskemaer og andet skriftligt materiale. Herudover har Rigsrevisionen afholdt møder med de 4 ministeriers departementer.

30. Undersøgelsen handler om ministeriernes håndtering af deres fællesudgifter i perioden 2002-2004. Data for ressourceforbrug for 2004 er baseret på budgettal.

I enkelte tilfælde er medtaget initiativer, som er igangsat forud for denne periode. Endvidere indgår i enkelte tilfælde tiltag, som er iværksat inden for undersøgelsesperioden, men som ministerierne forventer først vil have en besparelseeffekt i årene efter.

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det er vanskeligt at tilvejebringe ensartede data om ministeriernes ressourceforbrug til fællesudgifter, som kan danne grundlag for direkte sammenligninger på tværs af ministerområderne. Ministeriernes opgørelser af fællesudgifter er i en vis udstrækning baseret på deres eget skøn over snitfladerne mellem udgifter til ledelse, administration og hjælpefunktioner samt udgifter til varetagelse af hovedopgaverne.

Hvad angår de administrative funktioner har Rigsrevisionen sammenlignet udgiftsniveauet over tid for den enkel-

te institution. Herudover anvendes data til at identificere og fremhæve institutioner, som ved sammenligning med andre institutioner inden for et ministerområde har lave udgifter til administrative funktioner.

For Økonomi- og Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets vedkommende er der i løbet af undersøgelsesperioden sket en centralisering af opgavevaretagelsen i form af etablering af selvstændige administrative fællesskaber. I undersøgelsen af disse 2 ministerier har Rigsrevisionen belyst beslutningsgrundlaget for etablering af de respektive fællesskaber samt opstillede mål for de forventede administrative udgifter. Der er ikke indhentet særskilte oplysninger fra de øvrige institutioner på Økonomi- og Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets område. Undersøgelsen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets ressourceforbrug er baseret på spørgeskemabesvarelserne fra de i bilag 1 nævnte institutioner.

I analysen af huslejeområdet har Rigsrevisionen indsamlet data og beregnet nøgletal for huslejudgifter og lokaleforbrug til kontorlokaler for de i bilag 1 nævnte institutioner fra de 4 ministerområder. Som en kvalitetssikring af de indrapporterede data har Rigsrevisionen sammenholdt de oplyste tal for lejudgifter til kontorlokaler og kontorareal med institutionernes lejekontrakter. Oplysningerne på dette område er efter Rigsrevisionens vurdering af mere ensartet karakter på tværs af ministerområderne. En del af de undersøgte institutioner har både et hovedkontor og regionale kontorer (Direktoratet for FødevarerErhverv, Fiskeridirektoratet, Plantedirektoratet, Fødevarestyrelsen, Danmarks Fødevareforskning, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Arbejdstilsynet og Danmarks Fiskeriundersøgelser). Nøgletalsberegningerne for disse institutioner omfatter alene hovedkontorerne.

Samtlige indsamlede data har i høringsfasen været forelagt de respektive ministerier.

32. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemført et studiebesøg til England med det formål at indsamle inspirationsgrundlag samt generelle erfaringer med administrative reformer, herunder særligt med anvendelsen af administrative fællesskaber. Rigsrevisionen har bl.a. afholdt møder med det britiske Finansministerium (*HM Treasury*) om det igangværende britiske reformarbejde inden for den offentlige sektor. Endvidere har Rigsrevisionen besøgt et

større selvstændigt administrativt fællesskab inden for det britiske sundhedsvæsen (*National Health Service Shared Financial Service Center, Leeds*).

33. Beretningen har i udkast været forelagt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Beskæftigelsesministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Oplysninger i finansloven om institutionernes fællesudgifter**

34. Rigsrevisionen har undersøgt de oplysninger om institutionernes fællesudgifter, som indgår i finansloven. Formålet har været dels at belyse regelgrundlaget for udarbejdelsen af oplysninger om fællesudgifter i finansloven, dels at belyse ministeriernes anvendelse af oplysningerne i styringen af fællesudgifterne.

35. I finanslovens tekstanmærkninger udarbejdes der for alle større institutioner med enkelte undtagelser en virksomhedsoversigt, der fordeler driftsudgifterne på de udadrettede hovedopgaver samt fællesudgifter. Det er det enkelte ressortministerium, som udarbejder virksomhedsoversigterne for institutionerne på det pågældende ministerområde. Ministerierne udarbejder oversigterne på grundlag af et sæt retningslinjer, som er fastlagt i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV).

36. Rigsrevisionen har gennemgået ØAV's retningslinjer for opgørelsen af fællesudgifter i virksomhedsoversigterne i finansloven.

Ifølge vejledningen skal virksomhedsoversigterne indeholde oplysninger om institutionernes fællesudgifter fordelt på kategorierne generel ledelse og administration samt hjælpefunktioner. Endvidere skal der beregnes en ressourceandel til generel ledelse og administration set i forhold til institutionens samlede driftsudgifter. Retningslinjerne for afgrænsningen af generel ledelse og administration skal iføl-

ge vejledningen som udgangspunkt følges. Afgrænsningen af kategorien hjælpefunktioner er derimod vejledende.

Ifølge ØAV påhviler det departementer og andre institutioner med et styringsmæssigt ansvar at sikre, at der blandt ensartede institutioner inden for et ministerområde anvendes ensartede afgrænsninger for opgørelsen af udgifter til generel ledelse og administration. Endvidere skal de – så vidt muligt og inden for de områder, hvor det er meningsfuldt – sikre, at der løbende foretages sammenligninger af fællesudgifter dels over tid inden for den enkelte institution, dels mellem ensartede og sammenlignelige institutioner inden for ministerområdet. Ministerierne skal i noterne til virksomhedsoversigterne henvise til eventuelle gennemførte sammenligninger.

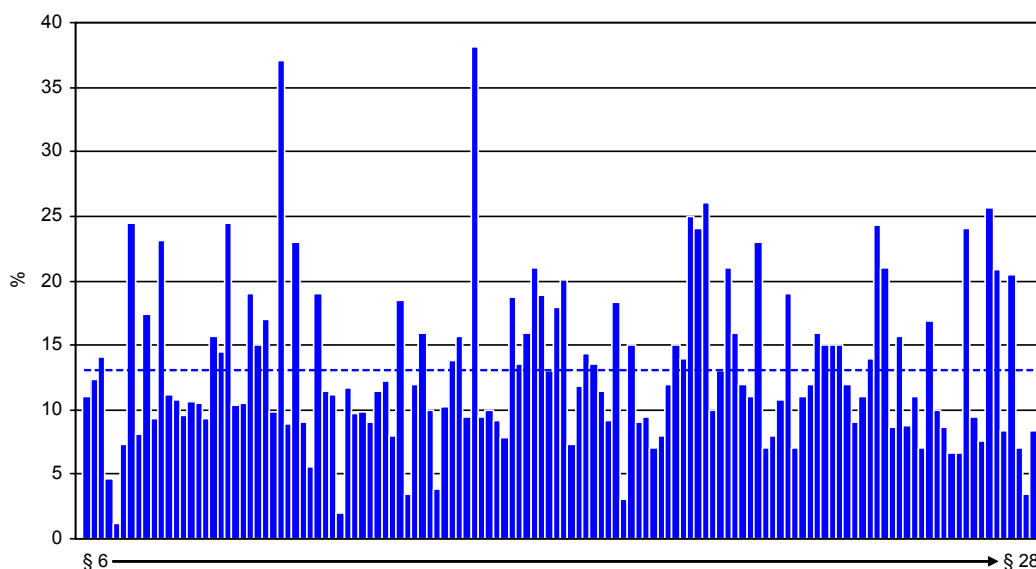
Det understreges i ØAV, at det er væsentligt, at opgørelserne ses som en integreret del af institutionernes løbende økonomistyring og kan fungere som styrende elementer i den interne produktivitets- og effektivitetsudvikling. Herudover anføres det, at oplysningerne om generel ledelse og administration er af politisk interesse. Dels er det vigtigt af hensyn til synlighed og gennemsigtighed i den statslige sektors udgiftsstruktur at kunne dokumentere udviklingen og udsvingene i statens udgifter til generel ledelse og administration. Dels er oplysningerne af tværgående interesse set ud fra en effektiviseringsmæssig synsvinkel.

37. Rigsrevisionen finder, at mens retningslinjerne i ØAV for afgrænsningen af udgifter til generel ledelse og administration generelt må anses for bindende, levner de rum for individuel fortolkning hos de enkelte ressortministerier. Ministerierne har ligeledes i høj grad valgfrihed med hensyn til, i hvilket omfang der på baggrund af virksomhedsoversigterne skal gennemføres sammenligninger af fællesudgifterne. Afgrænsningen af kategorien hjælpefunktioner er ikke bindende for ministerierne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at vejledningens punkter om brugen af oplysningerne om fællesudgifter i den løbende økonomistyring og om vigtigheden af at synliggøre statens fællesudgifter har karakter af overordnede hensigtserklæringer, som ikke udgør retningslinjer for ministerierne.

38. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriernes oplysninger om resourceandelen til generel ledelse og admini-

stration i virksomhedsoversigterne i Forslag til Finanslov for 2005. Ressourceandelen for finansåret 2003 for i alt 128 statsinstitutioner er afbildet i **figur 1**.

**Figur 1. 128 statsinstitutioners oplyste resourceandel i 2003 til generel ledelse og administration i finanslovens virksomhedsoversigter**



Kilde: Forslag til Finanslov for 2005.

39. Figur 1 viser, at der er meget store udsving i institutionernes oplyste resourceandel til generel ledelse og administration. Institutionernes gennemsnitlige resourceandel i 2003 udgjorde 13 %. Departementerne har generelt en højere resourceandel til generel ledelse og administration end institutionerne, men der er herudover ikke et mønster i de oplyste resourceandele. Udsvingene indikerer, at der på tværs af ministerområderne og inden for de enkelte ministerområder anvendes forskellige afgrænsninger og ligger forskellige oplysninger til grund for beregningen af resourceandelen til generel ledelse og administration. Dette understøttes af, at ministerierne, jf. ØAV, kan vælge at foretage opgørelsen af generel ledelse og administration ved hjælp af skønnet lønfordeling, direkte udgiftsregistrering eller tidsregistrering.

40. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne anvender oplysningerne i virksomhedsoversigterne i styringen af fællesudgifterne.

Ud af 34 undersøgte institutioner på de 4 udvalgte ministerområder har kun 4 oplyst, at de opstiller mål for udviklingen i fællesudgifterne på baggrund af oplysningerne i virksomhedsoversigterne. Rigsrevisionen har herudover gennemgået de 34 institutioners virksomhedsoversigter i finanslovene for de 3 seneste år med henblik på at identificere eventuelle henvisninger til gennemførte tværgående sammenligninger eller sammenligninger over tid af fællesudgifterne. Gennemgangen har ikke afdækket henvisninger til gennemførte sammenligninger hverken over tid inden for enkelte institutioner eller på tværs af institutioner inden for et ministerområde. Rigsrevisionens undersøgelse peger på, at oplysningerne i virksomhedsoversigterne kun i begrænset omfang anvendes af ministerierne i håndteringen af fællesudgifterne.

41. Sammenfattende viser Rigsrevisionens undersøgelse, at ØAV giver vide rammer for ministeriets opgørelse af fællesudgifter i finansloven. Ministerierne anvender forskellige afgrænsninger og opgørelsesmetoder, og oplysningerne egner sig således ikke til tværgående sammenligninger inden for det enkelte ministerium eller på tværs af ministerier. Undersøgelsen peger endvidere på, at ministerierne kun sjældent anvender oplysningerne i styringen af fællesudgifterne.

På denne baggrund anbefaler Rigsrevisionen, at Finansministeriet overvejer at udvikle et koncept, der i højere grad gør det muligt at foretage tværgående sammenligninger af fællesudgifter.

42. Finansministeriet har i relation hertil anført, at hovedformålet med virksomhedsoversigterne på finansloven er – gennem en ensartet skabelon – at oplyse om forudsætningerne for den konkrete bevilling, herunder om fordelingen mellem udadrettede formål og fællesudgifter/intern administration.

Ifølge ministeriet udarbejdes opgørelserne ikke med det formål at tilvejebringe data til tværgående sammenligninger, og der foretages ikke en systematisk kvalitetssikring af datas sammenlignelighed på tværs. Virksomhedsoversigternes opgørelse af fællesudgifter kan derfor alene anvendes til en sammenligning på tværs på et meget aggregeret niveau. Resultaterne af en sådan sammenligning vil skulle tolkes med nogen forsigtighed, idet ministeriernes opgaver, orga-

nisering, produkter og lovfastsatte rammer mv. kan variere meget. Denne variation vil have konsekvenser for, hvilke opgørelsesmetoder der er mulige og hensigtsmæssige at anvende for den enkelte institution.

Finansministeriet er enig i, at en større grad af ensartethed i opgørelsesmetoder kunne være ønskelig, men finder, at variationen i opgavesammensætning mv. gør det tvivlsomt, om det vil være hensigtsmæssigt med yderligere præcisering af retningslinjerne for opgørelsen og brugen af fællesudgifter. Finansministeriet vil dog i forbindelse med den igangværende budgetreform revidere retningslinjerne for finanslovens anmærkninger, herunder virksomhedsoversigterne. Ministeriet vil lade Rigsrevisionens kommentarer indgå i dette arbejde.

43. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i forbindelse med revisionen af virksomhedsoversigterne bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udvikle et koncept, der i højere grad gør det muligt at foretage tværgående sammenligninger af fællesudgifterne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ØAV giver vide rammer for ministeriernes opgørelse af fællesudgifter i virksomhedsoversigterne i finansloven. Der er store udsving i institutionernes oplyste ressourceandel til generel ledelse og administration, hvilket indikerer, at opgørelserne er baseret på forskellige afgrænsninger og opgørelsesmetoder. Oplysningerne er kun i mindre omfang anvendelige til tværgående sammenligninger af fællesudgifter. Ministerierne anvender kun sjældent oplysningerne i styringen af fællesudgifterne.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med den igangværende budgetreform vil revidere virksomhedsoversigterne. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i forbindelse med revisionen af virksomhedsoversigterne bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at udvikle et koncept, der i højere grad gør det muligt at foretage tværgående sammenligninger af fællesudgifterne.



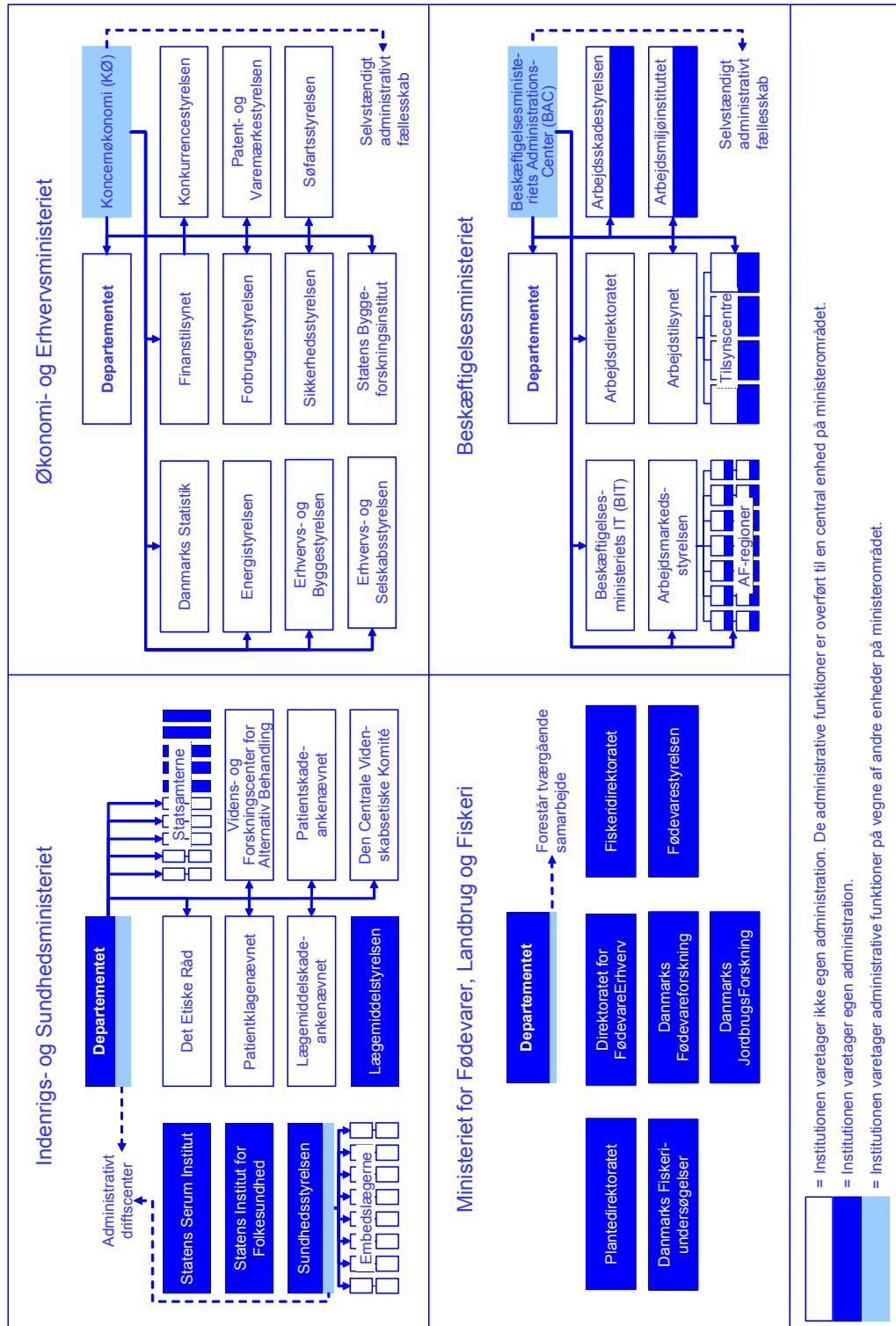
#### **IV. Ministeriernes håndtering af udgifter til administrative funktioner**

44. Den overordnede tilrettelæggelse af et ministeriums administrative funktioner hænger tæt sammen med ministerområdets generelle organisering af opgavevaretagelsen og hører under departementernes almindelige styringsansvar. I praksis sker selve organiseringen og håndteringen af udgifterne til administrative funktioner typisk i samarbejde mellem departementet og institutionerne på ministerområdet.

I valget af den præcise model for tilrettelæggelsen af administrationen skal det enkelte ministerium tage hensyn til bl.a. ministerområdets opgaveportefølje, organisering, lovfastsatte rammer samt kontaktflade til borgere og andre interessenter. På denne baggrund har Rigsrevisionen i undersøgelsen lagt til grund, at der ikke kan opstilles en generel norm for den mest hensigtsmæssige model for tilrettelæggelsen af de administrative funktioner. I udformningen af konkrete løsningsmodeller er det alene det enkelte ministerium, der kan afveje ovennævnte hensyn og samtidig sikre den fornødne kvalitet og sparsommelighed i opgavevaretagelsen.

45. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de 4 ministerier har tilrettelagt varetagelsen af administrative funktioner forskelligt. Ministeriernes tilrettelæggelse er sammenfattet i **figur 2**.

Figur 2. De 4 udvalgte ministeriers varetagelse af administrative funktioner



46. Figur 2 viser, at der er betydelig forskel på de 4 ministeriers modeller for tilrettelæggelsen af den administrative opgavevaretagelse. Der er særligt variation i, hvor stor en del af opgavevaretagelsen ministerierne håndterer på centralt niveau på tværs af de enkelte enheder på ministerområdet, og hvor stor en del som håndteres decentralt i enhederne. Der er endvidere betydelige forskelle i, præcis hvilke opgaver der varetages af de respektive centrale administrative driftscentre eller af fællesskaber.

Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret selvstændige administrative fællesskaber, som varetager administrative funktioner på vegne af størsteparten af institutionerne på de respektive ministerområder. Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC) varetager økonomiforvaltning, lønadministration, centrale indkøbsfunktioner samt tilsyns- og kontrolopgaver. Koncernøkonomi (KØ) på Økonomi- og Erhvervsministeriets område varetager bogholderi og regnskab, lønadministration, rejsebestilling og -afregning, fælles indkøbsaftaler samt visse budget-, controlling- og revisionsopgaver.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har etableret 2 administrative driftscentre. Departementets driftscenter varetager bl.a. regnskabs-, løn- og personaleadministration for en række mindre enheder på ministerområdet, herunder opgaver for 10 små statsamter ud af i alt 15 statsamter. Sundhedsstyrelsen fungerer endvidere som administrativt driftscenter for de 16 embedslægeinstitutioner. De øvrige institutioner på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område varetager egen administration. På Fødevareministeriets område varetager institutionerne deres egen administration.

47. Rigsrevisionens undersøgelse tager udgangspunkt i, at der uanset forskelle i rammevilkår og administrative løsningsmodeller kan stilles et krav om, at ministerierne har fokus på sparsommelighed i håndteringen af deres udgifter til administrative funktioner.

Sparsommelighed hvad angår håndteringen af udgifter til de administrative funktioner indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministerierne bl.a. løbende identificerer områder, hvor der under fornøden hensyntagen til kvaliteten i opgavevaretagelsen kan opnås besparelser, og på baggrund heraf iværksætter konkrete besparelsetiltag. Herudover kan ministerierne opstille besparelsmål for de administrative

udgifter eller foretage analyser og udredninger med henblik på en mere sparsommelig opgavetilrettelæggelse.

#### **A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed?**

48. Rigsrevisionen har undersøgt de 4 ministeriers håndtering af deres udgifter til administrative funktioner med henblik på at vurdere, om de har fokus på sparsommelighed.

Vurderingen baseres på følgende kriterier:

- Ministerierne har reduceret deres udgifter til administrative funktioner inden for den undersøgte periode 2002-2004.
- Ministerierne har fastsat konkrete resultatmål for udgiftsniveauet til administrative funktioner.
- Ministerierne har foretaget større gennemgange og analyser af deres administrative funktioner eller iværksat andre konkrete initiativer med sparsommelighed for øje.

49. Rigsrevisionen skal i forhold til det første kriterium understrege, at denne del af undersøgelsen alene er baseret på en vurdering af, om ministeriernes udgifter til administrative funktioner er reduceret i undersøgelsesperioden. Analysen tager ikke højde for, at gennemførte besparesestiltag kan være udlignet af modgående bevægelser som følge af opgaveændringer, nye formkrav til administrationen e.l. Et uændret udgiftsniveau kan dermed også i princippet være udtryk for øget effektivitet eller en bedre opgavevaretagelse.

For at skabe det bedst mulige grundlag for at vurdere, om ministerierne har fokus på håndteringen af deres udgifter til administrative funktioner, har Rigsrevisionen derfor også valgt at inddrage yderligere 2 kriterier: om ministerierne har opstillet mål for udgiftsniveauet, samt om ministerierne har foretaget større gennemgange og analyser af administrative funktioner.

##### **a. Udgifter til administrative funktioner**

50. Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har i 2003 etableret administrative fællesskaber, som varetager hovedparten af de administrative funktioner på de respektive ministerområder. På grund af de omfattende ændringer og sammenlægning af de administrative

funktioner har det ikke været muligt at tilvejebringe pålidelige data, som kan lægges til grund for en belyning og en vurdering af udviklingen i udgifterne til administrative funktioner inden for de 2 ministerområder i undersøgelsesperioden 2002-2004. Rigsrevisionen har i stedet undersøgt beslutningsgrundlaget for etableringen af de administrative servicefællesskaber samt belyst deres forventede fremtidige administrative udgifter.

Med udgangspunkt i de administrative fællesskabers regnskabstal for 2003 og budgettal for 2004 kan Rigsrevisionen derfor ikke vurdere, om Beskæftigelsesministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet har reduceret deres udgifter til administrative funktioner. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at ministerierne på grundlag af de opstillede måltal for de administrative fællesskaber forventer at opnå besparelser fra 2005.

I det følgende vil Rigsrevisionen alene belyse udviklingen i Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets udgifter til administrative funktioner i perioden 2002-2004.

51. Undersøgelsen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets udgifter til administrative funktioner er baseret på spørgeskemabesvarelser fra de i bilag 1 nævnte institutioner. Institutionerne har bl.a. oplyst deres totale antal årsværk, antal årsværk der varetager administrative funktioner (løn-, personale- og økonomiadministration, journal samt rejse- og kursusadministration) og lønudgifterne til administrative funktioner. De aggregerede data for Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet fremgår af [tabel 1](#).

**Tabel 1. Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets lønudgifter til administrative funktioner (2002-priser), årsværksforbrug til administrative funktioner og ministeriernes samlede årsværksforbrug i perioden 2002-2004**

	Lønudgifter til administrative funktioner		
	2002	2003	2004 (budget)
	----- Mio. kr. -----		
Indenrigs- og Sundhedsministeriet <sup>1)</sup> .....	41,5	44,9	45,7
Fødevareministeriet .....	104,4	104,8	104,6
	Årsværk til administrative funktioner		
	2002	2003	2004 (budget)
	Indenrigs- og Sundhedsministeriet .....	120	127
Fødevareministeriet .....	329	317	312
	Årsværk i alt		
	2002	2003	2004 (budget)
	Indenrigs- og Sundhedsministeriet <sup>2)</sup> .....	2.742	2.940
Fødevareministeriet .....	5.314	5.064	5.005
<sup>1)</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriets lønudgifter og årsværk til administrative funktioner dækker ud over de i bilag 1 nævnte institutioner også selve departementet samt administration i forbindelse med departementets driftscenter, som omfatter CPR-Administrationen, Militærnægteradministrationen, Patientskadeankenævnet, Patientklagenævnet, de 10 små statsamter, Det Ethiske Råd, Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling og Den Centrale Videnskabsetiske Komité.			
<sup>2)</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriets årsværk omfatter også militærnægtere, der dog er medtaget med en faktor 0,5, idet ressourceforbruget til administration af en militærnægter ikke svarer til et fuldtidsårsværk i departementet.			

