



# Under pres? En empirisk undersøgelse af kommunale og statslige chefers oplevelse af politisk pres

*Hvis man følger den offentlige debat, får man indtryk af, at chefer i stat og kommuner er udsat for et massivt politisk pres. Men det er ikke så ofte, vi får mulighed for at høre, hvordan cheferne selv oplever deres forhold til de politikere, de skal servicere. I denne artikel undersøger vi, hvordan det politiske pres opleves af chefer i stat og kommuner. Vi finder, at en del embedsmænd oplever politisk pres, og at det er mere udpræget blandt statslige chefer end i kommunerne.*

**AF NIELS OPSTRUP, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, SYDDANSK UNIVERSITET, HEIDI SALOMONSEN, ANDERS RYOM VILLADSEN, INSTITUT FOR VIRKSOMHEDSLEDELSE, AARHUS UNIVERSITET OG CAROLINE HOWARD GRØN, KRONPRINS FREDERIKS CENTER FOR OFFENTLIG LEDELSE, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET.**

FE-sagen, Minksagen, Tibet-sagen – en lang række af sager, har sat forholdet mellem politikere og embedsværk i staten på dagsordenen. Debatten er langt fra ny, ligesom det heller ikke er nyt, at DJØF igen har nedsat et udvalg til at genbesøge relationen (Dybvad-udvalget), som Bo Smith-udvalget ellers konstaterede var relativt sundt, da de sidst kiggede på det i 2015 (Bo Smith-udvalget 2015).

Bo Smith-udvalget kom med en række anbefalinger, der af Finansministeriet blev omsat i syv centrale pligter for embedsmænd i Kodeks VII (Finansministeriet, 2015). De handler om at fastholde balancen mellem politisk lydighed og politisk loyalitet på den ene side, og pligterne om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet på den anden (Christensen og Opstrup, 2018).

I de danske kommuner er debatten også dukket op fra tid til anden. Bo Smith-udvalget undersøgte også kommunerne, og KL fulgte op med at oversætte Kodeks VII til en kommunalpolitisk kontekst (KL, 2016). Men de-

batten fylder ikke på samme måde i kommunerne, senest bekræftet i en undersøgelse gennemført i samarbejde mellem KL og Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse (Agerbo, Højberg og Madsen, 2022). Undersøgelsen viser, at der på det kommunale niveau generelt opleves gode samarbejdsrelationer mellem det politiske og det administrative niveau.

## **Oplever chefer i stat og kommuner politisk pres?**

Få studier har dog sammenlignet forholdet mellem politikere og embedsværk på tværs af de to forvaltningsniveauer (se dog Christensen, Klemmensen og Opstrup 2014). I denne artikel ser vi nærmere på, hvorvidt *politisk pres, forstået som oplevelsen af respekt for faglige og juridiske vurderinger, opleves forskelligt af chefer i kommuner og stat.*

Det danske embedsværk er rekrutteret efter merit (Grøn og Salomonsen, 2020), og der er begrænset formel politisering (Hustedt og Salomonsen, 2014). I stedet diskuterer forskningen, hvorvidt embedsværket er blevet for

funktionelt politiseret (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014, Trangbæk 2021). Det vil sige, om det neutrale embedsværk i for stor udstrækning påtager sig mere politiske roller og opgaver (politikudvikling, politisk-taktisk rådgivning og kommunikation). Enten fordi opgaverne opleves som udfordrende og interessante for at sikre sig direkte adgang til den politiske ledelse udenom særlige rådgivere, eller fordi embedsværket oplever sig presset til at gøre det af den politiske ledelse.

Man skal ikke følge den offentlige debat om en række af de ovennævnte sager ret længe, før man finder iagttagere og (oppositions-) politikere, der mener, at embedsværket af og til er for politisk loyalt og lydært på bekostning af lovligheden, sandheden og fagligheden. Bekymringen er, at danske embedsmænd ikke bare er politisk lydøre, men at de politiske hensyn spiller så stor en rolle, at de traditionelle pligter udfordres, og embedsmændenes rådgivning får karakter af det, man kan betegne som *responsiv inkompetence* (Abderback og Rochman 1994:467). Det vil sige, at fagligheden bliver nedtonet (og ofte også sandhedsforpligtelsen) til fordel for at finde politisk ønskelige løsninger (Hustedt og Salomonsen, 2018).

