

Administrativ DEBAT

#1 / JUNI 2012

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Det kommer an på ministrene

*Interview med Bertel Haarder
og Mogens Lykketoft*

→ SIDE 2

JENS PETER CHRISTENSEN:

20 år med særlige
rådgivere

→ SIDE 8

HANS ENGELL:

Efter spindoktoren –
kommer statssekretæren

→ SIDE 12

**JØRGEN GRØNNEGÅRD
CHRISTENSEN:**

Ministre forgår,
embedsmænd består?

→ SIDE 17

**CARLO THOMSEN
OG RUNE SØRENSEN:**

Norske departementer i
skjæringspunktet
mellom politikk og fag

→ SIDE 22

**BIRGITTA NIKLASSON OG
PETER MUNK CHRISTIANSEN:**

Ministerbetjening
i Sverige

→ SIDE 25

KNUD LARSEN:

Ekspertviden – i politik
og om politik

→ SIDE 30

**SUSANNE HEGELUND
OG PETER MOSE:**

Spin-planen der blev
væk

→ SIDE 33

BENT WINTHNER:

Et ministerium er
andet end en PR-
maskine for ministeren

→ SIDE 37

ANKER BRINK LUND:

Danske kommuner har
brug for nicheplejere –
ikke for spindoktorer

→ SIDE 40

Det kommer an på ministrene

Bertel Haarder og Mogens Lykketoft har tilsammen 30 års ministererfaring og endnu længere tid i Folketinget. Det giver dem enestående forudsætninger for at vurdere ministrenes arbejdsvilkår, samspillet med ministerierne og nutidens brug af særlige rådgivere.

■ AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN
OG PETER STENSGAARD MØRCH

Har nutidens ministre tilstrækkeligt gode vilkår som politiske chefer for forvaltningen?

(BH) Ja, og hvis det ikke er tilstrækkeligt, kan ministeren lave om på det. Jeg oprettede et uddannelsespolitisk sekretariat i midten af 80'erne, fordi ledelseskapaleten var for svag i forhold til de enorme direktorater, som jeg præsiderede over. Den idé overtog Anders Fogh og oprettede et skattepolitisk sekretariat i Skatteministeriet. Man kan selvfølgelig spørge, om ministeren ikke skal have partifæller med sig over i ministeriet. Det har jeg aldrig følt noget behov for. Men jeg husker ministre, som var så svage, at det måske havde været godt.

(ML) En minister som er tilstrækkeligt mål-

bevidst og har gjort sig klart, hvad det er han vil, og hvordan et administrativt system fungerer og kan ændres, har alle muligheder. Så det kommer helt an på ministrene. Deri er Bertel og jeg ganske enige.

Men der er sket den udvikling over ganske mange år, at departementscheferne er blevet mere politiske. De bruger mere energi på at sætte sig ind i ministerens udfordringer og forudsætninger, og i hvor han kan falde i fælder, hvis han ikke tager sig i agt. Det ser jeg ikke noget forkert i. Man kan sagtens stemme noget helt andet og alligevel være i stand til at sætte sig ind i, hvad ministerens udfordringer er. Jeg forventer samtidig, at der vil ske en hurtigere udskiftning i topledelseerne i ministerierne end i gamle dage. De livslange departementschefer vil vi ikke se så mange af.

REDAKTIONELT FORORD

Temanummer om ministre og deres rådgivere

Ministre og embedsmænd, spindoktorer og særlige rådgivere, politisk spil og strategi er varme emner. Sådan har det været i op imod et halvt århundrede, og intet tilsiger, at det bliver anderledes. Samtidig er det et felt omgivet af mystik. Det giver en fortrinlig grobund for rygter og spekulation. Der er derfor ikke langt til påstande om regeringer, der fuldstændigt har politiseret embedsværket, og konkurrerende påstande om departementschefer, der i det gedulgte trækker så stramt i trådene, at en ny regering er uden spillerum for at tænke og handle nyt.

