



Fortrænges fagligheden af politik?

Noget kan tyde på, at det danske embedsværks politiske opgavevaretagelse i et eller andet omfang er med til at fortrænge nogle af de klassiske embedsmandsopgaver. Hvis det er rigtigt, er det så en løsning at indføre statssekretærer og lignende efter eksempelvis svensk mønster?

**AF PETER MUNK CHRISTIANSEN,
PROFESSOR VED INSTITUT FOR STATS-
KUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET**

I alle OECD-lande er antallet af politiske rådgivere steget gennem de seneste årtier. Det er der en række gode grunde til. Den offentlige opgavevaretagelse er blevet større og mere kompliceret, kampen om de politiske poster er steget i takt med en stadig mere udbredt tendens til troløshed fra vælgernes side, og medierne har påvirket den politiske kommunikations hastighed og form. Det er blot nogle af de mest oplagte udviklingstræk, som kan begrunde, at ministrene må supplere rådgivningen fra de meritrekutterede embedsmænd med rådgivning fra personer, som er udvalgt på baggrund af delvist partipolitiske kriterier.

Danmark er det land blandt OECD-landene, der har færrest politisk rekrutterede rådgivere til ministrene. Danske ministre har ca. 30 særlige rådgivere, mens man eksempelvis i Sverige har omkring 200. Det siger noget om variationen i antallet af politisk rekrutterede embedsmænd, at mens Danmark som nævnt er det land blandt 18 OECD-lande med færrest politisk rekrutterede politiske rådgivere, ligger Sverige lige i midten.

De særlige rådgivere – et yndet debateme

Udviklingen mod stadig flere politiske rådgivere har affødt såvel politiske som akademiske debatter. I Danmark har oppositionen – den til enhver tid siddende – protesteret, når skiftende regeringer har indført og udvidet antallet af særlige rådgivere. Det er næppe noget tilfælde, at der på blot 16 år har været nedsat tre udvalg, som i betænkingsform har kortlagt og kommenteret de siddende regeringers brug af de særlige rådgivere. Af samme grund må de særlige rådgiveres ansættelses- og arbejdsvilkår, deres funktioner, relationer til det øvrige embedsværk mv. siges at være særdeles velreguleret. Ikke mange aspekter ved de særlige rådgiveres opgaver er ikke blevet vendt.

Den akademiske debat har også været optaget af de politiske rådgiveres vilkår, opgaver og funktioner. Et af de forhold, som har været viet interesse, men som ikke har noget klart svar i litteraturen, er, hvordan de politisk rekrutterede embedsmænd påvirker de meritrekutterede embedsmænd, der uanset det sigende antal politiske rådgivere udgør den altoverskyggende del af den vestlige verdens embedsværk. Et svar kunne være, at effekten er begrænset, fordi de politiske rådgivere kun udgør en forsvindende del af embedsværket. Et andet svar kunne være, at de politisk rekrutterede rådgivere har skadelige virkninger på det resterende embedsværk, fordi de bringer tænkning og adfærd med sig, som ligger det weberianske bureaukrati fjernt. Man kunne også tænke sig det modsatte, nemlig at ved at friholde de meritrekutterede embedsmænd for de politiske opgaver fastholdes og styrkes disses neutralitet. Så altså, gør det nogen forskel, om man organiserer rådgivningen af ministrene på den ene eller den anden måde?

Hvad er effekten af flere politiske embedsmænd?

Der findes faktisk ikke et helt klart svar på spørgsmålet. Ser vi eksempelvis nærmere på svenske forhold, har det noget at gøre med, at det er svært at måle, hvad de mange svenske politiske rådgivere har betydet for de meritrekutterede embedsmænd, fordi de er introduceret langsomt siden midten af 1970'erne. Deres effekt er derfor svær at adskille fra andre forhold, der kan have påvirket embedsværkets rolle og dets samspil med ministrene. Tag blot så væsentlige forhold som mediernes stigende betydning og kernevælgernes dalende antal. På samme måde er det svært at vide, hvilken betydning det har haft for det danske embedsværk, at det må varetage flere politiske rådgivningsopgaver end deres kolleger i andre lande.

Komparativt studie af forholdene i Danmark og Sverige

Problemerne med at måle effekten af flere politiske embedsmænd har vi søgt at løse i et

dansk-svensk projekt, som undertegnede gennemfører sammen med Birgitta Niklasson og Patrik Öhberg, begge Göteborgs Universitet. Danmark og Sverige ligner hinanden på mange måder. De er begge små enhedsstater, har en stor offentlig sektor, en universel velfærdsstat, stærke fagbevægelser og – nok så vigtigt – en lang weberiansk tradition og et ukorrupt embedsværk. Når de så har en meget forskellig organisering af den politiske rådgivning, vil det være muligt at undersøge, hvordan det påvirker det meritrekrufterede embedsværks opgavevaretagelse.