52. Tabel 1 viser, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets samlede lønudgifter til administrative funktioner er steget fra 41,5 mio. kr. i 2002 til 45,6 mio. kr. i 2004. Antallet af årsværk, der varetager administrative årsværk i ministeriet, er i samme periode steget fra 120 årsværk til 129 årsværk. Denne stigning kan bl.a. forklares med en stigning i ministeriets samlede antal årsværk, dvs. at de administrative årsværk skal administrere løn etc. for flere personer end tidligere.

På Fødevareministeriets område er lønudgifterne til administrative funktioner på ca. 104 mio. kr. stabile i hele undersøgelsesperioden. Antallet af årsværk, der varetager administrative funktioner, er i samme periode reduceret fra 329 årsværk til 312 årsværk. Rigsrevisionen antager, at reduktionen i årsværk, der varetager administrative funktioner, bl.a. skyldes et fald på ca. 300 årsværk i ministeriets samlede årsværksforbrug.

53. Med udgangspunkt i tabel 1 kan Rigsrevisionen således ikke på et aggregeret plan for Indenrigs- og Sundheds-

ministeriet og Fødevareministeriet konstatere reduktioner i de samlede udgifter til administrative funktioner.

Det er fra de undersøgte ministeriers side i relation hertil blevet anført, at årsagen til, at der ikke kan konstateres reduktioner i den pågældende tidsperiode, kan skyldes, at der samtidig er foregået en række fundamentale ændringer inden for den statslige administration, der har krævet ekstra ressourcer. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har eksempelvis anført, at det i perioden 2002-2004 har implementeret og opgraderet Navision, indført det nye statslige lønsystem (SLS) samt forberedt indførelsen af omkostningsbaserede regnskaber. Herudover har ministeriet haft en række ekstraordinære administrative opgaver i 2002 som følge af en sammenlægning mellem Indenrigsministeriet og Sundhedsministeriet.

54. På baggrund af de indrapporterede data fra institutionerne, har Rigsrevisionens undersøgelse dog vist, at 2 institutioner på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område og 2 på Fødevareministeriets område har opnået mindre reduktioner i udgifterne til administrative funktioner. Der er ikke tale om væsentlige reduktioner målt i 2002-priser, men derimod et svagt fald i deres ressourceandel (lønudgifter) til administrative funktioner målt i årsværk set i forhold til det samlede årsværksforbrug. Se også afsnit IV.B om gode eksempler på sparsommelighed.

#### **b. Resultatmål for udgiftsniveauet til administrative funktioner**

55. Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at ministerierne kun i begrænset omfang opstiller konkrete resultatmål for det fremtidige udgiftsniveau til administrative funktioner. Rigsrevisionen kan på Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets områder konstatere, at Statens Serum Institut, Lægemiddelstyrelsen og Plantedirektoratet arbejder med målopstilling, bl.a. i forbindelse med overgangen til omkostningsbaserede regnskaber. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der dog ikke tale om målbare resultatmål for de fremtidige udgifter til administrative funktioner.

Både Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har i forbindelse med etableringen af administrative fællesskaber gennemført en kortlægning af det eksisterende udgiftsniveau og fastsat mål for det fremtidige

ressourceforbrug for fællesskabet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har en besparelsesmålsætning på ca. 30 % frem til 2008, mens Beskæftigelsesministeriet forventer besparelser på ca. 9 % frem til 2008. Disse måltal dækker alene de fremtidige udgifter til de pågældende administrative fællesskaber og ikke de samlede administrative udgifter for ministeriet som helhed.

### **c. Større gennemgange og analyser af administrative funktioner**

56. Endelig viser Rigsrevisionens undersøgelse, at der inden for alle 4 ministerområder har været gennemført forskellige undersøgelser af de administrative funktioner og iværksat initiativer med henblik på at finde besparelser.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der på Beskæftigelsesministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets område som led i forarbejdet til etableringen af de administrative fællesskaber er gennemført et omfattende udredningsarbejde af ministerområdets varetagelse af administrative funktioner. Etableringen af fællesskaberne udgør større initiativer, som har sat fokus på den administrative opgavevaretagelse, og som over en årrække ifølge ministeriernes beslutningsgrundlag forventes at resultere i besparelser.

Herudover har undersøgelsen vist, at 3 institutioner på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område og 3 institutioner på Fødevarerministeriets område enten har gennemført konsulentgennemgange eller iværksat andre initiativer omkring deres administrative funktioner. Af disse tiltag er det dog alene Fiskeridirektoratet på Fødevarerministeriets område og Statens Serum Institut på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, som har opnået målbare besparelser.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne har fokus på sparsommelighed i håndteringen af deres udgifter til administrative funktioner, men at det er begrænset, hvor meget dette fokus har udmøntet sig i besparelser.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne i relation til udgifterne til administrative funktioner bør arbejde mere systematisk med området, hvis der skal opnås væsentlige besparelser. Ministerierne bør således på baggrund af en kortlægning af udgiftsniveauet i højere grad fastsætte konkrete resultatmål for det fremtidige niveau.



Vurderingen er baseret på, at Rigsrevisionen ikke samlet for Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet har konstateret væsentlige reduktioner i udgifterne til administrative funktioner i perioden 2002-2004. Enkelte institutioner inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Fødevareministeriets områder har dog opnået mindre reduktioner i ressourceandelen til administrative funktioner. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet forventer at opnå besparelser i de kommende år som led i etableringen af administrative fællesskaber. Ministerierne opstiller kun i begrænset omfang konkrete resultatmål for udgiftsniveauet til administrative funktioner. Der har inden for alle 4 ministerområder været iværksat forskellige undersøgelser og initiativer på området med sparsommelighed for øje.

## B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?

57. På baggrund af gennemgangen af de 4 ministerområder har Rigsrevisionen identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i håndteringen af udgifter til administrative funktioner.

De gode eksempler er udvalgt, fordi de opfylder mindst ét af følgende kriterier:

- *Realiserede besparelser:*  
Initiativer iværksat i perioden 2002-2004, som har resulteret i lavere udgifter til administrative funktioner.
- *Forventede besparelser:*  
Initiativer iværksat i perioden 2002-2004, som ministerierne på baggrund af dokumenterede analyser og opstillede måltal forventer vil resultere i besparelser i de kommende år.

58. De gode eksempler på sparsommelighed vedrører initiativer eller løsninger på 2 niveauer: a. på ministerområdeniveau på tværs af institutionerne og b. på institutionsniveau inden for enkeltenheder på ministerområderne.

### a. Eksempler på ministerområdeniveau

59. 2 af de undersøgte ministerier, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet, har i perioden etableret selvstændige administrative fællesskaber.

Det grundlæggende koncept bag de administrative fællesskaber er, at der kan høstes en række fordele ved at overflytte varetagelsen af ikke-forretningskritiske, ensartede funktioner til en fælles enhed. Herved kan institutionerne på ministerområdet i stigende grad koncentrere sig om at varetage ministeriets hovedopgaver. Særligt små institutioner kan undgå at benytte en uforholdsmæssig stor andel af deres ressourcer til administrative funktioner. Samtidig kan der i fællesskabet ske en professionalisering og effektivisering af den administrative opgavevaretagelse. Fordelene indbefatter herudover bl.a. større driftssikkerhed, styrket fagligt miljø på administrationsområdet, øget tilpasnings- evne til nye teknologiske løsninger samt forbedrede kontrol- og styringsmuligheder.

Udnyttelsen af disse fordele ved administrative fællesskaber kræver, at en række forudsætninger er opfyldt på ministerområdet. Eksempelvis kan nævnes indførelsen af fælles it-, økonomistyrings- og registreringssystemer, implementering af ens administrative regler og politikker samt standardisering af administrative procedurer, forretningsgange, formularer mv. For ministeriet som helhed er stordriftsfordelene betinget af en vis volumen i de transaktioner, som udføres i et administrativt fællesskab.

Bespargelserne ved etableringen af et administrativt fællesskab vil først vise sig efter nogle år. Først skal de administrative funktioner være fuldt overført fra enhederne på ministerområdet til fællesskabet, de nøjagtige snitflader mellem enhederne og fællesskaber endeligt fastlagt samt de administrative procedurer, regler og systemer harmoniseret. Herudover skal forretningsgange og systemer i fællesskabet være konsolideret og strømlinet for at kunne høste stordriftsfordele.

60. Rigsrevisionen finder, at Økonomi- og Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets etablering af deres respektive administrative fællesskaber, Koncernøkonomi (KØ) og Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC), ud fra de valgte kriterier, udgør gode eksempler på sparsommelighed (se henholdsvis eksempel 1 og 2).

**Eksempel 1**  
**Økonomi- og Erhvervsministeriets administrative fællesskab:**  
**Koncernøkonomi**

Ministeriet etablerede i 2003 et administrativt fællesskab, Koncernøkonomi (KØ), som skulle løse økonomi- og lønadministrative opgaver for institutionerne på ministerområdet. Etableringen af KØ skete som led i ministeriets overordnede strategi om at søge at opnå en så effektiv og professionel administration som muligt. Ministeriet havde som mål at nedbringe mængden af ressourcer, der anvendes på intern administration. Herved ville flere ressourcer kunne allokeres til ministeriets brugerrettede områder.

I forberedelsen af KØ's etablering gennemførte ministeriet et større udredningsarbejde, som bl.a. omfattede identificering af mulige barrierer, kortlægning af ministeriets samlede eksisterende administrative udgifter og en opgørelse af de forventede besparelser. I henhold til beslutningsgrundlaget forventer ministeriet efter en opstarts- og konsolideringsperiode at kunne løse de økonomiadministrative funktioner med årlige udgifter, der er 7 mio. kr. lavere end forud for etableringen af KØ. Denne besparelse svarer til ca. 11 færre årsværk for ministerområdet som helhed.

Ministeriets besparelsesmål for KØ er afspejlet i nedenstående budgettal:

Koncernøkonomi (Forslag til Finanslov for 2005)	Bevilling		Budgetramme		
	2004	2005	2006	2007	2008
Løn- og driftsudgifter (mio. kr.).....	21,4	19,0	16,2	14,7	14,4
(Forventet besparelse).....	(-)	(2,4)	(5,2)	(6,7)	(7,0)
Årsværksforbrug .....	38	35	31	28	27
(Forventet besparelse).....	(-)	(3)	(7)	(10)	(11)

Herudover forventer ministeriet besparelser i størrelsesordenen 5 mio. kr./10 årsværk realiseret decentralt i institutionerne på ministerområdet.

**Eksempel 2**  
**Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter**

Ministeriet etablerede i 2003 et administrativt fællesskab, Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC), til varetagelse af økonomiforvaltning, lønadministration, centrale indkøbsfunktioner samt finansielle tilsyns- og kontrolopgaver for institutionerne på ministerområdet. Ministeriets målsætning med etableringen af BAC var besparelser og rationalisering sammen med professionalisering og kvalitetssikring af den administrative opgaveløsning, udviklingen af nye administrative serviceydelser og løsninger samt ønsket om at skabe attraktive faglige miljøer, der kunne tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere.

Ministeriet gennemførte et større kortlægnings- og udredningsarbejde forud for etableringen af BAC. Analyserne omfattede bl.a. en vurdering af forskellige administrative funktioners fællesskabsegnethed, identificering af væsentlige forudsætninger og barrierer samt kortlægning af ministeriets eksisterende administrative udgifter. I implementeringen af BAC lagde ministeriet vægt på sikring af en stabil drift, og etableringen af fællesskabet er derfor sket gradvist. Efter en opstarts- og konsolideringsperiode forventer ministeriet, at den administrative opgavevaretagelse i 2008 årligt kan løses for 3,9 mio. kr. lavere end på tidspunktet for etableringen af BAC.

Ministeriets besparelsesmål for BAC er afspejlet i nedenstående budgettal:

Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (Forslag til Finanslov for 2005)	Bevilling		Budgetramme		
	2004	2005	2006	2007	2008
Løn- og driftsudgifter (mio. kr.).....	25,0	40,8 <sup>1)</sup>	39,0	37,4	36,9
(Forventet besparelse).....	(-)	(-)	(1,8)	(3,4)	(3,9)
Årsværksforbrug .....	37	61 <sup>1)</sup>	57	54	53
(Forventet besparelse).....	(-)	(-)	(4)	(7)	(8)

<sup>1)</sup> Stigningen fra 2004 til 2005 skyldes tilførsel af resterende administrative funktioner fra ministeriets enheder til BAC.

61. De 2 eksempler er udvalgt, ikke fordi der som følge af tiltagene endnu er realiseret besparelser, men fordi ministerierne har iværksat et omfattende initiativ med det formål at sætte fokus på og styrke opgavevaretagelsen samt at opnå besparelser. Både KØ og BAC befinder sig endnu i en etableringsfase. Begge ministerier forventer som følge af etablering af fællesskaberne over en årrække at opnå besparelser. Ministerierne har opstillet konkrete måltal for de forventede besparelser for de administrative fællesskaber.