I det klima er det ikke overraskende, at der op til et regeringsskifte efter en halv snes år med en politisk konstellation er rygter om, at en revolution er undervejs. Den er dog indtil nu udeblevet, men man kan fortsat forestille sig, at den en dag indtræffer.

Dermed er der også lagt op til et politisk spil, som på dette felt følger sine egne regler: Man nedsætter et sagkyndigt udvalg, der skal granske sagen og give hidtidig praksis og de regler, som regulerer den et serviceeftersyn. Det er også sket i 2011-12, idet Folketinget har pålagt regeringen at nedsætte et sådant udvalg om de såkaldt særlige rådgivere.

Administrativ Debats temanummer belyser emnet ud fra flere vinkler: Praksis under den nye regering, praksis under den foregående og praksis i historisk perspektiv, praksis i Norge, Sverige og de andre europæiske lande, kort sagt et bidrag til belysning af, hvad der er op og ned i en omfattende og væsentlig debat.

NAF og DJØF vil i efteråret indbyde til konference om ministre og deres rådgivere, bl.a. med udgangspunktet i artiklerne i dette temanummer. Konferencen vil være en mulighed for at komme yderligere rundt om problemstillingerne. God læselyst.

Jørgen Grønnegård Christensen, Mads Lyndrup og Peter Stensgaard Mørch

Redaktionen af Administrativ Debats temanummer om Ministre og deres rådgivere



(BH) Jeg ønsker ikke det svenske system, som for mig virker uigennemtrængeligt.

(ML) Jeg har ikke følt noget særlig stort behov for grundlæggende at lave om på opbygningen eller at tage partifæller med ind i ledelsen af ministeriet. I Skatteministeriet havde jeg intet, som var i nærheden af det. I Finansministeriet havde jeg en pressemand. Han kom fra Børsen og endte i Dansk Industri. Så han var ikke under mistanke for at være partipolitisk rekrutteret, men der var brug for funktionen. Det havde jeg gjort mig klart allerede, da jeg var skatteminister for tredive år siden. Der er brug for funktionen af den enkle grund, at ministeren ellers bruger alt for meget af sin arbejdstid på at efteruddanne journalister i, hvad sagerne faktisk handler om. Mere indviklet er det ikke. Tilsvarende havde jeg af samme grund en pressemand i Udenrigsministeriet. Der har slet ikke været politiske rådgivere, der sagde ”Du skal gå den vej”. Hvis man ikke selv ved det, nytter det ikke at finde den rigtige rådgiver.

En ny regering har et udspecificeret regeringsprogram at læne sig op ad og sætte embedsmændene i gang med at udfylde. Hvad så, når den har kørt et stykke tid, og man skal udvikle ny politik?

(BH) Jeg er enig med Mogens i, at hvis ministeren ikke selv kan drive noget, er det et problem – som statsministeren og Koordinationsudvalget må se at få løst.

Med alt det medlemmerne af Koordinationsudvalget har at tage sig til, har de så kraft nok til at komme med input til processen, når vi er nået til år 2?

(ML) Ellers skulle det nok være muligt at re-

» **Hvis ministeren ikke selv kan drive noget, er det et problem – som statsministeren og Koordinationsudvalget må se at få løst.**

kruttere folk fra de centrale ministerier til at agere tænketank.

Det er et spørgsmål om at trække på embedsværket?

(ML) Ja.

(BH) Departementschefen i Statsministeriet er gennem departementscheferne i de enkelte ministerier velinformeret og ved om ministeren er velkørende. Jeg har selv været med til at drøfte en minister og en departementschef, som passede sammen på den måde, at intet ville ske. Det måtte der gøres noget ved, og det var jeg med til at drøfte i Koordinationsudvalget. En navngiven minister og en navngiven departementschef. Selvfølgelig kan man det, og det sker.

Nogle siger, at nutidens departementschefer går alt for langt i den politiske rådgivning. Andre kunne finde på at sige, at de ikke er musikalske nok. Hvordan vurderer I det?

