

# Ministre forgår, embedsmænd består?

*Forholdet mellem ministre og embedsmænd er overalt i Europa et følsomt emne. Hvor nogle ser en politisering af forvaltningen, ser andre embedsmænd, der sidder på politikken. Sandheden er en fleksibel tilpasning, der respekterer nationale særheder.*

■ AF PROFESSOR JØRGEN GRØNNEGÅRD  
CHRISTENSEN, INSTITUT FOR STATS-  
KUNDSKAB,  
ÅRHUS UNIVERSITET

I et repræsentativt folkestyre er politikken et politikeransvar, som også omfatter, at den bliver ført ud i livet. I et parlamentarisk folkestyre sker det under ansvar over for parlamentet. Og i en demokratisk retsstat er forudsætningen ydermere, at den gennemførte politik følger loven, samt at regeringen og dens ministre i omgangen med parlamentet overholder en række spilleregler, som skal sikre, at politikken bliver til på et oplyst grundlag, samt at der ikke bliver snydt i gennemførelsesfasen.

Det er mange krav, og dermed er spillet også gående. For regeringen og ministrene vil sandsynligvis meget rent politisk, men kan ikke gøre ret meget alene. Så hvordan organiserer, styrer og bemander man det ministerielle apparat, hvis opgave er at understøtte regering og ministre? Hvordan sikrer man sig, at ministeriernes politiske ledelse bliver rådgivet og sekretariatsbetjent af en stab, som er politisk lydør, og som ikke bare følger sin egen politiske dagsorden? Hvordan sikrer man sig omvendt, at regering og ministre ikke omdanner forvaltningen til en politisk maskine og en partipolitisk kampagneorganisation, der tjener ministre og parti og intet andet? Og hvordan balancerer man hensynet til politisk lydørhed over for faglige vurderinger af, hvad der er op og ned, således at man undgår situationer, hvor to plus to pludselig giver fem?

Det er ikke bare mange krav; det er også udviklede og til dels modsatrettede krav, hvor den siddende regering, de regeringsbærende partier, andre partier, embedsmændene og, som det har vist sig, nu om dage også medierne hver for sig har synspunkter og interesser. Samtidig er det gamle problemer, så spørgsmålet er også, hvordan man i praksis har besvaret disse spørgsmål i fortiden, og hvordan fortidens svar påvirker nutidens evne til at tilpasse sig nye vilkår.

I en dansk sammenhæng er der en stærk tilbøjelighed til også på dette område at se Danmark som enestående. Det veksler, igen som i mange andre sammenhænge, om det indebærer, at den danske løsning er andres løsninger over- eller underlegen. Men hvordan det end er, hviler denne relative bedømmelse af danske forhold ofte på et indskrænket kendskab til forholdene i fremmede lande. Det gælder selv, når det som her drejer sig om vore europæiske naboer. Denne artikel vil i kort form råde bod på i det mindste lidt af uvidenheden.

## To tendenser

Der er to tendenser, der løber sammen på dette felt. Da de trækker samme vej, er det svært at vægte dem i forhold til hinanden. Den ene tendens er, at nutidens ministre i meget høj grad er opmærksomme på deres egen rolle som ikke bare politiske forvaltningschefer, der skal tage stilling til, hvad der lander på deres skrivebord. De har også selv en rolle som politiske ledere med mandat til at forme politikken inden for deres felt. Det kræver bistand og rådgivning. Den anden tendens ligger i det moderne mediebillede: Der er mange flere medier end før, de opererer i døgndrift, og de kræver svar og i virkeligheden betjening fra enhver form for magthavere. Det belaster også ministrene og giver dem et behov for bistand og aflastning. En anden afledt effekt er parlamentarisk hyperaktivitet, fordi regeringer og ministre præsenterer dem for flere initiativer, som kræver hurtig behandling, og fordi medierne vedholdende og stærke søgelys på ministrene i allerhøjeste grad også animerer den parlamentariske proces. Det er igen forhold, som tydeliggør ministrenes behov for bistand.