62. Rigsrevisionen kan konstatere, at det i henhold til Økonomi- og Erhvervsministeriets beslutningsgrundlag var en primær målsætning ved etableringen af KØ at opnå besparelser på ministeriets administrative udgifter. Besparelspotentialet blev opgjort ved hjælp af en intern benchmarking af institutionernes hidtidige varetagelse af de økonomiadministrative opgaver. Ud fra en beregning af gennemsnittet for de mest effektive institutioner blev det skønnet, at der med etablering af KØ vil kunne opnås en besparelse på ca. 30 %, svarende til 7 mio. kr. Denne besparelsesmålsætning er afspejlet i budgettallene i finansloven for KØ frem til 2008.

Herudover skønnede Økonomi- og Erhvervsministeriet i beslutningsgrundlaget, at der muligvis kunne opnås yderligere lokale besparelser i enhederne på ministerområdet i størrelsesordenen 5 mio. kr. Denne forventede gevinst baserede sig på erfaringer fra private virksomheder, hvor indførelsen af administrative fællesskaber havde minimeret datterselskabers og decentrale enheders lokale administration. Ifølge ministeriet forudsætter realiseringen af de decentrale besparelser, at der iværksættes lokale initiativer i enhederne på ministerområdet. Der er endnu ikke opstillet præcise kalkuler for denne mulige besparelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har opgjort de samlede forberedelses- og etableringsomkostninger til 8,9 mio. kr., hvilket indbefatter fysisk etablering af fællesskabet, udgifter til konsulentbistand samt øvrige projektomkostninger. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet har udarbejdet et samlet forretningskoncept for etableringen af KØ, hvoraf det fremgår, at disse omkostninger forventes tjent ind i 2006 gennem effektiviseringer.

63. I henhold til beslutningsgrundlaget for etablering af BAC var det ligeledes en vigtig målsætning for Beskæftigelsesministeriet – sammen med andre formål – at opnå besparelser. De gennemførte foranalyser identificerede bl.a. et antal funktioner, som var egnet til overførsel til et fællesskab, og kortlagde ministeriets eksisterende administrative udgifter. På grundlag af generelle erfaringer fra den private sektor og andre offentlige institutioner blev det skønnet, at besparelspotentialet lå på mellem 2,8 og 7,8 mio. kr. Ved etableringen af BAC besluttede ministeriet dog, at fællesskabet skulle have en vis konstitueringsperiode, før enheden pålagdes ekstraordinære sparekrav. Ministeriet har med virkning fra 2005 opstillet besparelsesmål. Det fremgår heraf, at ministeriet med etablering af BAC forventer at kunne opnå en besparelse på ca. 9 %, svarende til 3,9 mio. kr. Denne besparelsesmålsætning er afspejlet i budgettallene i finansloven for BAC frem til 2008.

Ministeriet har foreløbigt opgjort forberedelses- og etableringsomkostningerne for etableringen af BAC til 0,9 mio. kr. Herudover vil der forekomme yderligere udgifter i forbindelse med BAC's flytning fra midlertidige lokaler til enhedens fremtidige permanente adresse.

64. Rigsrevisionens undersøgelse af de 2 ministeriers beslutningsgrundlag har vist, at begge ministerier forventer at realisere besparelser som følge af etableringen af de administrative fællesskaber. Begge ministerier har opstillet måltal for de forventede besparelser frem til 2008.

Eksemplerne illustrerer, at det er vigtigt ved store og komplekse projekter af denne art fra starten at udarbejde et samlet forretningskoncept, der viser, hvornår eventuelle omkostninger ved etableringen af fællesskabet kan forventes tjent ind gennem besparelser. En nyttig metode til vurdering af besparelspotentialer og opstilling af mål kan være en benchmarkingundersøgelse, eksempelvis internt mellem institutionerne på ministerområdet eller mellem ensartede institutioner på tværs af ministerierne.

65. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der i efteråret 2004 er påbegyndt en evaluering af KØ. Beskæftigelsesministeriet forventer at gennemføre en evaluering af BAC i begyndelsen af 2005.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der på et senere tidspunkt bør ske en systematisk evaluering af de administrative fællesskaber, som etableres i disse år i centraladministrationen. Denne evaluering bør gennemføres, når fællesskaberne har været fuldt idriftsat i en årrække. Et særligt vigtigt punkt vil i den forbindelse være at vurdere, i hvilket omfang fællesskaberne samlet har resulteret i besparelser på udgifterne til administrative funktioner for de pågældende ministerier. I vurderingen af eventuelle besparelser bør indgå ministeriernes samlede forberedelses- og etableringsomkostninger for fællesskaberne.

66. Rigsrevisionen vurderer, at både Økonomi- og Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet har foretaget en systematisk kortlægning og afvejning af forudsætningerne for at kunne høste fordelene ved etablering af administrative fællesskaber.

Eksemplerne illustrerer, at realiseringen af fordelene ved administrative fællesskaber kræver opfyldelsen af en række forudsætninger, eksempelvis fælles it-, økonomistyrings- og registreringssystemer, samt en vis volumen i de transaktioner, som overføres. Desuden er arbejdet med at etablere selvstændige administrative fællesskaber en ressourcekrævende og langvarig proces. Hvert ministerium må vurdere og afveje, om de nødvendige forudsætninger er til stede for at høste fordelene ved at indføre et administrativt fællesskab.

Rigsrevisionen finder samtidig, at uanset om et ministerium vælger at etablere et administrativt fællesskab eller ej, vil selve analyse- og udredningsarbejdet, som ligger forud for etableringen af fællesskabet, i sig selv bidrage til at styrke grundlaget for at styre ministerområdets udgifter til administrative funktioner. Dette gælder særligt kortlægningen af de eksisterende udgifter til administrative funktioner, som et departement vil kunne anvende til at opstille specifikke resultatmål for institutionernes fremtidige udgiftsniveau.

### **Andre tiltag**

67. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fødevarerministeriet ikke har konkrete planer om at etablere et fællesskab til varetagelsen af administrative funktioner for hele ministerområdet. Fødevarerministeriet vil afvente erfaringerne fra de ministerier, som har etableret administrative fæl-

lesskaber. Fødevarerministeriet består af en række større institutioner, og der pågår effektiviseringstiltag inden for flere af disse.

Departementet forestår samtidig tværgående samarbejder på det administrative område. Et gennemgående hensyn i dette tværgående samarbejde er ønsket om at styrke styringen af ministerområdet samt at professionalisere, ensrette og effektivisere den administrative opgavevaretagelse. Ministeriet iværksatte i 1999 "Projekt god økonomistyring", som bl.a. har til formål at forestå udviklingen af ministeriets økonomistyring og koordinere tværgående projekter i relation til økonomi- og ressourcestylingen. Ministeriet prioriterer særligt anskaffelsen af fælles administrative systemer, som med tiden eventuelt kan danne grundlag for et styrket tværgående samarbejde.

68. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endnu ikke lagt sig fast på den fremtidige organisationsmodel for håndteringen af de administrative funktioner. Ministeriet vil bl.a. afvente erfaringerne fra de ministerier, som har etableret selvstændige administrative fællesskaber. Der pågår endvidere effektiviseringstiltag inden for nogle af ministeriets større institutioner.

Herudover gør Indenrigs- og Sundhedsministeriet brug af såkaldte driftscenterløsninger til varetagelse af administrative funktioner. Departementet fungerer som administrativt driftscenter for en række mindre institutioner på ministerområdet. Departementets driftscenter er udviklet gradvist siden 1987 til at omfatte flere og flere institutioner på ministerområdet. Følgende institutioner indgår: Det Ethiske Råd, Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling, Patientskadeankenævnet, Patientklagenævnet, 10 mindre statsamter samt Den Centrale Videnskabsetiske Komité. Herudover fungerer Sundhedsstyrelsen som driftscenter for de 16 embedslægeinstitutioner.

Ministeriet vurderer, at driftscenterløsningen generelt lever op til formålet om en mere effektiv administrativ opgavevaretagelse gennem udnyttelse af stordriftsfordele samt forbedret koordinering og kontrol. Herudover medfører centret fordele i form af bl.a. specialisering af viden, udvikling af faglige miljøer samt øget driftssikkerhed og stabilitet.

69. Rigsrevisionen har opgjort Indenrigs- og Sundhedsministeriets departements udgifter til administrative funktioner inkl. driftscenteropgaver. Rigsrevisionen finder generelt, at det på grund af den gradvise udrulning af departementets driftscenter til flere enheder på ministerområdet, herunder også til nyetablerede enheder, er vanskeligt at opgøre en eventuel besparelse for ministeriet ved anvendelsen af denne løsningsmodel.

Undersøgelsen har dog vist, at årsværksforbruget til driftscenteropgaver set i forhold til det samlede årsværksforbrug for de enheder, som får løst administrative funktioner hos centret, er faldet fra 3,5 % i 2002 til 3,1 % i 2004. Denne ressourceandel ligger under gennemsnittet for Indenrigs- og Sundhedsministeriet på 4,3 %. Opgørelsen vidner om, at departementets driftscenterløsning har medført et lavere ressourceforbrug til administrative funktioner for de berørte enheder.

Rigsrevisionen vurderer generelt, at driftscenterløsninger til håndteringen af administrative funktioner udgør en hensigtsmæssig model, særligt på ministerområder, der består af mange mindre enheder. I disse tilfælde vil driftscenterløsninger bidrage til at sikre, at små organisatoriske enheder ikke anvender en unødigt stor andel af deres driftsmidler på administrative funktioner. Placeringen i en allerede eksisterende institution har endvidere den fordel, at selve oprettelsen og etableringen af centret er mindre krævende organisatorisk og ressourcemæssigt sammenlignet med et selvstændigt administrativt fællesskab.

#### **b. Eksempler på institutionsniveau**

70. Rigsrevisionen finder, at Statens Serum Instituts håndtering af udgifter til administrative funktioner ud fra de valgte kriterier udgør et godt eksempel på sparsommelighed (se eksempel 3).



**Eksempel 3**  
**Statens Serum Institut**

Statens Serum Institut på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område reducerede i perioden 2002-2004 årsværksforbruget til varetagelse af administrative funktioner målt i forhold til det samlede årsværksforbrug.

Ifølge instituttet er varetagelsen af de administrative funktioner undergået væsentlige rationaliseringer i perioden. Bl.a. er anvendelsen af it-baserede personalehåndterings- og budgetværktøjer blevet udbygget, og der er indført elektronisk fakturabehandling og nye journal- og lønbudgetteringssystemer. Herudover er der ifølge institutionen sket en løbende styring af ressourceforbruget til administrative funktioner. Instituttets ledelse overvåger regelmæssigt de administrative udgifter.

Statens Serum Institut	2002	2003	2004 (budget)
Årsværksforbrug til administrative funktioner .....	46,2	43,7	43,2
Samlet årsværksforbrug .....	1.149,1	1.138,8	1.173,2

71. Statens Serum Institut er udvalgt som et godt eksempel, fordi institutionen i perioden har opnået en besparelse på udgifterne til administrative funktioner.

Instituttet har opnået en mindre administrativ årsværksbesparelse, samtidig med at institutionens samlede årsværksforbrug er steget. Andelen af instituttets årsværksforbrug til administrative funktioner set i forhold til det samlede årsværksforbrug er i perioden faldet fra 4,0 % til 3,7 %. Denne ressourceandel ligger under det gennemsnitlige niveau for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Statens Serum Institut har sparet på administrationen gennem bl.a. udnyttelse af stordriftsfordele, indførelse af øget digitalisering i opgavevaretagelsen samt løbende administrativ udgiftsstyring og ledelsesmæssig opmærksomhed.

Som tidligere nævnt har Indenrigs- og Sundhedsministeriets departements driftscenter også haft en reduktion i årsværksforbruget til administrative funktioner set i forhold til det samlede årsværksforbrug i departementet.

72. Rigsrevisionen finder endvidere, at Fiskeridirektoratets centraliseringsprojekt ud fra de valgte kriterier er et godt eksempel på sparsommelighed (se eksempel 4).

**Eksempel 4**  
**Fiskeridirektoratets centraliseringsprojekt**

I 2002 gennemførte Fiskeridirektoratet på Fødevareministeriets område en tilpasning af direktoratets virksomhed til bevillingssituationen. I den forbindelse blev det besluttet pr. 1. januar 2003 at samle direktoratets bogholderi og regnskab samt lønadministration i den centrale del. Centraliseringen skete ud fra et ønske om at styrke kvaliteten i det løn- og regnskabsmæssige arbejde samt at opnå en rationaliseringsgevinst.

Fiskeridirektoratet har ved centralisering af administrationen reduceret årsværksforbruget til administrative funktioner med 11,5 årsværk. Direktoratet har ved centraliseringen sparet lønudgifter svarende til ca. 3 årsværk. De resterende 8,5 årsværk er overgået til fiskerifaglige opgaver. Der har ikke været større etableringsudgifter i forbindelse med projektet. Ud over reduktionen i udgifterne til administrative funktioner har centraliseringen ifølge ministeriet medført mere ensartet håndtering af løn- og regnskabsbilag, styrkelse af det faglige miljø samt mindre sårbarhed ved fx sygdom.