(BH) Først vil jeg dementere, at det skulle være et stigende problem, hvis ministeren og departementschefen stemmer på forskellige partier. Det er nærmest en fordel at have embedsmænd nær på sig, som tilhører den anden fløj. Det gør de pågældende endnu mere lydøre overfor ministeren. Som minister havde jeg brug for embedsmænd, der kendte landskabet.

→ SIDE 4



» **Der er ikke behov for nye regler, fordi nogen overtræder reglerne. Der er behov for at slå ned på dem, som har overtrådt reglerne.**

(ML) Det, mener jeg også, er det vigtigste. Men hvis kvaliteten ikke er helt i top hos departementschefen, kan man jo også sætte ministersekretariatet sammen, så man får det, man har brug for.

Der skal stadigvæk udvælges nogen til det ministersekretariat, og der hænger I vel på departementschefens vurdering?

(ML) Jeg ved ikke, hvordan Bertel har oplevet det, men jeg har altid fået 2-3 forslag og snakket lidt med dem. Man kender dem måske i forvejen. Det kan man godt temperamentsmæssigt og kvalifikationsmæssigt afstemme.

(BH) Jeg lærte at lytte til departementschefen.

Hvad forventer I af departementschefen i forhold til den politiske rådgivning, og er der noget, som ikke indgår i departementschefsrollen?

(ML) Jeg har ikke oplevet nogen grænser, som er blevet overskredet. Hvis jeg har oplevet et enkelt eksempel under min seneste udstationering, var det mere et forsøg på at flyt-

te ministeren i en sag ved at komme listende og sige: "Jeg synes, jeg har hørt statsministeren sige det på en anden måde". Så kunne jeg heldigvis sige, at jeg har netop talt med statsministeren.

Man kan vel også møde forsigtige embedsmænd, der ser farer alle mulige steder?

(BH) Det er ikke sikkert, at det er af ond vilje. Men embedsmænd har det med at ekstrapolere.

(ML) Hvis man bare drejer tyve grader på en sag i forhold til forgængeren. Så er der panik: "Har du nu tænkt over det" osv. Det er udmærket. Det må de gerne.

I kan også have nogle ting, som I vil. Men så kommer de ikke bare med råd om, hvordan man gør det, men med alskens praktiske indvendinger?

(BH) Ja, og sommetider bliver ting også sinket. Det har jeg været ude for.

(ML) Der er en berømt episode under Anker Jørgensens regering, hvor Svend Jakobsen var finansminister og Erling Olsen boligminister. Erling havde lavet et rimeligt vidtløftigt papir om et eller andet. Han mødte op i regeringens økonomiudvalg med det. Finansministeren kom med at langt notat om, hvorfor intet af det kunne lade sig gøre. "Nåh ja, man kan også gøre det omvendt", svarede Erling. Det er en meget forskellig tilgang. Finansministeren sad der med alle embeds-

værkets indvendinger, men Erling havde den der forunderlige evne til at sige ”Okay, så gør vi det på den anden måde”. Hvordan man tackler bureaukratisk træghed, der altid vil være der, kommer meget an på ministrene selv. Det er også vitterligt, at hvis en minister ikke har nogen særlig plan, så skal vakuummet nok blive udfyldt.

(BH) Man skal ikke bebrejde embedsmændene, at de udfylder tomrummet.

Men nogen vil sige, at de ministre har brug for politiske rådgivere?

(ML) Det er muligt. Og det må statsministeren have øje på – der kan være mange grunde til at udnævne en minister...

I siger altså, at vi har et ret fleksibelt system og inden for rammerne af det klassiske embedsværk kan man organisere sig til rigtigt meget?

(BH) Men vi siger ikke, at det er ligegyldigt, hvad man gør.

Forud for valget i 2011 blev du, Lykketoft, citeret for, at vi måske skulle lave noget om i vores eget system omkring den politiske ledelse og indføre statssekretærer og viceministre.