Så hvad er reaktionsmulighederne, og hvordan har man brugt dem rundt om i Europa? Tabel 1 giver et overblik over de modeller, der er i anvendelse i de europæiske lande. Oversigten sonderer på den ene side mellem organisatoriske tiltag, som kan være rettet mod enten den øverste ledelse inden for de



*Der er overalt en vidtgående politisering af det øverste lag i det departementale hierarki: Topembedsmændene skal agere politisk, hvad man enten sikrer sig gennem politiske udnævnelser eller gennem en funktionel politisering, hvor embedsmænd af karrieren leverer politisk rådgivning.*

→ SIDE 18

Organisation	Udvælgelse og ansættelse	
	Politisering	Merit
Ministeriel ledelse	Politiske statssekretærer	Udvidet ministerkapacitet Vice- og juniorministre Parlamentariske statssekretærer Ministre uden portefølje og sideordnede ministre
Ministerielt hieraki	Særlige rådgivere knyttet til den siddende minister 1) Kommunikation 2) Politisk rådgivning 3) Ekspert Samordningskancellier og -sekretariater	Udvidede ministersekretariater Departementale ledelsessekretariater Ministerkabinetter

Tabel 1: Styrkelse af den politiske ledelseskapacitet: Løsningsrepertoiret.

enkelte ministerier eller mod det underliggende hierarki, og på den anden side personelle tiltag, som enten respekterer det klassiske meritprincip eller bygger på politisering af visse poster, det vil sige på, at ministeren eller regeringen udvælger de pågældende medarbejdere efter kriterier, som ikke er bundet til traditionel faglig merit. Det er især de sidste to løsninger, der i nogle år har fået stor opmærksomhed. Det er en udbredt opfattelse, at der er sket store ændringer her, og at disse ændringer er større i andre lande end i Danmark.

Tabel 1 er selvfølgelig forenklet, men den variation, som den viser, er ikke nogen teoretisk konstruktion. Det er en nogenlunde udtømmende opregning af de løsninger, som bliver brugt i virkelighedens verden for at udbygge og understøtte den politiske ledelse i europæiske regeringssystemer. Det rejser to nye spørgsmål, nemlig for det første hvordan disse løsninger fordeler sig på lande, og for det andet om der generelt eller i enkelte lande har været en udvikling over tid. I den sammenhæng er det i øvrigt væsentligt at slå fast, at det alt overvejende drejer sig om den politikforberedende, politikformulerende og politikpræsenterende del af den ministerielle organisation, ikke styrelser og andre enheder, som fortrinsvis tager sig af politikkens administrative gennemførelse. Det gør imidlertid hverken denne politisk ligegyldig eller udelukker en politisering af ledelse og bemanding på dette niveau, således som man f.eks. kender det i Sverige.

De følgende afsnit gennemgår de fire løsningsmodeller.

#### Politiske statssekretærer

Politiske statssekretærer er her betegnelsen for den øverste stilling i det departementale

hierarki. Den politiske statssekretær fungerer som ministerens nærmeste rådgiver og som daglig leder af arbejdet i departementet og de myndigheder og andre enheder, som er henlagt under det. Den politiske statssekretær har således samme funktioner som en departementschef. Forskellen er, at den politiske statssekretær følger ministeren i den dobbelte forstand, at en ny minister tager stilling til, hvem det skal være, og at den politiske statssekretær bliver fritstillet fra sin stilling, når hans eller hendes minister forlader sin post. Det indebærer yderligere, at ministeren er frit stillet med hensyn til ansættelse af statssekretær: Der er (normalt) ikke opslag, og partipolitisk tilhørsforhold kan indgå i kvalifikationskriterierne.

Statssekretær- og departementschefmodellen eksisterer side om side i de europæiske lande. Norge og Sverige, Belgien, Tyskland og Østrig bruger statssekretærmodellen, Danmark, Finland, Frankrig, Holland og Storbritannien bruger departementschefmodellen. De sydeuropæiske lande bruger altovervejende statssekretærmodellen; det ser også ud til at være tilfældet i de nye demokratier i Central- og Østeuropa. Det ser enkelt ud, men der er et par væsentlige tilføjelser.