For at blive klogere på denne problemstilling, undersøger vi i denne artikel, i hvilket omfang offentlige chefer i stat og kommuner oplever at blive udsat for politisk pres. Konkret undersøger vi, om offentlige chefer oplever, at politikere udviser respekt for faglige og juridiske vurderinger, og om offentlige chefer oplever pres for at ændre/udelade faglige vurderinger i beslutningsoplæg, og endelig om de så vælger at ændre/udelade vurderinger af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres.

I august og september 2022 har vi i samarbejde med Djøf udsendt spørgeskema til samtlige medlemmer af Djøf Offentlige Chefer i forhold til ovenstående. I alt modtog vi svar fra 1092 offentlige chefer, svarende til en svarprocent på 25%. I det efterfølgende analyserer vi kun svar fra chefer i stat og kommuner (N=741). Dog ser vi bort fra chefer i statsligt selvejende institutioner, da disse er længere væk fra det politiske niveau og har ganske anderledes opgaver, fx som gymnasirektorer eller ledere af kulturinstitutioner.

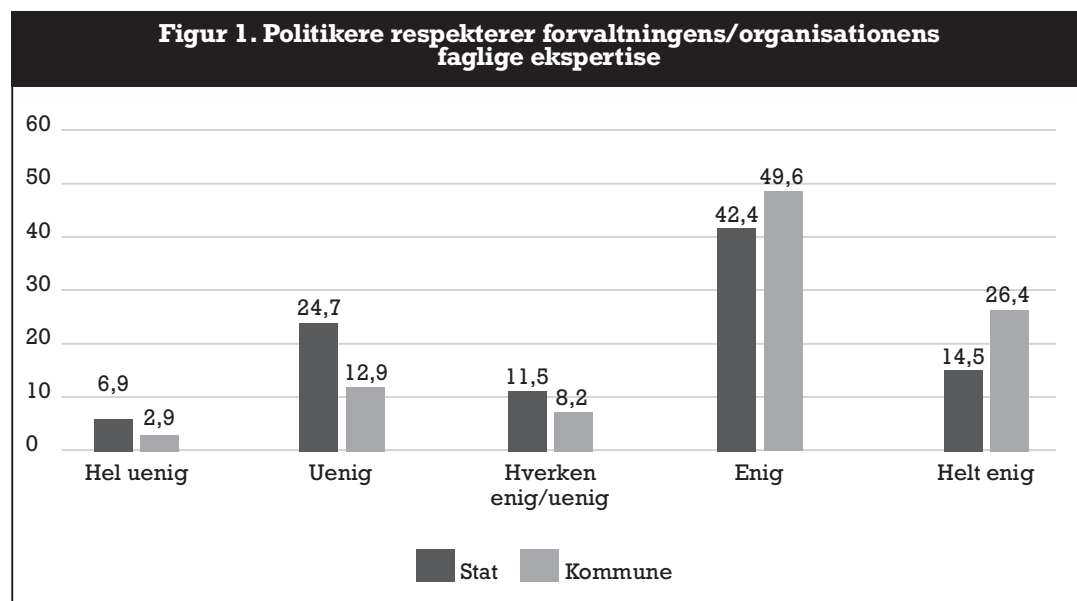
I undersøgelsen refererer vi til offentlige chefer. Der er tale om medlemmer af DJØFs underforening offentlige chefer. De deltagende chefer arbejder i centraladministrationen og i kommunerne og befinder sig på alle hierarkiske ledelsesniveauer (fra leder af medarbejdere til topchefer).

Undersøgelsen giver os et indblik i, i hvilket omfang de deltagende chefer oplever et politisk pres – men ikke om det er et legitimt eller et illegitimt pres. Det er et centralt forbehold, når vi gennemgår nogle af de mest centrale fund i vores undersøgelse. Det er ikke odiøst, at den politiske ledelse stiller krav til embedsværket, og trykprøver deres vurderinger. Og det er heller ikke odiøst, men tværtimod en del af det at være embedsmand i et demokratisk samfund, at være lydør over for den politiske ledelse (Mulgan, 2008). Det centrale er, om det sker på bekostning af de traditionelle pligter, der også følger med at være embedsmand, som fx at sikre faglig korrekt oplysning af sager.