(ML) Jeg kan ikke huske, hvad jeg nøjagtigt sagde. Nogle gange har jeg sagt, at de politiske rådgivere ikke har så stor mening i den rolle, som man har defineret til dem. Hvis man endelig skulle aflaste ministrene, skulle det være en ordning, som lignede en norsk eller svensk variant med statssekretærer eller viceministre, som kan tage af i forhold til parlamentet. Jeg vil ikke have de der rådgivere i et væk – det er sådan noget, jeg har sagt.

(BH) Jeg har tænkt tanken i en ganske bestemt sammenhæng. Jeg synes, at det er bedst at have undervisning og forskning i samme ministerium. Men det bliver et kæmpeministerium. Derfor kunne man godt på netop det felt, ligesom når det gælder udviklingspolitikken, have en minister ”uden portefølje”

(ML) Fordi vi ikke har kunnet lave statssekretær- eller viceministerordninger, har man opsplittet flere af de gamle store ministerier. Finans-, økonomi- og skatteministerierne er i virkeligheden det samme. Thorkil Kristensen dækkede i gamle dage det hele.

(BH) Anders Andersen gjorde det i den smalle V-regering.

(ML) Man kan slet ikke have så store ministerier i den danske statsorden. Det er simpelthen for uoverkommeligt. Bare det, at Skatteministeren i et normalt Folketingsår har en fjerdedel af al lovgivning, gør det umuligt også at være finansminister.

Er nogle ministeriers størrelse i dag et problem?

(BH) Arh, Finansministeriet kan næsten ikke blive mindre end nu.

(ML) Det kan næsten ikke splittes mere op nu. Slet ikke efter den sidste barbering.

I sådanne superministerier kunne der så være flere ministre?

(ML) Ja, det kunne der godt.

Skal det så være flere ministre, som er formelt ligestillet, eller skulle det konsekvent være en junior- eller viceminister?

(BH) Jeg har haft kolleger i EU, som har haft frygtelige problemer med deres viceministre. Det kan altså også være en komplikation.

(ML) Det er faktisk ikke rigtigt til at svare på, hvad der principielt giver flest kompetenceproblemer: Flere ministre sideordnet eller en superminister og nogle viceministre. Begge dele kan gå galt. Det afhænger af personerne.

Der er altså et behov, men det er svært at dække?

(BH) Det skal i hvert fald være fra samme parti, ellers opstår der en konkurrence om at profilere sig selv.

Jeres ministererfaring strækker sig fra 1981 til 2011. Hvad er de væsentligste forandringer i vilkårene for ministrene?

(BH) Medierne fra morgen til aften. Det nødvendiggør, som Mogens siger, at der er en som tager telefonen og giver ti linjer om, hvad den sag handler om, og hvad vi eventuelt kan svare. Sådan var det slet ikke, da jeg var minister første gang.

(ML) Jeg synes allerede, det var på vej, da jeg var minister første gang i 81-82. Men skat har også altid ophidset gemytterne. Mængden af medier, man skal forholde sig til, og døgnrytmen er dog mere hektisk. Arbejdspresset er også større. Det er sagsmængden også, og det kan godt have at gøre med udviklingen i medierne, fordi de har så mange personsager.

I min lange tid i Finansministeriet var det

→ SIDE 6

dog først og fremmest det kroniske pres fra interessenter, hvad enten det var kolleger i regeringen; partier, man skulle forhandle med eller kommuner, amter, fagforeninger i det offentlige, interessegrupper - og Hr. Møller. Det gav et voldsomt pres med op til fjorten forskellige slags møder om dagen. Hele tiden at være på højde med, hvad det er, de kommer med, er et enormt arbejdspress.

Aktiviteten og tempoet i Folketinget er langt højere end nogensinde før. I hvilket omfang belaster det?

