

Blå skjorter og fodformede sko: Forskellige embedsmandstyper i centraladministrationen

Embedsmændene i centraladministrationen har en vigtig rolle i vores politiske system, men omtales og opfattes ofte som en samlet enhed. I denne artikel forsøger vi at modificere dette ved at opridse fem forskellige aktuelle embedsmandstyper i centraladministrationen: bureaukraten, teknokraten, styringsgeneralisten, kommunikatøren og politrukken. Det diskuteres i artiklen, hvordan disse idealtyper adskiller sig på en række vigtige punkter, bl.a. i forhold til deres fokus på dyderne i Kodeks VII for god embedsmandsadfærd.

Fællessalen på Christiansborg var den 3. marts 2023 stuvende fuld, og stemningen var formel og forventningsfuld. Dybvad-udvalget skulle præsentere sine konklusioner og anbefalinger om samspillet mellem politikere, embedsmænd og medier. Baggrunden for udvalgets arbejde var en række skandalesager og den medfølgende debat. Udvalgets præsentation af konklusioner og anbefalinger den dag i marts var samtidig en bekræftelse af den helt centrale rolle, som embedsmændene i centraladministrationen – i samspil med politikere og medier – spiller i netop at sikre et velfungerende demokratisk, politisk system, som borgerne kan have tillid til (Dybvad-udvalget, 2023).

Ofte er embedsmænd omtalt som ”embedsværket” eller ”embedsapparatet”, og det kan være relevant at betragte dem som en samlet enhed. Men givet embedsmændenes vigtige rolle i vores politiske system og ikke mindst den aktuelle debat om embedsværkets samspil med politikere og medier kan det også være relevant at dykke ned under overfladen og se på forskellige roller inden for embedsværket, og hvordan disse har udviklet sig.

I denne artikel vil vi opridse fem idealtypiske embedsmandsroller anno 2023. Rollerne vil vi betegne som hhv. *bureaukraten*, *teknokraten*, *styringsgeneralisten*, *kommunikatøren* og *politrukken*.

Men inden disse gennemgås, er det på sin plads med to præciseringer. For det første skal det med det samme tilkendegives, at denne artikels pointer grundlæggende hviler på et arbejde om embedsmandsroller foretaget af Birgitte Poulsen (2005 og 2015). Vi forsøger her at aktualisere og supplere tankerne om embedsmandsroller, men hovedæren for kon-

ceptualiseringen af rollerne tilfalder som sagt ikke os.

For det andet foreligger der ikke en udførlig, aktuell empirisk analyse af embedsmandsrollerne. Birgitte Poulsen (2005) har foretaget en grundig analyse, der dog dels ligger en række år tilbage, dels ikke omfatter alle de nævnte roller. Når det er sagt, finder vi alligevel, at en opstilling af embedsmandsrollerne er relevant i forhold til videre diskussion og analyse. Vi finder også, at det faktisk vil være muligt at efterprøve den empiriske relevans af disse roller i centraladministrationen. Skulle nogen have den interesse, er opfordringen hermed givet videre.

Embedsmandsrollers betydning

Udgangspunktet er her, at roller er vigtige, når de påvirker individers opfattelser, adfærdsmønstre og handlinger. Hvis vi vil vide noget om, hvordan centraladministrationen fungerer, kan det derfor være relevant at se på, hvilke roller der eksisterer. I lighed med Birgitte Poulsen (2005) ser vi embedsrollerne som idealtyper i Max Webers forstand. Rollerne indeholder en række rendyrkede træk, som virkelighedens embedsmænd kan holdes op imod. Virkelighedens embedsmænd kan ikke forventes at falde entydigt i rollekategorierne, men vil meget ofte have betydelige lighedstræk med en af de idealtypiske roller. Rollerne er fremkommet gradvist over årene i takt med samfundsudviklingen og udviklingen af statsapparatet (Poulsen 2005). Nye roller supplerer de eksisterende og gør, at antallet af roller stiger og gør centraladministrationen mere differentieret.

Nedenfor relaterer vi de forskellige embedsmandsroller til det såkaldte Kodex VII, dvs. de syv dyder for god embedsmandsadfærd,



Af Anders Holbøll,
ekstern lektor i offentlig
forvaltning, Københavns
Universitet og fhv. afdelings-
chef i Fødevareministeriet
og Skatteministeriet



Af Ida Østerkjærhus,
undervisningsassistent i
offentlig forvaltning,
Københavns Universitet
og fuldmægtig i Fødevare-
ministeriet

” Med opgaver, der ofte berører de politiske beslutningsprocesser, er det naturligt for en styringsgeneralist at have et stærkt blik for realiseringen af de politiske ønsker

der blev formuleret i forlængelse af Bo Smith-udvalgets arbejde i 2015 (Bo Smith-udvalget, 2015; Finansministeriet, 2015). Dyderne er 1) lovlighed, 2) faglighed, 3) sandhed, 4) udvikling og samarbejde, 5) ansvar og ledelse, 6) åbenhed om fejl og 7) partipolitisk neutralitet, og de har efter vores opfattelse forskellig appel hos de forskellige embedsmandstyper. Dette kan være særligt interessant, da Kodex VII udgør en eksplicit ramme for embedsmændenes virke, og da udviklingen af forskellige embedsmandsroller derfor kan have betydning for, hvilke dele af Kodex VII der vil blive lagt vægt på.