Fiskeridirektoratet	2002	2003	2004 (budget)
Årsværksforbrug til administrative funktioner.....	30,0	19,0	18,5
Samlet årsværksforbrug.....	273,0	247,0	265,0

73. Fiskeridirektoratet er udvalgt som et godt eksempel, fordi direktoratet som følge af projektet har realiseret en konkret årsværksbesparelse på de administrative funktioner. Besparelsen er opnået ved at centralisere og strømline en række funktioner, som før var spredt ud over flere lokale enheder. Andelen af direktoratets årsværksforbrug til administrative funktioner set i forhold til det samlede årsværksforbrug har været faldende i perioden 2002-2004.

74. Rigsrevisionen har endelig identificeret meget små reduktioner i årsværksforbruget til administrative funktioner set i forhold til det samlede årsværksforbrug i Danmarks Fødevareforskning.

75. Eksemplerne fra institutionsniveauet viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at større institutioner på egen hånd kan høste stordriftsfordele og opnå besparelser på de administrative funktioner, hvis der gøres brug af digitalisering og standardisering samt sikres en løbende udgiftsstyring og ledelsesmæssig bevågenhed. Institutioner med regionale enheder, hvor der lokalt udføres ensartede administrative funktioner, kan udnytte stordriftsfordele og opnå besparelser ved at centralisere og strømline opgavevaretagelsen.

## Andre tiltag

76. Rigsrevisionens undersøgelse har herudover vist, at flere institutioner har gennemført udredninger og analyser af administrationsområdet med henblik på at effektivisere opgavevaretagelsen. Ingen af tilfældene har dog i perioden 2002-2004 ifølge Rigsrevisionens undersøgelse resulteret i målbare besparelser.

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets områder fik Lægemiddelstyrelsen i 2002 foretaget en analyse af løn- og personaleadministrative funktioner samt kassefunktioner. Analysen, som blev udført af Økonomistyrelsen, viste, at Lægemiddelstyrelsens opgavevaretagelse var på niveau med eller i visse tilfælde mere effektiv end de institutioner, der blev benchmarket imod. Sundhedsstyrelsen foranstaltede i 2002 en konsulentgennemgang af styrelsens sekretariatsfunktioner, som resulterede i en styrkelse og intern omstrukturering af visse administrative funktioner.

På Fødevarerministeriets område har Danmarks Fiskeriundersøgelser ligeledes fået foretaget en gennemgang af fællesudgifter med henblik på at vurdere et eventuelt besparelsespotential. Undersøgelsen havde dog på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse endnu ikke afstedkommet konkrete tiltag. Herudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der er gennemført en række analyser af Fødevarerstyrelsens fællesudgifter. De foreløbige undersøgelser peger på potentielle besparelser ved etablering af fælles administrative centre på tværs af regionale enheder inden for direktoratet. Udrednings- og analysearbejdet omkring Fødevarerstyrelsens organisering og opgavevaretagelse er dog endnu ikke afsluttet.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i ministeriernes håndtering af udgifter til administrative funktioner.

Eksemplerne viser, at der på alle 4 ministerområder arbejdes med sparsommelighed. Initiativerne har resulteret i mindre besparelser inden for den undersøgte periode 2002-2004.

På ministerområdeniveau drejer de fremhævede eksempler sig om etablering af administrative fællesskaber. I begge tilfælde forventer ministerierne at opnå besparelser, som dog først vil vise sig over en årrække. Realiseringen af fordelene ved administrative fællesskaber kræver, at en række

forudsætninger er til stede, som de ministerier, der overvejer denne mulighed, må vurdere og afveje. Uanset om et ministerium vælger at etablere et fællesskab eller ej, vil selve det forberedende udredningsarbejde dog bidrage til at styrke ministeriets grundlag for at styre udgifterne til administrative funktioner.

I de 2 fremhævede tilfælde er det endnu for tidligt at vurdere størrelsen på besparelserne som følge af etableringen af de administrative fællesskaber. De pågældende ministerier har dog opstillet konkrete besparelsesmål i form af budgetal i finansloven. Rigsrevisionen finder, at der på et senere tidspunkt bør ske en systematisk evaluering af de administrative fællesskaber, som i disse år etableres i staten.

På institutionsniveau har 2 institutioner opnået lavere udgifter til administrative funktioner. Eksemplerne viser, at større institutioner på egen hånd kan høste stordriftsfordele og opnå besparelser i varetagelsen af de administrative funktioner bl.a. ved øget brug af digitalisering, standardisering samt en løbende udgiftsstyring og ledelsesmæssig bevågenhed.

## V. Ministeriernes håndtering af udgifter til husleje

77. Ministeriernes håndtering af udgifter til husleje, herunder daglige beslutninger om eksempelvis indretning og udnyttelse af lokaler, finder først og fremmest sted inden for rammerne af den enkelte institution på et ministerområde. Departementerne er dog oftest involveret i større beslutninger om eksempelvis institutionernes valg af lokalitet eller geografisk placering. Herudover overvåger og koordinerer departementerne i et vist omfang ministeriernes samlede huslejeudgifter og lokalebehov.

Rigsrevisionen har på denne baggrund primært undersøgt institutionsniveauet, men departementernes rolle vil indgå i det omfang, det er relevant.

De undersøgte institutioner er spredt over hele Danmark, men hovedparten er lokaliseret i København.

78. Rigsrevisionen har i undersøgelsen lagt til grund, at institutionerne er meget forskelligt organiseret, varetager forskellige opgaver og dermed også har meget forskellige lokalebehov. Institutionernes placering og indretning af lokaler er ikke nødvendigvis valgt ud fra ønsket om at opnå den lavest mulige huslejeudgift. Der indgår også hensyn til specifikke lokalebehov i forhold til opgavevaretagelsen, ek-

sempelvis faciliteter til laboratorier, arkiv mv., eller til særlige behov for geografisk nærhed til beslutningstagere, interessenter eller borgere.

79. Rigsrevisionens undersøgelse tager dog samtidig udgangspunkt i, at der uanset forskelle i grundvilkår og specifikke lokalebehov kan stilles krav om, at institutionerne og departementerne udviser sparsommelighed i håndteringen af deres udgifter til husleje.

Sparsommelighed på huslejeområdet kan efter Rigsrevisionens opfattelse eksempelvis indebære, at institutionerne og departementerne med jævne mellemrum undersøger muligheden for at reducere huslejeudgifterne. Undersøgelser heraf kan også ske i forbindelse med nødvendige moderniseringer eller renoveringer af eksisterende lokaliteter. Realisering af besparelser kan fx ske ved at finde billigere og eventuelt mere pladseffektive lokaler, samlokalisering med andre institutioner, udflytning til områder med et lavere huslejeniveau eller løbende tilpasning og optimering af lokaleudnyttelsen.

80. I vurderingen af ministeriernes sparsommelighed ved håndteringen af udgifter til husleje har Rigsrevisionen foretaget 2 opgørelser. For det første er institutionernes samlede lejeudgifter (2002-priser) og kontorarealforbrug opgjort i absolutte tal. For det andet har Rigsrevisionen sat institutionernes huslejeudgifter og kontorarealforbrug i forhold til antallet af medarbejdere i institutionen gennem beregning af 2 nøgletal: 1) institutionernes huslejeudgifter til kontorlokaler pr. årsværk og 2) institutionernes kontorarealudnyttelse målt som kvadratmeterforbrug til kontorareal pr. årsværk. Opgørelserne anvendes i Rigsrevisionens analyse til at vurdere, om de undersøgte institutioner *over tid* har reduceret huslejeudgifterne.

81. Rigsrevisionen er opmærksom på, at et stigende huslejeniveau i nogle tilfælde kan være et resultat af udefrakommende forhold som eksempelvis den generelle udvikling på ejendomsmarkedet. Finansministeriet har oplyst, at markedslejen på erhvervslejemarkedet frem til ca. primo 2003 var stigende. Siden da er markedslejen faldet grundet omfattende tomgang, særligt i kontorejendomme. Som konsekvens heraf har staten i 2004 gennemført en række for-

handlinger med udlejere af private lejemål i Københavnsområdet, som har medført samlede konkrete besparelser årligt på godt 13,5 mio. kr. for de statslige lejere. Besparelserne udmøntes dog først ultimo 2004/primo 2005.

82. Herudover har Finansministeriet oplyst, at en række statsinstitutioner i 2003 og 2004 har valgt i samarbejde med den private eller offentlige udlejer at ombygge deres arealer, så de bliver mere effektive. Effekten af dette er endnu ikke udmøntet grundet byggesagernes løbetid, men de forudgående beregninger på sagerne viser, at der kan opnås en besparelse på såvel arealforbruget pr. medarbejder som på huslejudgiften pr. medarbejder.

Idet Rigsrevisionens undersøgelse omfatter perioden 2002-2004, har det ikke været muligt at inddrage ovennævnte forhold i analysen.

83. Et af de undersøgte ministerier har anført, at der kan være en række vanskeligheder med tværgående sammenligninger ud fra huslejenøgletal. På grund af bl.a. forskelle i indholdet af institutionernes kontraktmæssige lejevilkår, i markedspåvirkningen af institutionernes huslejeniveau og i kvaliteten, standen og indretningen af de enkelte lejemål samt ikke-selvforskyldte huslejestigninger ved fx indgåelse af nye lejemål, dækker huslejen ikke altid sammenlignelige goder.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det ikke er formålet med analysen at foretage en direkte sammenligning af de undersøgte institutioners huslejenøgletal. Rigsrevisionen anvender nøgletallene til analyser af *den enkelte institutions husleje og kontorarealforbrug over tid* i perioden 2002-2004.

84. Et ministerium har desuden anført, at beregningen af nøgletal for lejudgifter og arealudnyttelse baseret på årsværksdata kan gøre analysen følsom over for tilfældige udsving i institutionernes årsværksbeholdning, eksempelvis på grund af orlov, barsel, sygdom eller ændring i antallet af deltidsansatte. Rigsrevisionen er enig i, at disse forhold kan påvirke udviklingen i nogle institutioners huslejudgifter og arealforbrug pr. medarbejder. De beregnede nøgletal skal derfor fortolkes med en vis grad af forsigtighed. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at disse forhold i prin-

cippet påvirker alle de undersøgte institutioner og ikke har væsentlig betydning for undersøgelsens konklusioner.

#### **A. Har ministerierne fokus på sparsommelighed?**

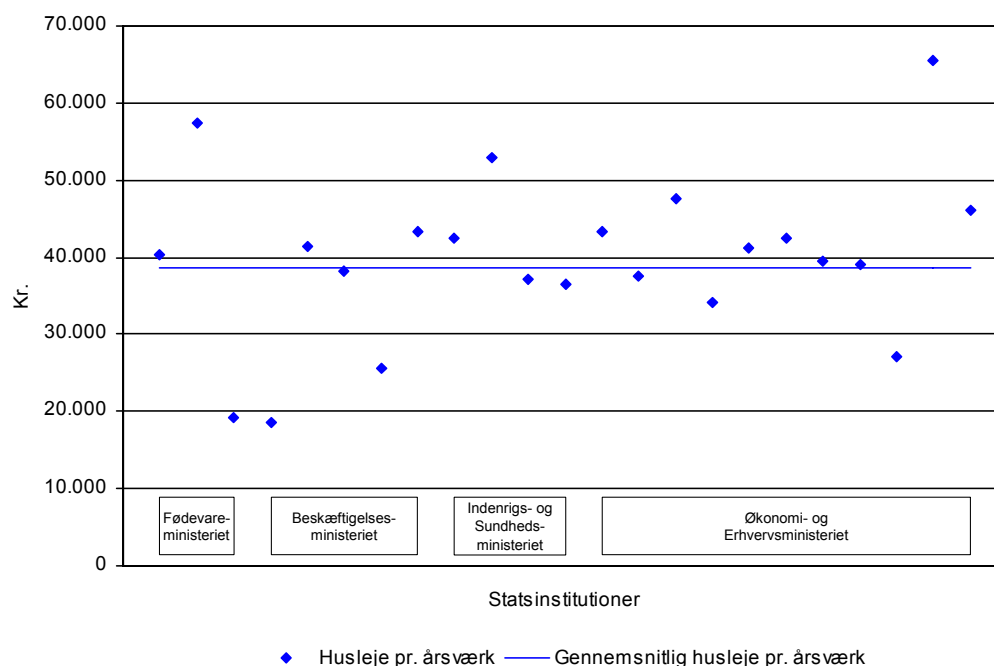
85. Rigsrevisionen har undersøgt institutionernes håndtering af deres udgifter til husleje med henblik på at vurdere, om de har fokus på sparsommelighed.