(ML) Vi havde et møde i går for at samle nogle oplevelser op omkring eksplosionen i åbne samråd. Åbningen for offentligheden til en stor del af udvalgmøderne stjæler af ministerens arbejdstid. Det er nogle gange uforsvarligt, fordi det bliver ren chikane.

Kunne en junior- eller viceminister aflaste i den situation eller ville presset stadig blive rettet mod den, som i virkeligheden sidder for bordenden?

(ML) Det er mest det sidste. Det vil være svært at få folketingsudvalgene til at acceptere en sådan ordning. Men hvis man kunne, ville det aflaste. Jeg vil være fuld af forståelse for at eksperimentere med nye former for at tage noget af presset.

I startede begge med at sige, at politiske rådgivere er overvurderede, og hvis der er et behov, er det for presserådgivere. Nu ser det ud til, at den er drejet, så det i højere grad er politiske rådgivere?

(ML) Så fungerer de velsagtens som en slags politisk ministersekretær, og det kan sagtens være udmærket. Men der er nogle fuldstændigt vilde og overdrevne forestillinger om den institution, som først og fremmest er næret af Mogensens og Kristiansens selvpromoverende show.

(BH) Ja, ren selvovervurdering.

(ML) Der er en masse snak om, hvorvidt reglerne er rigtige, hvor nogen potentielt har overtrådt reglerne. Der er ikke behov for nye regler, fordi nogen overtræder reglerne. Der er behov for at slå ned på dem, som har overtrådt reglerne. Og naturligvis også behov for, at en statsminister tænker over, om der er tilstrækkeligt opsyn med, at de holder sig på den rigtige side. Det er noget andet. Jeg bliver næsten udmattet, når vi skal diskutere de her særlige rådgivere. Jeg mener, at de betyder langt mindre, end man får indtryk af i Mogensens og Kristiansens show og gennem aviserne.

I en række andre lande rekrutterer man efter politiske kriterier til de øverste embedsmandsposter, mens vi holder fast i meritprincippet...

(BH) Det skal man holde fast i.

(ML) Jeg har ikke oplevet nogen alvorligt ment diskussion på noget kompetent niveau hverken i den ene eller anden side af Folketinget om at lave om på det princip. Det hænger også sammen med, at vi har opdraget en embedsstand, som kan udfylde den her ordning.

Der kommer alligevel op til valgene en diskussion om dødslistor og politiske personudskiftninger?

(ML) Ja, det er der hver gang. Der er også nogle, som er blevet skiftet. Det gjaldt f.eks. i sin tid fhv. departementschef Jørgen Halck. Det skal der også være mulighed for, men det er ikke en underkendelse af systemet.

(BH) Man skal ikke undervurdere Statsministeriets departementschefs store betydning for mange ting i en regering.

Men kan der være overvejelser i forbindelse med et skifte, fordi man har behov for dreje supertankeren i den rigtige retning efter et årti på samme kurs?

(ML) Det er rigtigt. Jeg ved bare ikke, hvordan man skal gøre det. Det er først og fremmest departementscheferne, der skal indleve sig i deres nye omgivelser. Det er de selvfølgelig ikke alle lige gode til. Jeg møder også ministre nu, som siger, at de får papirer, som de føler kun er fem procent drejet fra den tidligere regerings politik.

Hvad er dit råd til en sådan minister?

(ML) Ikke andet end, at så må ministeren sige, hvad han vil have. Systemet nægter ikke at udføre ordrer, men det skal have dem.

(BH) Jeg ville tage en snak med departementschefen og sige: "Du må forstå, at der hviler en vis forventning på mig. En forventning om, at vi ændrer nogle ting, som vi har kritiseret. Der er flere måder, vi kan gøre det på. Den ene måde er, at du og alle dine sagkyndige sætter kræfterne ind og får noget fornuftigt ud af det, vi har sagt. Den anden mulighed er, at vi laver et lille sekretariat omkring ministeren og departementschefen, som tager sig af den slags.