Lad os begynde med at se på de mest klassiske typer embedsmænd.

De klassiske roller: bureaukraten og teknokraten

Den første rolle benævnes *bureaukraten*, og det er den, som kommer nærmest Max Webers forestilling om en medarbejder i et bureaukrati, dvs. en organisation præget af regelstyring, hierarki og upartiskhed. Bureaukratens opgaver er dels at anvende love og andre regler i fortolkningen af både generelle og specifikke problemstillinger, herunder konkret sagsbehandling, dels at bidrage til udformningen af nye love og regler. En bureaukrat er i kraft af opgaverne i langt de fleste tilfælde uddannet som jurist, da opgaverne fordrer juridiske kompetencer og juridisk tænkning.

Denne embedsmandstype kan grundlæggende dateres tilbage til etableringen af retsstaten og et egentlig partipolitisk neutralt embedsværk fra omkring 1900. Særligt efter systemskiftet i 1901 og i en lang periode herefter er det rimeligt at sige, at embedsmænd mere eller mindre alle var af denne type (Poulsen, 2005). Men selvom denne embedsmandstype har en del år på bagen, er den i høj grad stadig relevant og aktuel i den danske centraladministration. Anvendelse og udformning af regler er stadig en meget betydelig opgave, som både tiltrækker og former en bestemt type af embedsmænd.

Bureaukraten motiveres i høj grad af korrekt jura. Høj lovkvalitet, sikker afklaring af hjemmelsspørgsmål og juridisk korrekte afgørelser i enkeltsager vil have et stort fokus. Kigger man på dyderne i Kodex VII, er det ikke overraskende lovlighed, som vil have en meget stor vægt hos en bureaukrat, da denne dyd på mange områder er indbegrebet af formålet for denne embedsmandstype. Samtidig vil også dyden partipolitisk neutralitet vægte

tungt, da det for bureaukraten er helt indgroet, at der skal anvendes saglige, ikke partipolitiske kriterier, når juridiske problemstillinger skal afklares. Partipolitisk neutralitet står helt centralt, når målet om en upartisk forvaltning skal realiseres.

For den næste idealtipe, *teknokraten*, står faglig viden og analyse i centrum, og denne idealtipe kunne man også kalde for fageksperten. Teknokratens opgave er at anvende sin dybe faglige viden om et område samt sine analytiske metoder til at skabe grundlaget for beslutninger om større eller mindre samfundsmæssige tiltag. En teknokrat har typisk en uddannelse inden for et område, der er baseret på et relativt stærkt videnskabeligt grundlag, og som foreskriver en række faglige normer, der skal overholdes, når viden indsamles og analyseres.

Det er efter anden verdenskrig, at teknokraten for alvor gør sin entre i centraladministrationen i form af samfundsøkonomer, der med økonomisk analyse bidrager til planlægningen af efterkrigsøkonomien og opbygningen af velfærdsstaten (Poulsen, 2005). Efterhånden blev disse økonomer suppleret af andre faggrupper med stærk faglig viden og analytiske kompetencer, ikke mindst med teknisk/naturvidenskabelig baggrund. Eksempler kan være biologer, kemikere og civilingeniører, der bidrager til regulering og planlægning inden for områder som miljø, natur og infrastruktur.

Ser man på dyderne i Kodeks VII, vil dyden faglighed spille en helt central rolle for denne embedsmandstype. Teknokraten vil have et stærkt ønske om, at ikke mindst dennes egen specifikke faglighed respekteres således, at beslutningsoplæg baseres på tilstrækkelig faglig viden og analyse, og at det præsenteres for beslutningstagere på en faglig retvisende måde. I forlængelse heraf vil teknokraten også typisk være meget optaget af overholdelsen af dyden sandhed. For teknokrater med stærk faglighed vil sandheden ofte være relativt entydig. Det vil derfor være meget vigtigt, at viden oplyses og fremstilles korrekt og ikke i teknokratens øjne er fortiet eller fordrejet.