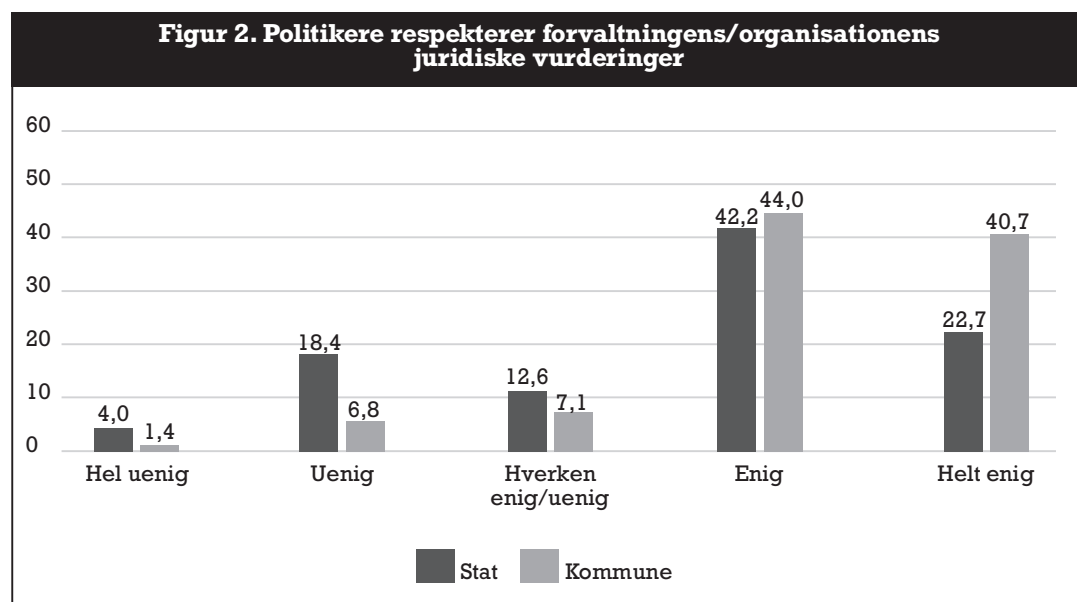
**» Man skal ikke følge den offentlige debat om en række af de ovennævnte sager ret længe, før man finder iagttagere og (oppositions-)politikere, der mener, at embedsværket af og til er for politisk loyalt og lydært på bekostning af lovligheden, sandheden og fagligheden**

Figur 1-4: Forskelle i oplevet politisk pres mellem kommunale og statslige folk

» Det er en væsentlig forskel mellem stat og kommuner, og at ca. hver tredje chef i staten oplever, at politikere ikke udviser respekt for forvaltningens faglighed bør mane til eftertanke



Figur 1: N=683 (Stat = 304/ Kommune = 379)



Figur 2: N=643 (Stat = 277/ Kommune = 366)

### Oplever danske embedsfolk i stat og kommuner et politisk pres?

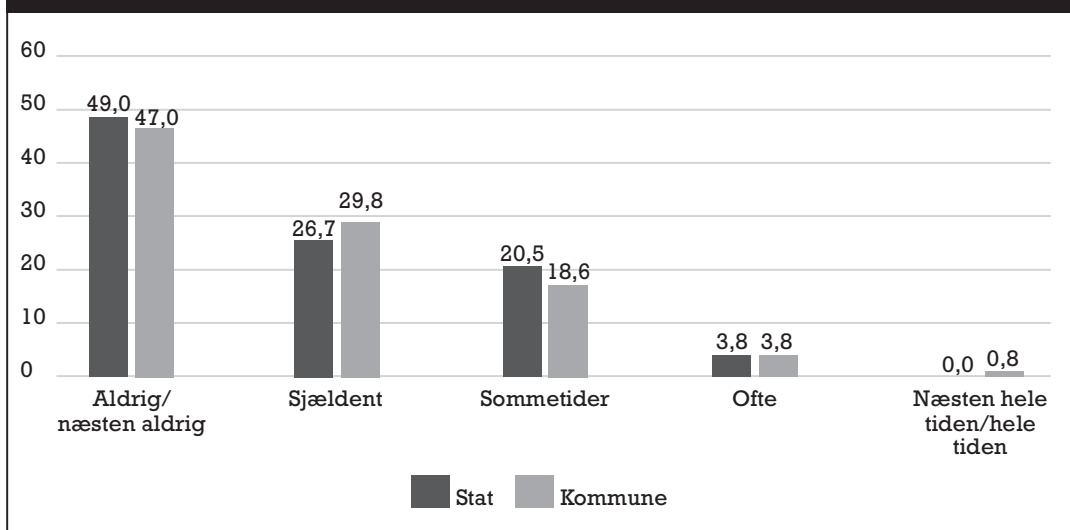
Som det fremgår af figur 1, oplever chefer i både stat og kommuner et politisk pres. Lidt over 30% af de statslige chefer er uenige i udsagnet ”politikere respekterer forvaltningens/organisationens faglige ekspertise”, mens det samme gør sig gældende for en væsentlig lavere andel af de kommunale chefer, kun ca. 16%. Det er en væsentlig forskel mellem stat og kommuner, og at ca. hver tredje chef i staten oplever, at politikere ikke udviser respekt for forvaltningens faglighed, bør mane til eftertanke.