Vurderingen baseres på følgende kriterier:

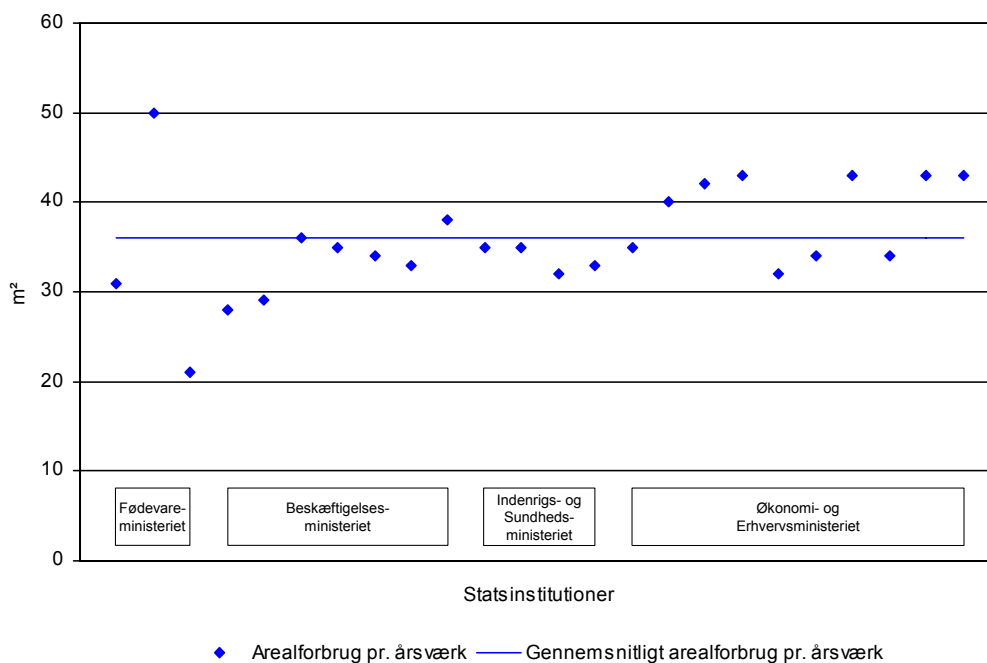
- Om institutionerne på de 4 ministerområder har reduceret deres udgifter til husleje, herunder tilpasset huslejen til personaledimensioneringen.
- Om institutionerne eller departementerne har foretaget større gennemgange af deres udgifter til husleje og lokalekapacitet med henblik på at opnå besparelser.

86. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kun et fåtal af institutioner har realiseret en reduktion i udgifterne til husleje målt i 2002-priser. Samlet set har de undersøgte institutioner – ekskl. regionale statsinstitutioner som eksempelvis Arbejdsformidlingen (AF) og institutioner, der enten er oprettet eller nedlagt i undersøgelsesperioden – haft stigende udgifter til husleje (målt i 2002-priser), fra 157 mio. kr. i 2002 til 165 mio. kr. i 2004. Institutionernes arealforbrug til kontorlokaler er i samme periode faldet fra 190.000 m<sup>2</sup> til 173.000 m<sup>2</sup>. De pågældende institutioners årsværksforbrug har samlet set i perioden været stabilt.

87. Institutionernes huslejudgifter pr. årsværk og arealforbrug pr. årsværk for 2003 er afbildet i **figur 3** og **4**. Rigsrevisionen har i punktdiagramform foretaget en sidestilling af nøgletallene for institutionerne på de 4 ministerområder. Sidestillingen af data tjener alene til at illustrere spredningen inden for de 4 ministerområder samt de gennemsnitlige niveauer i 2003 og danner ikke grundlag for konklusioner i Rigsrevisionens undersøgelse.

**Figur 3. Spredningen i de undersøgte institutioners huslejudgifter pr. årsværk i 2003**

Note: Opgørelsen omfatter 23 institutioner. 3 institutioner er ikke medtaget i figuren, idet ministerierne ejer de pågældende bygninger og derfor ikke betaler husleje. Institutioner med husleje til kontorareal pr. årsværk under 15.000 kr. indgår ikke i figuren, idet institutionerne har særlige lokaleforhold, eksempelvis laboratorier. For institutioner, som også har regionale enheder, er kun data for hovedkontorerne medtaget.

**Figur 4. Spredningen i de undersøgte institutioners kontorarealforbrug pr. årsværk i 2003**

Note: Opgørelsen omfatter 24 institutioner. Institutioner med et kontorarealforbrug under 20 m² pr. årsværk er ikke medtaget i figuren, idet institutionerne har særlige lokaleforhold, eksempelvis laboratorier. For institutioner, som også har regionale enheder, indgår kun data for hovedkontorerne.



88. Figur 3 og 4 illustrerer, at der er væsentlig spredning både hvad angår husleje og kontorarealforbrug inden for de enkelte ministerområder.

Figur 3 viser, at institutionerne i 2003 i gennemsnit har haft huslejeudgifter pr. årsværk på ca. 39.000 kr., samt at der er stor spredning i huslejeniveauet. De undersøgte institutioners nøgletal svingede således fra omkring 20.000 kr. til 65.000 kr. pr. årsværk. Figur 4 viser, at institutionernes kontorarealudnyttelse i 2003 i gennemsnit udgjorde 36 m<sup>2</sup> pr. årsværk. De undersøgte institutioners kontorarealforbrug svingede fra 21 m<sup>2</sup> til 50 m<sup>2</sup> pr. årsværk, men hovedparten placerede sig dog tæt på gennemsnitsniveauet.

Rigsrevisionen har beregnet, at der i princippet ville kunne spares 14 mio. kr. årligt, hvis de institutioner, der ligger over gennemsnittet, nedbragte deres husleje pr. årsværk til 39.000 kr. Med hensyn til kontorarealudnyttelsen ville der kunne opnås en årlig besparelse på 8,6 mio. kr., hvis de pågældende institutioner nedbragte arealforbruget pr. årsværk til gennemsnitsniveauet på 36 m<sup>2</sup>. Rigsrevisionen bemærker, at disse besparelspotentialer er baseret på teoretiske beregninger og hviler på en forudsætning om, at institutionerne umiddelbart og uden andre omkostninger kan få nedbragt deres huslejeudgifter og kontorarealforbrug.

89. For at vurdere institutionernes fokus på sparsommelighed har Rigsrevisionen afdækket, om institutionernes huslejeudgifter (målt i 2002-priser) pr. årsværk og kontorarealforbrug pr. årsværk er steget, har været stabilt eller er reduceret i perioden 2002-2004.

På Fødevareministeriets område har halvdelen af de 4 institutioner, som lejer deres lokaler, haft stigende huslejeudgifter pr. årsværk, mens halvdelen har haft et uændret niveau. Hvad angår kontorarealforbruget pr. årsværk har 3 ud af 6 institutioner haft et faldende niveau og den øvrige halvdel et uændret niveau.

På Beskæftigelsesministeriets område har 4 ud af de 7 undersøgte institutioner haft stigende huslejeudgifter pr. årsværk, mens 2 institutioner har haft et uændret niveau og 1 institution et faldende niveau. 4 af institutionerne har samtidig haft et faldende kontorarealforbrug pr. årsværk, mens de øvrige 3 institutioner har haft et uændret niveau.

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område har 3 ud af de 5 undersøgte institutioner, der betalte husleje i perio-

den, reduceret deres huslejeudgifter pr. årsværk, mens 2 institutioner har haft et stigende niveau. Samtidig har halvdelen af de i alt 6 institutioner reduceret deres kontorarealforbrug pr. årsværk, mens 2 har haft et stigende niveau og 1 institution et stabilt niveau.

På Økonomi- og Erhvervsministeriets område har 5 af de 11 undersøgte institutioner haft en stigning i huslejeudgifterne pr. årsværk, mens 3 institutioner har haft et faldende niveau og 3 institutioner et uændret niveau. Samtidig har et flertal af institutionerne haft et faldende kontorarealforbrug pr. årsværk, mens 3 har haft et stabilt niveau og 2 et stigende kontorarealforbrug.

90. Undersøgelsen viser samlet, at mindst halvdelen af institutionerne på de 4 ministerområder har reduceret deres kontorarealforbrug pr. årsværk i perioden 2002-2004. Samtidig har der dog været en generel tendens til stigende huslejeudgifter pr. årsværk. Undersøgelsen peger på, at mens en række institutioner har søgt at opnå en mere effektiv arealudnyttelse, er der kun i få tilfælde opnået egentlige besparelser på huslejeudgifterne.

91. Udviklingen i de 4 ministerområders udgifter til husleje og kontorarealforbrug pr. årsværk kan bl.a. skyldes, at en række institutioner har gennemført tilpasninger af deres kontorarealforbrug til ændrede personalenormeringer. 14 af de undersøgte institutioner har i perioden fået tilført årsværk. Heraf har en række institutioner søgt at indrette deres lokaliteter mere effektivt, hvorved de har realiseret en reduktion i kontorarealforbruget pr. årsværk. En række institutioners stigende huslejeudgifter pr. årsværk kan tilskrives en reduktion i antallet af årsværk, idet det kan være vanskeligt for ministerierne på kort sigt at afstå overskydende lokaler.

Stigningen i huslejeudgifterne kan for nogle institutioners vedkommende skyldes flytning. Ca.  $\frac{1}{3}$  af de undersøgte institutioner har i perioden 2002-2004 indrettet sig i nye lokaliteter som følge af flytning, samlokalisering eller nyetablering. Generelt har flytningerne til nye lokaliteter muliggjort en mere effektiv kontorarealudnyttelse, hvorfor flere af institutionerne har haft et faldende kontorarealforbrug pr. årsværk. Flytningerne er imidlertid sket til områder, hvor huslejeniveauet generelt er højere, særligt centralt

i København. Institutionernes flytteprojekter har således ikke ført til huslejebesparelser. Undersøgelsen har samtidig vist, at der er betydelige omkostninger forbundet med flytninger.

92. Rigsrevisionen har herudover undersøgt, om departementerne eller institutionerne har foretaget større gennemgange af deres huslejudgifter og lokalekapacitet.

Undersøgelsen har vist, at der på departementsniveau foretages gennemgange af lokaleudnyttelse og huslejudgifter inden for flere ministerområder. Økonomi- og Erhvervsministeriets departement udfører årlige gennemgange af huslejeområdet. Ifølge departementet er hensigten med gennemgangene at overvåge, at huslejudgifterne ikke stiger, og at fastholde opmærksomheden på udgifterne hos styrelserne. På Beskæftigelsesministeriets område foretager departementet løbende kortlægninger efter behov, hvilket senest skete i forbindelse med organisationstilpasninger, hvor 3 institutioner flyttede. Fødevareministeriets departement har oplyst, at ministeriet ejer en stor del af sin samlede ejendomsmasse, hvilket vanskeliggør en fuldstændig sammenligning af ministeriets samlede udgifter til ejendomsdrift. Uanset ejer- eller lejerforhold vurderer Fødevareministeriet dog løbende kapacitetsudnyttelsen i forhold til varetagelsen af institutionernes faglige opgaver. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at der i øjeblikket ikke foretages større tværgående analyser af huslejeområdet, dels fordi det er bekosteligt at flytte ofte, dels fordi det er forholdsvis kort tid siden, at 3 store institutioner på ministerområdet blev relokaliseret. Ingen af ovennævnte tiltag på departementsniveau har resulteret i konkrete besparesestiltag.

Endvidere har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at 15 institutioner har foretaget større gennemgange af deres lokaleforbrug, i mange tilfælde i forbindelse med overvejelser om en eventuel flytning eller ved større ændringer i institutionernes bevillings- og personalerammer. Gennemgangene på institutionsniveau er hovedsageligt gennemført med henblik på at opnå en mere effektiv lokaleudnyttelse og har kun i få tilfælde haft som primær målsætning at opnå huslejebesparelser.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne har fokus på sparsommelighed i håndteringen af udgifter til husleje. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriernes fokus på sparsommelighed på huslejeområdet kun i få tilfælde har ført til konkrete besparelser.

Vurderingen er baseret på, at Rigsrevisionen samlet ikke har konstateret væsentlige reduktioner i ministeriernes udgifter til husleje i perioden 2002-2004. Enkelte af de undersøgte institutioner har opnået mindre besparelser, mens halvdelen har haft stigende huslejudgifter pr. årsværk. Stigningerne skyldes for nogle institutioners vedkommende flytninger, som er sket til områder, hvor huslejeniveauet generelt er højere, særligt centralt i København. Et flertal af de undersøgte institutioner har gennem bl.a. ombygning og modernisering af lokaler opnået en mere effektiv kontorarealudnyttelse, men det har endnu kun i få tilfælde ført til egentlige huslejebesparelser. Hovedparten af departementerne overvåger på forskellig vis huslejeområdet. Herudover har i alt 15 institutioner foretaget gennemgange af lokalekapaciteten, hovedsageligt for at optimere kontorarealudnyttelsen.

### B. Hvilke gode eksempler på sparsommelighed kan fremhæves?

93. På baggrund af undersøgelsen af de 4 ministerområder har Rigsrevisionen identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i institutionernes håndtering af udgifter til husleje.

De gode eksempler er udvalgt på baggrund af nedenstående kriterier:

- *Realiserede besparelser:*  
Institutioner, som på baggrund af initiativer iværksat i perioden 2002-2004, har opnået besparelser i form af en reduktion i huslejudgifterne pr. årsværk.
- *Mere effektiv kontorarealudnyttelse:*  
Institutioner, som på baggrund af initiativer iværksat i perioden 2002-2004, har opnået en mere effektiv kontorarealudnyttelse i form af en reduktion i kontorarealforbruget pr. årsværk.