De nye skud på stammen: styringsgeneralisten, kommunikátøren og politrukken

Bureaukraten og teknokraten er måske det, som de fleste opfatter som klassiske embedsmandstyper. Men lad os prøve at se på de nyere idealtyper.

Styringsgeneralisten er karakteriseret ved at kunne bidrage til løsningen af mangeartede opgaver og indgår på en lang række områder i centraladministrationens processer, ikke mindst ved at kunne tilrettelægge, styre og bidrage indholdsmæssigt til beslutningsprocesser af forskellig art. For styringsgeneralisten er tværgående samarbejde med interessenter både i og uden for centraladministrationen desuden typisk en væsentlig funktion.

Fremkomsten af denne embedsmandstype kan ikke mindst ses som en konsekvens af de forøgede behov for styring og planlægning, der i lyset af de økonomiske ubalancer og nye tanker om styringen af den offentlige sektor dukkede op omkring 1980 (Poulsen, 2005). Mens embedsmandstypen benævnes *meta-guvernør* af Birgitte Poulsen (2005), finder vi, at betegnelse *styringsgeneralist* bedre indfanger, at der er tale om en embedsmandstype, der dels kan løse mange forskellige opgaver på mange forskellige områder, dels en embedsmandstype med fokus på styringsredskaber, tværgående sammenhænge og tilrettelæggelsen af beslutningsprocesser. Styringsgeneralisten har typisk en uddannelse inden for statskundskab eller offentlig forvaltning, der i nogen grad forbereder til den slags opgaver, som en styringsgeneralist har. Men rollen kan også udfyldes på baggrund af andre uddannelser, da en meget specifik faglig viden i sammenligning med bureaukraten og teknokraten ikke er nødvendig, og mange kompetencer kan tillæres gennem praksis.

I forhold til dyderne i Kodeks VII vil en styringsgeneralist typisk have mere blik for dyden udvikling og samarbejde end andre embedsmandstyper. Dette skyldes, at udvikling af organisationen og tværgående samarbejde ofte vil stå i centrum af opgavevaretagelsen og derfor naturligt vil være i fokus. Ligeledes vil dyden om ansvar og ledelse, hvor fokus er på ansvaret for at bistå med at realisere de politiske ønsker gennem det ledelsesmæssige hierarki i centraladministrationen, være i særlig fokus hos denne embedsmandstype. Med opgaver, der ofte berører de politiske beslutningsprocesser, er det naturligt for en styringsgeneralist at have et stærkt blik for realiseringen af de politiske ønsker og redskaberne til brug herfor.

Med *kommunikatøren* ser vi fra omkring årtusindskiftet en ny embedsmandstype vokse frem. Med kommunikatøren er der tale om embedsmænd med den primære opgave at formidle, primært i kontakt med medierne og

til offentligheden, men også internt i organisationen. Opgaverne kan både omfatte kommunikation og kontakt med medier på vegne af en minister, hvilket typisk løses i departementer, og som kommunikation på vegne af ministeriets myndigheder, hvilket også kan løses i styrelser. Kommunikationsopgaver er før blevet løst, men bliver fra ca. 2000 opgraderet og professionaliseret. Dette indebærer også ansættelsen af flere som embedsmænd med en uddannelse journalist og andre kommunikationsuddannelser.

Ser vi på dyderne i Kodeks VII, kan der også hos kommunikatøren peges på sandhed som særlig relevant. Det skyldes, at kommunikatøren hele tiden arbejder med oplysninger og med formidling til offentligheden på vegne af magthavere. Derfor vil det naturligt være et mere eller mindre konstant opmærksomhedspunkt, at de oplysninger, man giver, er sande. Kommunikatøren vil i forhold til f.eks. teknokraten nok være mindre optaget af at redegøre for faglige nuancer i formidlingen, men vil ikke desto mindre være optaget af, at oplysninger grundlæggende er fagligt korrekte.

*Politrukken*¹ er den sidste embedsmandstype, vi skal opridses. Her har vi at gøre med en idealtype, der er karakteriseret ved som sit primære formål at skulle hjælpe ministeren politisk og imagemæssigt ved at anvende såkaldt politisk tæft, dvs. evnen til at vurdere fordelagtige handlinger og udtalelser i en politisk/taktisk kontekst. Fokus er ikke primært på regler, faglig viden eller beslutningsprocesser, men entydigt på ministerens politiske dagsorden. Denne idealtype kan i nogen grad siges at have været fremherskende før systemskiftet i 1901 og før fremkomsten af bureaukraten, hvor den fremherskende embedsmandstype var loyal over for de kongeligt udnævnt ministre, ikke over for retsstaten og loven (Poulsen). Men typen kan også siges at være genkommet i nyere tid i en revideret form, især efter ca. 2000 (Poulsen, 2005). Den mest rendyrkede form for nutidig politruk er naturligvis de såkaldt særlige rådgivere, der fra især ca. 2000 og frem har fået en formaliseret rolle i centraladministrationen (Betænkning 1537 fra Udvalget om særlige rådgiver, 2013). De særlige rådgivere kunne man også kalde personlige rådgivere, da de – i modsætning til alle andre embedsmænd – tiltræder og afgår sammen med ministeren. Men også andre embedsmænd end særlige rådgivere vil kunne betegnes som politrukker. Særligt kan medarbejdere i et departements pressesekretariat tæt på ministeren