Det samme mønster tegner sig, når vi spørger, hvorvidt de offentlige chefer er enige eller uenige i, at ”politikere respekterer forvaltningens/organisationens juridiske vurderinger”.

Af figur 2 fremgår det, at ca. 22% af de statslige chefer er uenige, mens det kun gør sig gældende for ca. 8% af de kommunale chefer. Generelt opleves politikerne at have større respekt for juridiske vurderinger end faglige vurderinger.

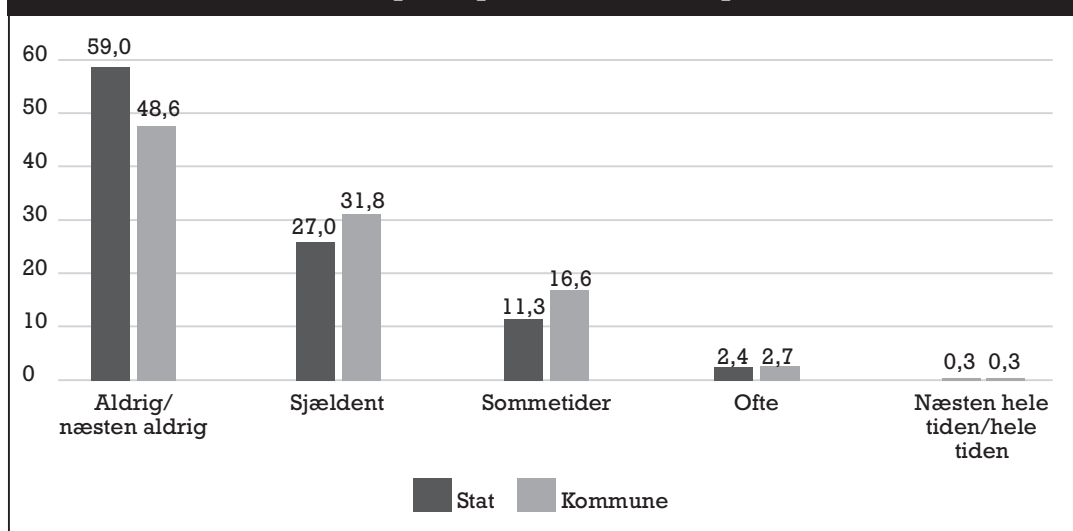
Figur 3 viser, i hvilket omfang cheferne oplever pres for at ændre/udelade en faglig be-

**Figur 3. Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en politiker/overordnet**



Figur 3: N=658 (Stat = 292/ Kommune = 366)

**Figur 4. Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres**



Figur 4: (N=661 (Stat = 293/ Kommune = 368)

tragtning i et oplæg til en politiker/overordnet. Figur 4 viser, i hvilket omfang de vælger at ændre/udelade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres. Figur 3 viser, at omkring halvdelen aldrig eller næsten aldrig oplever pres for at ændre/udelade faglige betragtninger. Samme mønster tegner sig ifht. at vælge, at ændre/udelade faglige betragtninger. Kun en meget lille andel oplever, at det er noget, der forekommer ofte. Imidlertid ser vi dog, at omkring 20% sommetider oplever et pres for at ændre/udelade faglige betragtninger, men at væsentlig færre – ca. 11% i staten og

ca. 17% i kommunerne sommetider eller ofte efterkommer et sådant pres. Her bør et metodisk forbehold rejses. Vi ved ikke, hvordan cheferne faktisk agerer. Vi ved kun, hvad de har svaret i vores undersøgelse, og på et spørgsmål af denne karakter må vi forvente, at respondenterne underrapporterer, fordi der er stærke normer om, at man ikke bør udelade faglige vurderinger som embedsmand. Vi kan altså nok få en vis ide om, hvorvidt embedsmændene praktiserer responsiv inkompetence, altså om faglige vurderinger nedtones til fordel for politiske hensyn.