Det er ikke et helt perfekt "Most Similar Systems Design", for der er et par forskelle mere mellem Danmark og Sverige. Det gælder eksempelvis den forskellige organisering af centraladministrationen. Ministerstyret i Danmark inkluderer styrelserne, hvorimod de svenske styrelser – ämbetsverk – er uafhængige af ministeren. Det er heller ikke kun antallet af politiske rådgivere, der adskiller Danmark og Sverige. Der er også kvalitative forskelle. Således har en del af de svenske politiske rådgivere administrative beføjelser. Det gælder særligt statssekretæren, som er den højst rangerende embedsmand og dermed den svenske pendant til vores departementschef. Vi har tilrettelagt undersøgelsen på en måde, så disse organisatoriske forskelle ikke skulle reducere muligheden for at måle effekten af forskelle i organiseringen af den politiske rådgivning.

Vores data kommer fra en spørgeskemaundersøgelse blandt de to landes embedsmænd. I Sverige er alle akademiske medarbejdere samt alle politisk udpegede rådgivere/embedsmænd i Regeringskansliet blevet spurgt. Regeringskansliet svarer groft sagt til de danske departementer. Den svenske svarprocent var 47. I Danmark er alle chefer i departementerne – dvs. departementschefer, afdelingschefer og kontorchefer – samt alle styrelseschefer blevet spurgt. Også de særlige

» Det er næppe noget tilfælde, at der på blot 16 år har været nedsat tre udvalg, som i betækningsform har kortlagt og kommenteret de siddende regerings brug af de særlige rådgivere.

rådgivere er blevet spurgt. Svarprocenten var 78. De tal, som vises nedenfor, er gjort sammenlignelige, ved at svenske ikke-chefer samt de politisk udpegede rådgivere er blevet pillet ud. Det samme gælder de danske styrelseschefer, de særlige rådgivere samt departementscheferne. Sidstnævnte, fordi politisk rådgivning hører til deres hovedopgaver. Vi sammenligner med andre ord meritrekrufterede chefer i de to landes departementer med den undtagelse, at de danske departementschefer er trukket ud af tallene.

Tabel 1 viser et udsnit af de departementale chefers opgaver i de to lande. Mens der i begge lande er få, der rådgiver ministeren i forhold til ministerens partimæssige bagland, er embedsmændene mere på banen, når det drejer sig om at fremme ministerens politik i regering og Folketing samt i forhold til generel policy udvikling. Det er dog også tydeligt, at de danske embedsmænd er langt mere involveret i disse aktiviteter end de svenske. Det er jo heller ikke underligt, for de svenske ministre har jo netop mange flere politiske rådgivere end de danske. Danske meritrekrufterede embedsmænd varetager dermed opgaver, som i noget omfang i Sverige varetages af de politiske rådgivere.

Vender vi dernæst blikket mod de opgaver, som de departementale chefer finder vigtige,

Tabel 1: Departementale chefers rådgivning af ministrene i Danmark og Sverige, pct.		
	Danmark	Sverige
Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i Folketinget	65,6	37,0
Jeg rådgiver om, hvordan min ministers politik bedst kan fremmes i regeringen	61,7	47,3
Ministeren og jeg diskuterer, hvordan ministerens langsigtede politik skal udvikles	35,0	23,1
Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst fremmes i ministerens parti	6,5	4,8
Sammen med ministeren deltager jeg i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres	8,7	5,6

N= 703-706

Tabel 2. Departementale chefers vurdering af embedsværkets opgaver i Danmark og Sverige	"I meget stort omfang"		"I meget stort omfang" + "I ganske stort omfang"	
	Danmark	Sverige	Danmark	Sverige
"I hvilket omfang bør, efter din mening, følgende arbejdsopgaver indgå i din rolle som embedsmand?"				
Gennemføre ministerens politiske intentioner og beslutninger	62,1	79,6	93,3	95,6
Udarbejde beslutningsgrundlag til ministeren	72,7	90,9	92,3	99,1
Forholde sig kritisk og komme med alternativer til regeringens intentioner og beslutninger	13,5	39,8	52,1	79,6
Skrive taler for ministeren	28,0	13,0	67,9	40,3
Føre dialog med folketingsmedlemmer	33,1	1,5	63,0	20,1
Føre dialog med interesseorganisationer og virksomheder	22,5	11,6	74,9	46,8
Have kontakt med medierne	5,8	1,3	31,5	14,2

N= 703-706

er der også nogle betydelige forskelle, jf. tabel 2. En signifikant større andel af de svenske embedsmænd end de danske finder, at det i meget stort omfang bør indgå i embedsværkets roller at føre ministerens politik ud i livet, udarbejde et beslutningsgrundlag til ministeren samt at forholde sig kritisk til regeringens intentioner og beslutninger. For de første to opgavers vedkommende forsvinder forskellene, når man idrager dem, der kun mener, at de pågældende opgaver i "ganske stort omfang" bør indgå i embedsmandsrollen, mens forskellene forbliver der, når man ser på den kritiske vurdering af regeringens politik.