Den ene er, at der ikke er nogen afgørende forskel mellem den betjening og rådgivning, ministrene får i de to kategorier af lande. Overalt stiller regeringer og ministre krav om en vidtgående rådgivning, som omfatter politikens indhold og politikens taktiske realisering, og denne rådgivning bliver leveret i begge systemer. Efter alt at dømme er det krav mere vedholdende i dag end for 25 eller 40 år siden. Den anden er, at man ikke har at gøre med valget mellem et traditionelt tjenestemandssystem og et partipolitisk spoils-system. I de lande, der har fastholdt departementschefmodellen, sidder departementscheferne nu om dage i ganske få år, og de bliver udskiftet, hvis samarbejdet med den siddende minister ikke glider; udskiftningen følger bare ikke partipolitiske kriterier. I de lande, der bruger statssekretærmodellen, er statssekretærene langt fra kun at være ministerens partikammerater. De kan være akademikere, organisationsfunktionærer og såmænd også embedsmænd, muligvis fra et andet administrativt niveau end det ministerielle, som har vakt ministerens bevågenhed, og som ministeren politisk og arbejdsmæssigt svinger med. Det tyske system med 'beamtete Staatssekretäre' illustrerer det: Statssekretærene og andre såkaldte po-

litiske (=højere) embedsmænd bliver automatisk fritstillet med ventepenge ved regerings- og ministerskifter. Den nye regering/minister kan dog vælge at beholde den ene eller anden af dem, og den vigtige tilføjelse er, at det i praksis sker. Med andre ord består hverken ministre eller embedsmænd nu om dage i noget europæisk land.

Opdelingen i de to kategorier af lande er meget stabil. Der er i nyere tid ingen indikation af, at et eneste af de nævnte lande er flyttet fra den ene kategori til den anden. Derimod kan man slå fast, at der overalt er en vidtgående politisering af det øverste lag i det departementale hierarki, idet topembedsmændene skal agere politisk, hvad man enten sikrer sig gennem en politisk udnævnelsespraksis eller gennem en funktionel politisering, hvor embedsmænd af karrieren har indstillet sig på at levere samme betjening og rådgivning til deres politisk foresatte uden hensyn til ministerens partifarve. Det er med andre ord stærke traditioner parret med en stor tilpasningsevne, der bestemmer, hvordan man i de enkelte lande har indrettet sig.

### Særlige rådgivere

Særlige rådgivere er den europæiske fællesbetegnelse for rådgivere, som er rekrutteret for at understøtte en bestemt minister, og som bliver fritstillet fra deres stillinger, når en minister forlader sin post og bliver erstattet af en anden; det gælder også, selv om der ikke er tale om et regeringsskifte. Det er en ny betegnelse, men det er ikke et helt nyt fænomen. Derimod er det nyt, at det er et fænomen, som man finder overalt i de europæiske lande. Samtidig er det efter alt at dømme også sådan, at der netop på dette område generelt har været en vis vækst. Endelig er det et fænomen, som i de seneste ca. 15 år har fået umådeligt stor opmærksomhed. Det hænger sammen med flere ting, ikke mindst at det er knyttet uløseligt sammen med 'spindoktor'-begrebet. OECD har i en nylig rapport kortlagt anvendelsen af særlige rådgivere i medlemslandene i og uden for Europa.<sup>1</sup> Det er på ingen måde den endelige sandhed om fænomenet. Dels er det ikke helt enkelt at indkredse, dels er der tydeligt tale om embedsmandsarbejde snarere end præcis analyse. Der tegner sig dog et mønster, som lader sig sammenfatte i nogle få punkter:

- De særlige rådgiveres opgaver. De særlige rådgivere har i betydeligt omfang opgaver knyttet til ministerens samspil med medierne. De optræder som forbindelsesofficerer, både når medierne ønsker information og ministersvar, og når ministeren har

budskaber, som han eller hun vil kanalisere ud til offentligheden gennem medierne. Deres opgave er i den sammenhæng også at forme og designe ministerens reaktion på henvendelser og ministerens aktive kommunikation af politiske budskaber. Det er spindoktorfunktionen i en nøddeskal. Den har utvivlsomt større vægt i dag end tidligere, og den får mere systematisk opmærksomhed end førhen. De særlige rådgivere kan også indgå i den politiske rådgivning af ministeren, det være sig med hensyn til såvel politisk taktik som politisk substans, og de kan fungere som filter og tjekpunkt mellem embedsværk og minister. OECD-rapportens survey viser, at de særlige rådgivere på tværs af lande i højere grad ser sig selv i denne politisk aktive rolle, end deres kolleger blandt karriereembedsmændene oplever det.

- De særlige rådgiveres baggrund. De særlige rådgivere har ikke nogen ensartet baggrund, når man ser bort fra, at rigtigt mange af dem er rekrutteret fra medierne. Derimod er det ikke sådan, at de nødvendigvis deler partipolitisk baggrund med ministeren; de kan være fagfolk inden for deres metier. De kan også, alt efter funktion, have en baggrund i partiapparatet, i tilknyttede organisationer, eller have en fagligt-politisk indsigt, som er knyttet til en forudgående karriere i f.eks. en tænketank eller en virksomhed.
- De særlige rådgiveres organisatoriske integration. De særlige rådgivere er organisatorisk knyttet direkte til ministeren. De kan indgå i en særlig enhed eller i et generelt minister- eller ledelsessekretariat. I lande med ministerkabinetter som f.eks. Frankrig indgår de naturligt i kabinettet og er dermed svære at adskille fra den traditionelle sekretariatsopbygning omkring ministeren. Der er samtidig stor forskel på fordelingen af særlige rådgivere. I nogle lande, f.eks. Storbritannien, har der siden New Labour-regeringen været en betydelig koncentration omkring premierministerens kontor; i andre lande er de spredt ud over ministerierne med 1-3 pr. minister.
- Regulering af de særlige rådgiveres virksomhed og ansættelsesforhold. Der er en klar tendens i retning af, at man parlamentarisk regulerer de særlige rådgiveres forhold. Det gælder i fire væsentlige henseender:
  - De har ikke hierarkiske ledelsesbeføjelser i forhold til ministeriernes embedsmænd.
  - De er underlagt samme restriktioner som karriereembedsmænd med hensyn til f.eks. tavshedspligt.

→ SIDE 20

- Deres antal er begrænset til ganske få pr. minister, jf. dog ovenfor om regeringschefen.
- Deres ansættelses- og kontraktforhold er i stigende grad fastlagt i generelle regler.
- Reguleringen omfatter deres forpligtelser efter kontraktperiodens ophør og statens forpligtelser over for dem, hvis de overgår i almindelig tjeneste.
- Der er en tendens til at kræve åbenhed om deres antal og ansættelsesforhold samt deres baggrund.

Konklusionen er således, at særlige rådgivere som generelt fænomen er nye. Men den er også, i modsætning til det indtryk man får af medierne, at deres rolle er stort set velafgrænset. Det bliver yderligere understreget af deres forholdsvis beskedne antal i forhold til størrelsen af ministeriernes stabe af karriereembedsmænd. Endelig er den, at der i parlamentariske systemer er stærke kræfter, som kritisk følger og vurderer deres rolle. De bliver understøttet af det almindelige embedsværk, som af mange grunde ser kritisk på de særlige rådgivere, og resultatet er en generel tendens til regulering af de særlige rådgiveres forhold.