I udvælgelsen af gode eksempler har Rigsrevisionen lagt til grund, at set fra en sparsommelighedsvinkel er den centrale målsætning at realisere besparelser i form af lavere hus-

lejeudgifter pr. årsværk. Optimering af kontorarealudnyttelsen kan være et vigtigt middel til at realisere huslejebesparelser, men udgør ikke i Rigsrevisionens undersøgelse et mål i sig selv. På denne baggrund vil Rigsrevisionen udvælge de eksempler, hvor der enten er realiseret besparelser på huslejen pr. årsværk *alene* eller er opnået en mere effektiv kontorarealudnyttelse *samtidig med* besparelser på huslejen pr. årsværk.

94. Visse institutioner har billige lejemål, målt på huslejeudgifter pr. årsværk, på grund af historiske eller udefra givne forhold. Det drejer sig særligt om institutioner, som enten har været placeret på samme lokalitet i en længere årække og dermed opnået særligt gunstige lejevilkår, eller som er placeret i provinsen.

Eksempelvis har Danmarks Statistik, Danmarks Fiskeriundersøgelser og Arbejdsskadestyrelsen udgifter til husleje pr. årsværk på mellem 20.000 kr. og 27.000 kr., hvilket er væsentligt under gennemsnittet på 39.000 kr. Rigsrevisionen har endvidere indsamlet data fra institutioner, der er placeret i provinsen, som fx Direktoratet for FødevareErhverv i Tønder, Fødevarestyrelsens fødevareregioner, Plantedirektoratets distriktskontorer, Erhvervs- og Byggestyrelsens satellitkontor i Silkeborg, AF-kontorerne samt Arbejdstilsynets tilsynskredse. Undersøgelsen har vist, at de institutioner, der er placeret i provinsen, i vidt omfang har et lavere huslejeniveau sammenlignet med institutioner placeret i København.

95. De gode eksempler på sparsommelighed, som Rigsrevisionen har fundet, fordeler sig på institutioner, som har:

- tilpasset kontorarealforbrug og huslejeudgifter til reducerede personaletal eller
- tilpasset kontorarealforbrug og huslejeudgifter til stigende personaletal.

#### **a. Eksempler på tilpasning til reducerede personaletal**

96. De seneste års reducerede rammebevillinger for ministerierne har for mange institutioner medført reduktioner i det samlede personaletal. 13 af de institutioner, som Rigsrevisionen har undersøgt, har i perioden 2002-2004 haft et faldende årsværksforbrug. For at fastholde et uændret huslejeniveau pr. årsværk har institutionerne været nødt til at tilpasse deres lokalekapacitet i takt med faldende personaletal.

Rigsrevisionens undersøgelse kan pege på eksempler, hvor institutioner bl.a. har fremlejet eller afstået dele af deres lokaliteter. Andre har søgt at genforhandle deres lejekontrakter som tilpasning til ændrede bevillings- og personalerammer.

97. Rigsrevisionen finder, at Statens Byggeforskningsinstitut – By og Bygs afståelse af dele af sit lejemål ud fra de valgte kriterier udgør et godt eksempel på sparsommelighed (se eksempel 5).

**Eksempel 5**  
**Statens Byggeforskningsinstitut – By og Bygs**  
**afståelse af dele af lejemål**

Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg på Økonomi- og Erhvervsministeriets område reducerede i perioden 2002-2004 sit samlede årsværksforbrug med ca. 20 %. Institutionen havde i sin lejekontrakt sørget for at have en mulighed for partiel opsigelse af lejemålet, dvs. at hver såkaldt filet i bygningen var en genudlejelig enhed<sup>1)</sup>. Kontorarealerne var således inddelt i 10 genudlejelige enheder/fileter. Institutionen har i forbindelse med personale-reduktionerne opsagt 3 af disse enheder, hvilket generelt har reduceret deres samlede årlige huslejudgifter og lejudgifter pr. årsværk samt sikret en mere effektiv kontorarealudnyttelse.

Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg	2002	2003	2004 (budget)
Husleje (kr.).....	3.784.300	3.964.167	2.876.819
Årsværk.....	112	101	90
Husleje pr. årsværk (kr.).....	33.698	39.133	32.143
Kontorarealforbrug pr. årsværk (m <sup>2</sup> ).....	39	43	35
Note: 2002-priser.			

<sup>1)</sup> Slots- og Ejendomsstyrelsen har hertil oplyst, at styrelsens lejekontrakter med statsinstitutioner i statsejendomme altid indeholder en mulighed for partiel opsigelse af såkaldte "genudlejelige enheder".

98. Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg er udvalgt som et godt eksempel, idet institutionen har udnyttet en fleksibel lejekontrakt til at afstå ca. 1/3 af sine kontorlokaler. Herved har institutionen opnået både en mere effektiv udnyttelse af kontorarealerne og samtidig reduceret huslejudgifterne pr. årsværk. Det gode eksempel er fremhævet under forudsætning af, at Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg overholder sit budget for 2004.

99. Arbejds miljøinstituttet har ligeledes benyttet sig af muligheden for at afstå dele af sine lokaliteter i forbindelse med en reduktion i antallet af medarbejdere i 2002. Instituttet har på denne måde undgået store stigninger i huslejudgifterne og kontorarealforbruget pr. årsværk.

100. Rigsrevisionen finder, at afståelse af kontorlokaler kan være en hensigtsmæssig metode for den enkelte institution til at opnå besparelser på huslejeområdet. For institutioner, der lejer deres lokaliteter af Slots- og Ejendomsstyrelsen, forudsætter realiseringen af eventuelle besparelser for staten som helhed imidlertid, at Slots- og Ejendomsstyrelsen samtidig er i stand til at genudleje de opsagte lokaler. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hensynet til at genudleje opsagte lejemål i nogle tilfælde kan udgøre en begrænsning i institutionernes muligheder for at afstå overskydende kontorlokaler eller flytte til billigere lokaliteter. Dette gælder særligt i perioder med et overudbud af kontorlokaler på ejendomsmarkedet.

101. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at flere institutioner i stedet for at søge at afstå dele af lejemålet eller flytte til nye lokaliteter har valgt andre løsninger for at undgå en unødigt huslejestigning eller en ineffektiv kontorarealudnyttelse i forbindelse med faldende personaletal. Eksempelvis har Erhvervs- og Byggestyrelsen, Sundhedsvæsenets Patientklagenævn samt Arbejdsmarkedsstyrelsen fremlejet dele af deres lokaliteter som tilpasning til faldende personalerammer. Koncernøkonomi og Energistyrelsen på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er blevet samlokaliseret. Disse tiltag har bidraget til at sikre en mere effektiv udnyttelse af kontorarealerne, men har ikke resulteret i egentlige besparelser.

102. Rigsrevisionen finder, at Søfartsstyrelsens genforhandling af sin lejekontrakt ud fra de valgte kriterier udgør et godt eksempel på sparsommelighed (se eksempel 6).

**Eksempel 6**  
**Søfartsstyrelsens genforhandling af lejekontrakt**

Antallet af årsværk i den centrale Søfartsstyrelse på Økonomi- og Erhvervsministeriets område blev i perioden 2002-2004 reduceret fra 200 til 180. Med henblik på at opnå besparelser på huslejeudgiften afstod Søfartsstyrelsen pr. 1. oktober 2003 omkring 600 m<sup>2</sup> af det samlede areal. I samme forbindelse indgik Søfartsstyrelsen i samarbejde med Slots- og Ejendomsstyrelsen i forhandlinger med udlejer af lokaliteten om en nedsættelse af huslejen. Søfartsstyrelsen har med initiativet stabiliseret sit kontorarealforbrug pr. årsværk i takt med faldende personaletal. Styrelsen har samtidig formået at reducere huslejeudgifterne pr. årsværk fra 42.783 kr. i 2002 til 34.365 kr. i 2004. Søfartsstyrelsen har i perioden samlet opnået en besparelse på de årlige huslejeudgifter med mere end 2 mio. kr.

Søfartsstyrelsen	2002	2003	2004 (budget)
Husleje (kr.).....	8.556.558	8.444.339	6.185.636
Årsværk.....	200	193	180
Husleje pr. årsværk (kr.).....	42.783	46.144	34.365
Kontorarealforbrug pr. årsværk (m <sup>2</sup> ).....	43	43	44
Note: 2002-priser.			

103. Søfartsstyrelsen er udvalgt som et godt eksempel, fordi styrelsen med genforhandlingen af lejekontrakten har formået at afstå overskydende lokaler og samtidig generelt nedbragt huslejeniveauet. Dette har i takt med faldende personaletal medført en stabilisering af kontorarealforbruget pr. årsværk. Endvidere har det resulteret i en væsentlig reduktion i institutionens huslejeudgifter pr. årsværk. Det gode eksempel er fremhævet under forudsætning af, at Søfartsstyrelsen overholder sit budget for 2004.

#### **b. Eksempler på tilpasning til stigende personaletal**

104. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 14 af institutionerne i undersøgelsesperioden har haft en årsværksstigning. Som tilpasning hertil har institutionerne enten søgt at rumme de ekstra medarbejdere i eksisterende lokaliteter, eller de er flyttet til nye lokaliteter.

105. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Finanstilsynet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Arbejdstilsynet i forbindelse med en personaleforøgelse har etableret åbne kontorlandskaber. Dette har resulteret i en mere effektiv lokaleudnyttelse og samtidig uændrede eller reducerede huslejeudgifter pr. årsværk.

106. Rigsrevisionen finder, at særligt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens nyindretning af sit eksisterende lejemål ud



fra de valgte kriterier udgør et godt eksempel på sparsommelighed (se eksempel 7).

<b>Eksempel 7</b>			
<b>Erhvervs- og Selskabsstyrelsens optimering af lokaleudnyttelsen i eksisterende lejemål</b>			
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen på Økonomi- og Erhvervsministeriets område har i perioden 2002-2004 haft en personalestigning fra 173 til 237 årsværk. Ifølge styrelsen var det i denne forbindelse vigtigt, at de nye medarbejdere kunne integreres i det eksisterende lejemål af hensyn til opgaveløsningen, da nye opgaver skulle løses i samspil med eksisterende. For at opnå en besparelse ved bedre udnyttelse af de eksisterende kontorlokaler blev der truffet beslutning om at etablere kontorlandskaber. Samtidig blev kontorarealet udvidet med 841 m <sup>2</sup> . Styrelsen har herved opnået en reduktion i såvel huslejeudgifter som kontorarealforbrug pr. årsværk.			
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	2002	2003	2004 (budget)
Husleje (kr.) .....	7.720.600	7.671.836	8.369.400
Årsværk .....	173	161	237
Husleje pr. årsværk (kr.) .....	44.628	47.651	35.314
Kontorarealforbrug pr. årsværk (m <sup>2</sup> ) .....	37	40	31
Note: 2002-priser.			

107. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er udvalgt som et godt eksempel, idet styrelsen i forbindelse med en årsværksforøgelse har udnyttet sin lokalitet mere effektivt. Dette har resulteret i, at både huslejeudgifterne og kontorarealforbruget pr. årsværk er reduceret betydeligt. Det gode eksempel er fremhævet under forudsætning af, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen overholder sit budget for 2004.

108. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en metode, benyttet af mange institutioner i centraladministrationen, til at opnå en mere effektiv kontorarealudnyttelse er helt eller delvist at etablere åbne kontorlandskaber. Ud over ovennævnte eksempler har flere andre institutioner som eksempelvis Arbejdsdirektoratet, Sundhedsstyrelsen, Direktoratet for FødevareErhverv, Fiskeridirektoratet og Konkurrencestyrelsen indrettet åbne kontorlandskaber. I disse tilfælde er det sket i forbindelse med en flytning. De pågældende institutioner har ved indretningen af åbne kontorlandskaber opnået en mere effektiv kontorarealudnyttelse, men ikke realiseret besparelser.

I forbindelse med beslutningen om at etablere de åbne kontorlandskaber har flere institutioner udført forskellige forundersøgelser. Eksempelvis har Sundhedsstyrelsen i forbindelse med en flytning til et nyt lejemål på Islands Bryg-

ge i København foretaget en grundig analyse af flere mulige indretningskoncepter. I bygnings- og arealanalysen, som blev forestået af Slots- og Ejendomsstyrelsen, vurderedes 3 forskellige indretningskoncepter: 1) åbent kontormiljø uden cellekontorer, men med stille- og rygerum samt uformelle og formelle mødefaciliteter, 2) kontormiljø med både cellekontorer og åbne kontorlandskaber med uformelle og formelle mødefaciliteter og 3) kontormiljø bestående af cellekontorer med uformelle og formelle mødefaciliteter. Sundhedsstyrelsen valgte at indrette den nye lokalitet med åbent kontormiljø uden cellekontorer med den begrundelse, at den nye fleksible og pladseffektive indretning ville være med til at underbygge en helhedsorienteret tilgang til opgaverne, som fremover i højere grad ville kunne organiseres på tværs af de traditionelle organisatoriske og fysiske rammer.

Etableringen af kontorlandskaber er ifølge institutionerne sket for bl.a. at øge videndelingen, at skabe større fleksibilitet i pladsfordelingen, at sikre mere helhedsorienterede tilgange til opgaveløsninger, at understøtte indførelsen af projektorganisation samt at forbedre integration af nye medarbejdere. Der peges dog samtidig på, at etableringen af kontorlandskaber har krævet tilvænning fra medarbejdernes side og har i nogle tilfælde medført visse luft- og støjgener.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at ikke alle typer af arbejdsopgaver egner sig til at blive løst inden for denne type kontorindretning.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen har identificeret et antal gode eksempler på sparsommelighed i håndteringen af udgifter til husleje.