(ML) Var det ikke Fogh, som havde sagt til departementscheferne, inden de startede: "I skal være klar over, at jeres opgave er ud fra en falsk tone at lave en symfoni".

(BH) Det passer meget godt.

Vi taler meget om den politisk-taktiske rådgivning og politisk musikalitet. Hvor langt ned rækker det krav? Drejer det sig bare om departementschefen, eller er det også krav til andre chefer?

(begge) Nej, også længere ude da.

(BH) Det er på de lavere niveauer, at jeg har mødt træghed og været ked af, at departementschefen tilsyneladende ikke kunne trænge igennem.

En bureaukratisk træghed eller en politisk træghed?

(BH) Nu taler vi om embedsmænd, som ikke dagligt møder ministeren. Så er det departementschefens opgave at sørge for, at politikken kommer ud i de yderste led. Det er tilsyneladende svært, for det er et tilbagevendende problem.

(ML) Der var ledelsen i Finansministeriet uhyre effektiv.

(BH) Ja, men Finansministeriet er også et korps – et jægerkorps. Sådan er Undervisningsministeriet og Sundhedsministeriet ikke.

(ML) Det var Skatteministeriet heller ikke. Der var mange notater om, hvad der ikke kunne lade sig gøre.

Er proceduren for rekruttering til topposterne god nok?

(ML) Det har jeg ikke rigtigt nogen vurdering af. Jeg har måske endda endnu mindre fornemmelse for det end dig, Bertel. Du har siddet med det senere end mig. Men noget med psykologtests osv.?

Ja, men også hvor man centralt finder ud af, hvem der skal sidde hvor.

(ML) Du er nødt til at give forholdsvis stort tøjrslag til den enkelte minister, når der skal skiftes departementschef. Men der er eksempler på, hvor man siger til en minister: ”Du bliver nok nødt til at tage ham eller hende der som departementschef”.

(BH) Det tror jeg tit finansministeren har sagt, og det er godt.

Men en meget uformel procedure efter konkret behov?

(BH) Jeg tror ikke på rekrutteringsvirksomhederne. Jeg har brugt den metode én gang – det var en katastrofe, og vi udnævnte den forkerte. Det har jeg undskyldt over for den



» **Så må ministeren sige, hvad han vil have. Systemet nægter ikke at udføre ordrer, men det skal have dem.**

rigtige mange gange. Den vurdering som f.eks. Finansministeriets departementschef har af sine kontorchefer, afdelingschefer og dem, der har støbt kugler, er guld værd, når man skal have en departementschef. Jeg har ret stor tillid til departementscheferne som dem, der kigger talenterne ud.

(ML) Vi har haft mange eksempler på, at Finansministeriet som blæksprutte matcher alle andre ministerier på den ene eller anden måde, og de har haft fine erfaringer med de gode folk, som Finansministeriet har sat i andre ministeriet. ■



Udvalget vil behandle de væsentligste af de spørgsmål, der har været fremme i de senere års politiske og offentlige debat om de særlige rådgivere og deres virke, og forsøge at give nogle fornuftige svar herpå.

20 år med særlige rådgivere

De seneste 20 års debat om embedsmænd og særlige rådgivere har spændt over mange emner. I artiklen giver formanden for det netop nedsatte udvalg om særlige rådgivere et overblik over debatten og præsenterer tillige hovedtemaerne for det udvalgsarbejde, der nu går i gang.

■ **AF HØJESTERETSDOMMER,
DR. JUR. JENS PETER CHRISTENSEN**

Den 14. december 2011 sidste år vedtog Folketinget, at ministrenes særlige rådgivere skal ses efter i sømmene. Folketingets vedtagelse (V 11) lød som følger:

”På baggrund af den seneste tids debat om de særlige rådgiveres funktion og antal konstaterer Folketinget, at der er behov for, at et sagkyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, herunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.”