#### **Udvidelse af ministerkapaciteten**

Det allermest enkle tiltag er at udvide ministerkapaciteten. Det har man en tradition for i adskillige lande gennem anvendelse af vice- og juniorministre eller gennem placering af en parlamentarisk statssekretær i ministerier. Som det ligger i den sidste titel, er det en model, som blandt andet aflaster ministrene i forhold til parlamentsarbejdet, men de underordnede ministre kan også overtage ledelsen af særlige områder, som kræver politisk bevågenhed. Flere EU-lande har således overladt EU-koordinationen til viceministre eller statssekretærer. Det afspejler opgavens omfang, men også dens relativt lave prioritering. Anvendelsen af vice- og juniorministre skaber et formelt hierarki inden for ministeriernes politiske ledelse. Det er ingenlunde uproblematisk. En anden løsning, som tjener samme kapacitetsudvidende formål, er udpegningen af sideordnede ministre. Det er en model, som nu om dage er udbredt i franske regeringer. Den kendes også i Norge samt i Finland og Sverige; i de to sidste lande er der således placeret særlige europaministre i statsministerierne. Det understreger på en og samme tid regeringschefernes særlige rolle i EU og behovet for en form for løbende politisk opmærksomhed omkring EU på et vist politisk niveau.

Ganske tilsvarende gælder, at vice- og ju-

niorministre, herunder de tyske parlamentariske statssekretærer gennem deres møderet i parlamentet kan aflaste ministeren i spørgstider og udvalgsmøder. Den parlamentariske logik tilsiger dog, at der politisk kan være et uafviseligt ønske om, at ministeren med det endelige ansvar også giver møde, når parlamentet og dets udvalg ønsker det.

Der er flere væsentlige tilføjelser til denne form for udvidelse af ministerkapaciteten. For det første har man i adskillige europæiske lande typisk koalitionsregeringer. Vice- og juniorministre bliver da brugt til at afbalancere partierne i forhold til hinanden, og der kan i virkeligheden være tale om en form for kontrolministre, som man kendte det under 1970ernes SV-regering. Dernæst er der en glidende overgang mellem vice- og juniorministre og sideordnede ministre, som deler et ressort med en af dem som uformel førstekvinde eller -mand. Den variant kender vi i Danmark, jf. ovenfor. Politisk ligger dens tiltrækningskraft i, at den ikke gør forskel på ministre og partier i regeringen. Dens forudsætning er, at ressorten lader sig opdele, således at koordinationsproblemerne på øverste niveau ikke er alt for store. Endelig er det i de lande, der bruger den ene eller anden variant af denne model, åbenbart, at det er uden konsekvenser for den departementale organisation: Et hierarki med en departementschef eller statssekretær i spidsen betjener den politiske ledelse, hvad enten den består af én minister eller en flerhovedet politisk ledelse.

#### **Udvidet sekretariatsbetjening**

Den sidste mulighed består i at udvide og udbygge sekretariatskapaciteten omkring ministeren. Det er den løsning, som repræsenterer stærkest kontinuitet i forhold til en helt traditionel ministeriel organisation baseret på karriereembedsmænd. Dens varianter er svære at skille fra hinanden, men de spænder fra en udvidelse af ministersekretariatet med ministersekretær, 'private secretary' og forkontor over et centralt ledelsessekretariat, som betjener såvel den politiske som den departementale ledelse til ministerkabinetter, som man kender dem i Frankrig og EU-kommissionen. Jo mere denne sekretariatsorganisation bliver udbygget, jo mere udviser man forskellen mellem den nordvesteuropæiske og den franske model, idet man dog skal notere, at hverken de franske ministerier eller EU-kommissionens medlemmer modtager bistand fra en enkelt departementschef eller statssekretær; dermed er en stor del af den interne koncernle-

delsesopgave, som man ville sige på Slotsholmen, placeret i kabinettet.

Definitionsmæssigt har man altid set på kabinetsmodellen som ministerens personlige sekretariat, der ideelt set var bemanded med yngre embedsmænd håndplukket af ministeren selv. Det overskygger ikke, at der var tale om et integreret led i det almindelige embedsværk med i hvert fald for Frankrig den væsentlige tilføjelse, at politisk 'pantouflage' var og er en praktisk realitet, hvor mange vordende ministre gennem tiden er sprunget fra en embedsmandskarriere til en politisk karriere. Det sker enten slet ikke eller kun i begrænset omfang i andre europæiske lande. Samtidig gælder også, at den stigende anvendelse af særlige rådgivere, som er generel, har vist sig sværere at regulere i de lande, hvor de ganske logisk er integreret i et ministerkabinet. Derfor er der i Frankrig en vis usikkerhed med hensyn til politiseringens præcise omfang, når det gælder rekruttering til kabinetterne.