” Kommunikatøren vil i forhold til f.eks. teknokraten nok være mindre optaget af at redegøre for faglige nuancer i formidlingen

” Den mest rendyrkede form for nutidig politruk er naturligvis de såkaldt særlige rådgivere

have en funktion, der til en vis grad udviser grænsen mellem kommunikator- og politrukrollen. Og i praksis er det da også set i en række tilfælde, at de samme personer har skiftet imellem at være særlig rådgiver og ordinær embedsmand, typisk i pressefunktioner.

Der kan ikke umiddelbart peges på enkelte dyder i Kodeks VII, som politrukken vil opfatte som særligt væsentlige. Dette skyldes, at der for denne embedsmandstype vil være et forholdsvis entydigt fokus på taktisk bistand til ministeren, som netop ikke indgår som en af de syv dyder. For særlige rådgivere gælder endda, at de eksplicit er undtaget fra dyden om partipolitisk neutralitet, da formålet med deres ansættelse er, at de modsat resten af embedsmændene må hjælpe ministeren med rent partipolitiske formål. Når dette er sagt, kan der måske af denne grund være særlig grund til, at embedsmænd af denne type er opmærksomme på dyderne og deres relevans også for dem selv.

Afsluttende bemærkninger

Væsentlige træk ved de fem embedsmandstyper er opsummeret i tabel 1.

Som det blev nævnt i indledningen, ligger der ikke en aktuel empirisk analyse til grund for vores kategorisering, og det kunne i høj grad være relevant at undersøge dette empirisk. Det vil også være relevant at overveje, om – eller måske snarere hvordan – samfundsviklingen og behovet for nye kompetencer i centraladministrationen vil medvirke til udviklingen af nye embedsmandstyper. Vil vi se en embedsmandstype med særligt fokus på krisestyring i en uforudsigelig verden? Vil vi se en embedsmandstype med specialisering i planlægning og ikke mindst implementering af store, komplekse projekter? Eller vil vi se en embedsmandstype, for hvem teknologi, dataanalyse og kunstig intelligens er en integreret del af det at udvikle policy og drive en forvaltning? Meget tyder på, at nye tider igen vil medføre nye roller i centraladministrationen.

Tabel 1: Væsentlige træk ved fem embedsmandstyper i centraladministrationen

	Typiske opgaver	Tidsperiode	Typisk uddannelse	Fokus ift. Kodeks VII
<i>Bureaukraten</i>	Udformning og anvendelse af regler, juridisk fortolkning	Fra ca. 1900	Jura	- Lovlighed - Partipolitisk neutralitet
<i>Teknokraten</i>	Faglig analyse, indhentelse af viden	Fra ca. 1945	Økonomi, naturvidenskab mv.	- Faglighed - Sandhed
<i>Styringsgeneralisten</i>	Tilrettelæggelse af beslutningsprocesser og beslutningsoplæg	Fra ca. 1980	Statskundskab	- Udvikling og samarbejde - Ansvar og ledelse
<i>Kommunikatøren</i>	Formidling, kontakt til medier	Fra ca. 2000	Journalist, cand.comm.	- Sandhed - Åbenhed om fejl
<i>Politrukken</i>	Politisk bistand til ministeren	Før 1900 og igen fra ca. 2000	Blandet	Ingen særskilt

Referencer

Betænkning 1537 fra Udvalget om særlige rådgivere (2013). *Ministres særlige rådgivere. Et serviceeftersyn*. København: Finansministeriet.

Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. København: DJØF.

Finansministeriet (2015). *Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. København: Moderniseringsstyrelsen.

Poulsen, Birgitte (2005). *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Poulsen, Birgitte (2015). ”Den moderne embedsmandsrolle”, *Futuriblerne – tidsskrift om samfundsforhold*, 43 (2-3): 14-18.

¹ Ordet *politruk* anvendes oprindeligt om sovjetiske embedsmænd og officerer, der repræsenterede det kommunistiske parti i forvaltning og militæret. Poulsen (2005) anvender ikke begrebet i denne oprindelige forstand, men som en beskrivelse af en embedsmandstype med et primært politisk fokus.