Til gengæld finder en større andel af de danske departementale chefer, at det i meget stort omfang bør indgå i embedsværkets opgaver at skrive taler for ministeren og at føre dialog med folketingsmedlemmer, interesseorganisationer og virksomheder. Endelig er der flere danske end svenske embedsmænd, der mener, at det bør være en del af embedsværkets opgaver at have kontakt med medierne, selv om niveauet her er noget mindre end for de øvrige nævnte opgaver. Lidt skarpt tegnet kan man sige, at de svenske embeds-

mænd i relativt højere grad ser de klassiske embedsmandsopgaver – kritisk at vurdere, men også støtte regeringens og ministerens politik – som væsentlige, mens de danske embedsmænd ser deres opgave som relativt mere knyttet til at løse ministerens politiske problemer i forhold til medier, Folketing og interesseorganisationer.

Funktionel politisering af det danske embedsværk som forklaring?

Fortolket skarpt, er det så sådan, at det beskudne antal politiske embedsmænd i Danmark indebærer en så stor varetagelse af opgaver knyttet til den politiske proces, at de klassiske, faglige opgaver fortrænges? Noget kan tyde på det. Måske ikke i massivt omfang, men nok til, at man kan spørge, om nogle af de senere års "skandaler" kan forklares med en sådan "funktionel politisering" af embedsværket.

Mens der er en del af disse skandaler, der næppe kan forklares med en sådan form for politisering, er der andre, der kan. Hvis vi begynder med førstnævnte gruppe, kan vi nævne GGGI-sagen, som snarere skal forklares med forsøg på at dække over egne fejl

» ... de danske embedsmænd ser deres opgave som relativt mere knyttet til at løse ministerens politiske problemer i forhold til medier, Folketing og interesseorganisationer.

» Til gengæld må det forventes, at ministeriernes top ... har en opgave i at betone vigtigheden af hensynet til sandhed og faglighed og at påse, at disse hensyn varetages.

end med politisering. Mødeudgifterne i AFUK, der førte til kulturminister Uffe Elbæks afgang, skal nok forklares mere med bureaukratisk inkompetence end med politisering af embedsværket. Solcellesagen er også mere præget af inkompetence og lovsjusk end af politisering, mens statsløsesagen – hvis afslutning vi ikke kender endnu – mest af alt synes præget af en viljestærk minister.

Der er til gengæld også sager, hvor embedsmændene kunne og burde have stået fast på det saglige og ladet hensynet til politikken tone ned. Socialministeriets embedsmænd burde have forklaret Lisbeth Zornigs ”Stemmer på Kanten”, at Annette Wilhelmsens tilsgagn var ulovligt og ikke have indladt sig på at finde pengene til ”Stemmer på Kanten”, hvis de da ikke som fremhævet af advokatundersøgelsen for længst burde have indset, at såvel minister som ministerium var inhabile til at træffe beslutninger om den famøse puljes fordeling.

I skattesagen sidder man tilbage med fornemmelsen af en departementschef, som gik lovligt langt – selvom det var uagtsomt! I Christiania-sagen var embedsmændene også fremme i skoene, selv om den tjenestelige undersøgelse kom frem til, at der var tale om en ”forklarlig og berettiget nødløgn”.

Hvad er løsningen?

Der er ikke noget klart mønster i de senere års ”skandaler”, men der nogle træk, der kan fortolkes som en støtte til, at det danske embedsmandskorps – her departementernes chefer – i et vist omfang har fortrængt nogle af de klassiske embedsmandsdyder til fordel for støtte til ministrenes politiske opgaver. Hvis det er tilfældet, hvad er da løsningen? Nogle har allerede svaret: Det er en statssekretærordning, som man eksempelvis har det i Sverige. Det er ikke nødvendigvis tilfældet.

Vores undersøgelser viser nemlig også, at mange flere af de svenske end af de danske embedsmænd har svært ved at vide, hvad ministeren vil, ligesom flere i Sverige end i

Danmark finder de gældende regler uklare – endskønt man har snart 40 års erfaringer med statssekretærordningen. Til gengæld må det forventes, at ministeriernes top – her tænker jeg på departementscheferne – har en opgave i at betone vigtigheden af hensynet til sandhed og faglighed og at påse, at disse hensyn varetages.

Der står ikke blot nogle ministres og embedsmænds karrierer på spil. Vi taler om varetagelse af opgaver, som er helt centrale for bevarelse af tilliden til, at beslutninger på Slotsholmen træffes på en nogenlunde ordentlig og saglig måde. ■