#### **Danmark en umiskendelig del af Europa**

I alle de europæiske lande har man været og er optaget af, hvordan man organiserer og understøtter bistanden til regering og ministre i deres egenskab af politiske chefer i forvaltningen. Der er i den sammenhæng ingen tvivl om, at nutidens ministre oplever et ganske voldsomt arbejdspress, som har været med til at accentuere problemstillingen yderligere, selv om den er klassisk. Der er samtidig heller ingen tvivl om, at der er tale om en politisk følsom problemstilling. For nok er regering og ministre forvaltningens politiske overbygning, men forvaltningen tilhører ikke uden videre den siddende regering og øjeblikkets ministre. Derfor er der en stærk tilbøjelighed til at tilskrive ministrene et politiseringsmotiv og tilsvarende også fra oppositionspartier, parlamenter og medier en stærk tilskyndelse til forebyggende og begrænsende foranstaltninger. De har sjældent antaget lovsform, idet reguleringen finder sted i form af spilleregler og kodeks, som definerer de normer, som siddende regeringer er forpligtet på, og som en aldrig hvilende opposition sammen med medierne overvåger. Sådan har det været i Danmark, og sådan er det i de fleste andre lande, i hvert fald i det nordvestlige Europa - samt i Canada og New Zealand.

Det kunne blokere for tilpasning, men det er ikke sket. Men netop her skal man passe på, hvilke konklusioner man drager. For på den ene side har man overalt set rekrutteringen

af særlige rådgivere tillige med tilpasning af den departementale sekretariatsorganisation omkring ministrene. Der ligger i begge tiltag uden for enhver tvivl en vis politisering af ministeriernes bemanning, idet ministrene har fået mulighed for personligt at knytte særlige medarbejdere til sig; det sker på vilkår, hvor de forlader deres stillinger med ministeren, og også på vilkår, hvor ministeren i sit valg af rådgivere kan skele til politisk holdning og partitilhørsforhold. Vi ved ikke med sikkerhed, i hvilket omfang det sker i de enkelte lande. Men vi ved dog omvendt, at det ganske ofte for ministrene har handlet om at styrke deres eget kommunikations- og presse-mæssige beredskab, og at relevant faglig merit her ganske ofte har overtrumpet andre hensyn.

På den anden side er det også åbenlyst, at de europæiske lande deler sig i to kategorier, når det drejer sig om forholdet mellem politisering og merit ved rekrutteringen til posterne som henholdsvis statssekretær eller departementschef. Hvordan det end er, sikrer disse to systemer en høj grad af politisk rådgivning af ministrene, hvor det ikke gør nogen klar forskel med hensyn til rådgivningens omfang og intensitet, om den er baseret på en formel eller funktionel politisering. Der er på det punkt hverken flyttet eller krydset grænser i en meget lang årrække. Det mønster, der tegner sig, er nøjagtigt det samme som det, der blev tegnet i den første danske rapport om emnet, der blev til i slutningen af 1970'erne i halvofficiøst regi.<sup>2</sup> Sagt på en anden måde, hviler de nationale regerings- og forvaltningssystemer hver for sig i stærke traditioner, og de bliver fastholdt i dem af det løbende spil mellem regering og opposition, sådan som det former sig under den parlamentariske styreform. Af samme grund er der gennem en politisk-administrativ de facto regulering langt bånd på anvendelsen af særlige rådgivere i alle disse lande.

Danmark er således nok anderledes, hvis man sammenligner med Norge, Sverige og Tyskland, vore nærmeste nabolande, men ikke hvis vi sammenligner med Finland, Holland og Storbritannien. Det er væsentligt at huske det hver gang, nogen kloger sig på spørgsmålet. Danmark er også i denne henseende en umiskendelig del af - en del - af Europa. ■

1) *Ministerial Advisors. Role, Influence and Management. OECD, 2011.*

2) *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen. Danmarks Forvaltningshøjskole/Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979.*