Ved hjælp af afståelse af dele af lejemål, genforhandling af lejekontrakter, fremleje af overskydende arealer samt anvendelse af åbne kontorlandskaber har institutionerne opnået besparelser i form af reducerede huslejudgifter pr. årsværk og samtidig stabiliseret eller optimeret kontorarealudnyttelsen. Eksemplerne illustrerer, at institutionerne prioriterer løbende tilpasning og optimering af kontorarealforbruget, men kun sjældent iværksætter initiativer, som har til hensigt at opnå væsentligt lavere udgifter til husleje.

## VI. Generelle anbefalinger

109. Rigsrevisionen har i denne beretning undersøgt Beskæftigelsesministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets, Fødevareministeriets samt Økonomi- og Erhvervsministeriets håndtering af deres udgifter til fællesfunktioner. Formålet har været at fremhæve gode eksempler på sparsommelighed.

110. Undersøgelsen af de 4 ministerier, herunder særligt de fremhævede eksempler, har givet anledning til at pege på en række erfaringer og konklusioner. Rigsrevisionen kan på denne baggrund opstille et antal generelle anbefalinger. Anbefalingerne er rettet mod ministerierne generelt, men gennemførelsen kan ske både på departementalt niveau og på institutionsniveau.

### 1) Kortlæg og sæt mål for fællesudgifterne

111. Ministerierne bør søge at danne sig et klart billede af ressourceforbruget til fællesudgifter. Ikke alle departementer er i besiddelse af ensartede data for institutionernes udgifter til eksempelvis administrative funktioner. En kortlægning af udgifterne vil skabe et bedre grundlag for ministeriernes løbende vurdering af mulige besparelspotentialer. Ministerierne bør desuden på baggrund af en kortlægning af det eksisterende udgiftsniveau opstille klare mål for det fremtidige niveau. Målostillingen skaber generelt grundlag for en forbedret styring af udgiftsområdet. Kortlægning af ressourceforbruget og formulering af mål er særligt vigtigt i forbindelse med nye initiativer og tiltag, der har et effektiviserings- eller besparelsessigte. Et klart billede af udgangspunktet og klare mål for, hvor meget udgifterne forventes nedbragt som følge af det pågældende initiativ, er en forudsætning for, at ministerierne senere kan dokumentere, at det har levet op til hensigten.

### 2) Overvåg og tilpas fællesudgifterne løbende i takt med ændrede rammebetingelser

112. Ministerierne bør løbende overvåge, udgiftsstyre og tilpasse fællesudgifterne i takt med ændringer i fx driftsrammer eller personalenormeringer. Fællesudgifterne bør principielt udgøre en fast eller faldende andel af et ministeriums samlede udgifter. Det er derfor vigtigt, at ressourceandelen

til fællesudgifter løbende overvåges. I de tilfælde, hvor andelen stiger som følge af et generelt faldende bevillings- eller personaleniveau, bør ministeriet iværksætte tiltag for at sikre, at fællesudgifterne reduceres tilsvarende. Eksempelvis bør institutioner i forbindelse med faldende personaleletal tilstræbe, at lokaleforbruget og huslejeudgifterne samtidig nedbringes. Fleksible lejekontrakter med mulighed for partiel opsigelse af lejemål, fremleje af overskydende lokaler samt indretning af åbne kontorlandskaber udgør hensigtsmæssige tilpasningsmetoder ved ændrede personaleletal.

### **3) Identificer besparelspotentialer ud fra bedste praksis på området**

113. Der er i mange år både i offentligt og privat regi blevet arbejdet med at finde løsninger, som bidrager til en mere sparsommelig varetagelse af fællesudgifterne. Frem for på egen hånd at udvikle helt nye løsninger bør ministerierne i vurderingen af mulige besparesestiltag hente inspiration og inddrage erfaringer fra andre. Inden for et ministerområde kan departementer eksempelvis foretage tværgående sammenligninger for at identificere de institutioner, som har opnået de laveste udgifter og derfor kan udgøre et godt eksempel for andre. Uanset forskelle i de enkelte ministeriers specifikke organisering, hovedopgaver eller kreds af berørte interessenter er fællesudgifterne i mange tilfælde af ensartet karakter ministerierne imellem. Der bør derfor også drages nytte af erfaringerne fra andre ministerier, som har iværksat tiltag med henblik på at opnå besparelser på fællesudgifterne. Ministeriernes udveksling af gode eksempler bør baseres på så præcise og sammenlignelige oplysninger som muligt omkring ressourceforbrug og eventuelle realiserede besparelser. Ministerierne bør ligeledes hente inspiration fra den private sektor, som på en række områder har været førende i at finde omkostningsbesparende løsninger inden for fællesudgiftsområdet.

### **4) Udnyt stordriftsfordele til at opnå besparelser**

114. Ministerierne bør så vidt muligt søge at udnytte fordelene ved stordrift til at opnå besparelser i varetagelsen af fællesfunktioner. Øget brug af digitalisering og it-baserede løsninger har gjort det muligt at standardisere og sammenlægge en række funktioner på tværs af traditionelle organisatoriske skel i administrative fællesskaber. De ministerier,

som har etableret selvstændige administrative fællesskaber inden for deres ministerområde, forventer i løbet af nogle år at opnå en reduktion i udgifterne til administrative funktioner. Generelle erfaringer fra udlandet og den private sektor peger på, at brugen af administrative fællesskaber giver væsentlige besparelser. Der bør på et senere tidspunkt ske en systematisk evaluering af de administrative fællesskaber, som i disse år etableres i staten.

Hvert ministerium må vurdere, om denne løsning er egnet til det pågældende ministerområde, herunder overveje, hvilke specifikke fællesfunktioner der vil være egnet til centralisering i et fællesskab, og hvilke institutioner der i givet fald bør deltage. Alene det forberedende analysearbejde, som ligger til grund for et ministeriums beslutning om at etablere et administrativt fællesskab, bidrager til at skabe større opmærksomhed på og bedre styring af fællesudgiftsområdet. Ministerierne bør også undersøge muligheden for at etablere fællesskaber på tværs af ministerområder. Visse fællesfunktioner behøver ikke nødvendigvis være forankret i det enkelte ministerium, men kan løses i samarbejde med andre. Ved brug af tværministerielle administrative fællesskaber skabes grundlag for at udnytte stordriftsfordele – og dermed at opnå besparelser – i en væsentlig større målestok end ved løsninger inden for det enkelte ministerium.

### **5) Planlæg besparesestiltag langsigtet**

115. Ministerierne bør planlægge besparesestiltag på fællesudgiftsområdet med en tilstrækkelig lang tidshorisont. Mens ministerierne løbende kan justere og opnå mindre besparelser på ressourceforbruget til fællesfunktioner, forudsætter realiseringen af store besparelser igangsættelse af langsigtede initiativer eller tiltag. Eksempelvis vil ministerierne først kunne høste gevinster ved etableringen af administrative fællesskaber over en årrække, når det nye fællesskab er fuldt idriftsat, forretningsgange er ensrettet og standardiseret, de pågældende funktioner er fuldt overført fra institutioner, samt alle nye administrative systemer og procedurer er indkørt på hele ministerområdet. Herefter vil besparelserne først vise sig, når forberedelses-, opstarts- og etableringsomkostningerne er tjent ind. Tilsvarende vil eventuelle besparelser som følge af flytning til billigere lokaliteter først blive realiseret, når flytte- og nyetableringsomkostninger er tjent ind. Dette vil erfaringsmæssigt først

ske over en længere årrække, medmindre institutionernes flytning sker til områder, hvor huslejeniveauet er markant lavere end det eksisterende.

#### **Rigsrevisionens anbefalinger**

Rigsrevisionen kan på baggrund af undersøgelsen af de 4 ministerier, herunder særligt de fremhævede eksempler, opstille et antal generelle anbefalinger. Anbefalingerne er rettet mod ministerierne generelt, men gennemførelsen kan ske både på departementalt niveau og på institutionsniveau.

##### *1) Kortlæg og sæt mål for fællesudgifterne*

Ministerierne bør danne sig et klart billede af fællesudgifterne og opstille klare mål. Herved skabes et væsentligt bedre grundlag for styringen af udgiftsområdet og for vurderingen af besparelspotentialer.

##### *2) Overvåg og tilpas fællesudgifterne løbende i takt med ændrede rammebetingelser*

I takt med ændrede drifts- og personalerammer bør ministerierne gennem løbende overvågning og tilpasning sikre, at fællesudgifterne til stadighed udgør en fast eller faldende andel af de samlede driftsudgifter.

##### *3) Identificer besparelspotentialer ud fra bedste praksis på området*

Ministerierne bør sammenligne sig med andre, som har opnået gode resultater på området, og drage nytte af deres erfaringer, når der skal findes besparelspotentialer inden for fællesudgiftsområdet.

##### *4) Udnyt stordriftsfordele til at opnå besparelser*

Ministerierne bør løbende søge at udnytte fordelene ved stordrift inden for fællesudgiftsområdet, bl.a. gennem brug af it-baserede løsninger, standardisering og sammenlægninger af funktioner på tværs af traditionelle organisatoriske skel – både inden for det enkelte ministerområde og på tværs af ministerområder.

##### *5) Planlæg besparelsetiltag langsigtet*

Mens fællesudgifterne løbende bør justeres for at opnå kort-sigtede gevinster, bør ministerierne også planlægge langsigtede tiltag, som skaber grundlag for større besparelser.

Rigsrevisionen, den 15. februar 2005

Henrik Otbo

/Inge Laustsen

## Bilag 1

## Institutioner på de 4 ministerområder medtaget i undersøgelsen

Økonomi- og Erhvervsministeriet	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
1. Departementet <sup>1)</sup>	1. Departementet <sup>1), 2)</sup>
2. Koncernøkonomi (KØ)	2. Sundhedsstyrelsen
3. Konkurrencestyrelsen	3. Lægemiddelstyrelsen
4. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	4. Sundhedsvæsenets Patientklagenævn
5. Patent- og Varemærkestyrelsen	5. Patientskadeankenævnet
6. Forbrugerstyrelsen <sup>3)</sup>	6. Statens Institut for Folkesundhed
7. Finanstilsynet	7. Statens Serum Institut
8. Erhvervs- og Byggestyrelsen	
9. Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg	
10. Danmarks Statistik	
11. Energistyrelsen	
12. Søfartsstyrelsen	
Beskæftigelsesministeriet	Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
1. Departementet <sup>1)</sup>	1. Departementet <sup>1)</sup>
2. Beskæftigelsesministeriets Administrations-Center (BAC)	2. Direktoratet for FødevarerErhverv
3. Beskæftigelsesministeriets IT (BIT)	3. Plantedirektoratet
4. Arbejdstilsynet	4. Danmarks JordbrugsForskning <sup>1)</sup>
5. Arbejdsmiljøinstituttet	5. Fødevestyrelsen <sup>4)</sup>
6. Arbejdsskadestyrelsen	6. Danmarks Fødevarerforskning <sup>4)</sup>
7. Arbejdsdirektoratet	7. Fiskeridirektoratet
8. Arbejdsmarkedsstyrelsen	8. Danmarks Fiskeriundersøgelser
9. Arbejdsformidlingen – AF	
<p><sup>1)</sup> Indgår ikke i undersøgelsen af huslejeområdet.</p> <p><sup>2)</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement fungerer som administrativt driftscenter for en række underliggende institutioner. I undersøgelsen af administrative funktioner indgår departementets driftscenteropgaver i forhold til Militærnægteradministrationen, CPR-Administrationen, Det Etske Råd, 10 små statsamter, Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling og Den Centrale Videnskabetiske Komité.</p> <p><sup>3)</sup> En ressortomlægning mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, jf. Kgl. Resolution af 2. august 2004, har medført, at Forbrugerstyrelsen ikke længere er en del af Økonomi- og Erhvervsministeriets ressort. Rigsrevisionen har i undersøgelsen, som omfatter perioden 2002-2004, valgt at medtage Forbrugerstyrelsen som en del af Økonomi- og Erhvervsministeriet.</p> <p><sup>4)</sup> Ressortomlægningen mellem Fødevareministeriet og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, jf. Kgl. Resolution af 2. august 2004, har medført, at Fødevestyrelsen og Danmarks Fødevarerforskning ikke længere er en del af Fødevareministeriets ressort. Fødevareministeriet har oplyst, at denne organisationsomlægning kan ændre forudsætningerne for ministeriets løsning af administrative opgaver fremover, herunder administrative fællesskaber. Rigsrevisionen har i undersøgelsen, som omfatter perioden 2002-2004, valgt at medtage Fødevestyrelsen og Danmarks Fødevarerforskning som en del af Fødevareministeriet. De 2 institutioner har i forbindelse med ressortomlægningen henholdsvis skiftet navn fra Føvedirektoratet til Fødevestyrelsen og fra Danmarks Fødevare- og Veterinærforskning til Danmarks Fødevarerforskning.</p>	