» Det er et vigtigt forbehold i denne sammenhæng, at vi ikke undersøger om presset er legitimt eller illegitimt, men hvorvidt de adspurgte chefer oplever forskellige former for pres

Den deskriptive analyse af de offentlige chefers svar tegner samlet set et billede af et stærkere oplevet politisk pres i den statslige sektor, mens der ses en indikation på, at preset påvirker adfærd i større omfang i den kommunale sektor.

### **Legitimt eller illegitimt pres?**

I denne artikel har vi belyst, i hvilket omfang chefer i stat og kommuner oplever at blive udsat for politisk pres. Vi finder, at en relativt stor andel af cheferne i centraladministrationen oplever, at politikerne ikke har respekt for embedsværkets faglige vurderinger, mens færre oplever, at politikerne ikke respekterer de juridiske vurderinger. Færre chefer i kommunerne oplever en manglende respekt for fagligheden og juraen fra politisk hold, om end der stadig er et væsentligt mindretal, der oplever manglende respekt for embedsværkets faglige ekspertise. Imidlertid giver undersøgelsen ikke indtryk af, at den responsive inkompetence er udbredt – kun en relativt lille andel af respondenterne angiver at ændre eller udelade faglige betragtninger af politiske hensyn.

Vores fund illustrerer, at der er væsentlige forskelle på at arbejde tæt på det politiske niveau i henholdsvis staten og i kommunerne. Vores undersøgelse kan ikke svare på, hvorfor vi finder disse forskelle. Men tidligere undersøgelser har vist, at selvom rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd grundlæggende er den samme i stat og kommuner, og at det er det samme normsæt, der gælder for embedsmændenes politiske rådgivning og bistand, så er der væsentlige insti-

tutionelle og politiske forskelle, som har betydning for, hvordan samspillet udmøntes (Ibsen og Opstrup, 2016).

At kunne navigere i den konkrete kontekst, man arbejder i, er afgørende for at kunne lykkes som topembedsmand (Hartley og Manzie, 2020), og derfor kan indsigten i forskelle på relationerne til det politiske niveau være væsentlige fx i diskussioner om betydningen af rekruttering mellem dele af den offentlige sektor og mobilitet mellem det statslige og kommunale niveau (Taskforce for ledermobilitet, 2022).

Det er et vigtigt forbehold i denne sammenhæng, at vi ikke undersøger, om preset er legitimt eller illegitimt, men hvorvidt de adspurgte chefer oplever forskellige former for pres. Det er også vigtigt at understrege, at politisk pres i sig selv ikke er odiøst. Trangbæk argumenterer i sin undersøgelse af departementschefer for en refleksiv funktionel politisering (2021: 316). Det vil sige en situation, hvor der nok er et politisk pres, men hvor der stadig er mulighed for at stille alternative forslag. Men i en situation med manglende respekt for faglige og juridiske vurderinger, kan det være svært for embedsværket at indgå i en diskussion om alternativer til den retning, der fortrækkes af den politiske ledelse. Derfor kunne det være relevant også at undersøge, om den refleksive funktionelle politisering, som Trangbæk identificerer i toppen af centraladministrationen, også genfindes på lavere niveauer eller i andre sektorer.

## Referencer

- Aberbach, J. D. og Rockman, B. A. (1994). Civil servants and policy makers: Neutral or responsive competence. *Governance*, 7: 461-469.
- Agerbo, L. Højberg, N. og Madsen, M (2022): *Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner*. Datarapport.
- Bo Smith-udvalget (2015): *Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic Dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3), 481-498.
- Christensen, J. G., Klemmensen, R., & Opstrup, N. (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance*, 27(2), 215-241.
- Finansministeriet (2015): *Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*.
- Grøn, C. H. & Salomonsen, H. (2020). Organizing Central Government: A pragmatic meritocracy? I Christiansen, Elklit, & Nørgaard (red.) *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Hartley, J. & Manzie, S. (2020). 'It's every breath we take here': Political astuteness and ethics in civil service leadership development. *Public Money & Management*, 40(8): 569-578
- Hustedt, T. & Salomonsen, H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765
- Ibsen, M., & Opstrup, N. (2016). Det kommunale skyggeliv. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 48(4), 408-430.
- KL (2016): *Kodeks for forvaltningsrådgivning*.
- Mulgan, R. (2008). How much responsiveness is too much or too little? *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 345-356.
- Taskforce for ledermobilitet (2022): *Hvordan styrker vi ledermobiliteten på tværs af stat, regioner og kommuner?*
- Trangbæk, Amalie (2021): *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Aarhus: Politica.