Det sagkyndige udvalg er nu nedsat og går i gang med arbejdet her i juni måned. Udvalget kommer til at bestå af repræsentanter for en række centrale ministerier, Journalistforbundet, DJØF, Folketingets Ombudsmand og særligt sagkyndige fra bl.a. universiteterne. Undervejs i arbejdet skal udvalget også inddrage Folketingets partier. Jeg er blevet spurgt, om jeg vil være formand for udvalget, og jeg har sagt ja.

Nedsættelsen af det sagkyndige udvalg er det foreløbige slutpunkt i den debat om embedsmænds rådgivning og bistand til ministre og regering, der med jævne mellemrum er dukket op gennem de seneste to årtier. Temaerne i debatten har været vekslende, spændende fra ”politisk kammerateri”, over ”politikfabrikker” og brugen af særlige rådgivere til ”misbrug af det faste embedsapparat” og spørgsmålet om ”spindoktorer” og deres virke.

Politisk kammerateri

Første fase i den politisk-parlamentariske debat kom i kølvandet på Nyrup-regeringens tiltræden i januar 1993. Temaet, der blev slået an, var spørgsmålet om ”kammerateri” og ansættelse af særlige rådgivere med partipolitisk baggrund. Anledningen var, at statsminister Nyrup Rasmussen tog en håndgangen mand fra det socialdemokratiske partiapparat med sig ind i Statsministeriet. Den pågældende – Ralf Pittelkow – skulle fungere som en art politisk-taktisk rådgiver

for statsministeren. Arbejdsminister Jytte Andersen lod sig på tilsvarende måde ledsage af to yngre medarbejdere fra Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske Sekretariat.

Oppositionen meldte sig straks med kras kritik. Der var, lød det, tale om et brud med princippet om faste, upolitiske embedsmænd til fordel for tidlig ansættelse af politiske kammerater på skatteydernes regning. Statsministeren og arbejdsministeren forsvarede sig med, at det ikke var første gang i danmarkshistorien, at en minister knyttede en person med ”særlige rådgivningsfunktioner” til sig. Fra Folketingets talerstol udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at han med Pittelkow havde knyttet en medarbejder til sig ”med en bred indsigt i mange samfundsspørgsmål af generel politisk-økonomisk karakter”, og at der var tale om at gøre regeringen ”endnu dueligere til at samarbejde med Folketinget”. Arbejdsminister Jytte Andersen udtalte, at ansættelserne hos hende var udtryk for et behov for ”at styrke arbejdsmarkedspolitikken” og for ”et supplement til et dygtigt embedsmandskorpset”.

”Politikfabrikker” og brugen af særlige rådgivere

Efter talrige spørgsmål og hidsig debat i Tinget, døde diskussionen efterhånden hen. Det samme gjorde de nævnte rådgivere, der én efter én forlod deres stillinger. Formentlig fordi ministrene fandt deres egne ben, og fordi det faste embedsapparat viste sin evne til omfattende og dygtig ministerbetjening. Og måske også sin evne til stilfærdigt at udskille uønskede fremmedlegemer.

For debattens vedkommende var der imidlertid kun tale om en kortvarig skindød. I april 1997 fremkom SF med et beslutningsforslag (B 112) i Folketinget, om at regeringen skulle pålægges at iværksætte ”et udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning”. I bemærkningerne til forslaget var det anført, at flere ministerier efterhånden havde forvandlet sig til ”rene politikfabrikker”, og at der derfor – blandt meget andet – var behov for at opstille regler for politiske

embedsmænd, som kunne sikre demokratisk indsigt og kontrol. Det ønskede udredningsarbejde skulle føre til, som det frygtløst blev udtrykt, ”klare retningslinjer” for ansvars- og opgavefordelingen mellem ministre og embedsmænd.

Det lykkedes den daværende finansminister, Mogens Lykketoft, at afværge, at beslutningsforslaget blev vedtaget af et flertal uden om regeringen. Efter aftale med begge fløje i Folketinget blev der i stedet nedsat et særligt ”Udvalg om forholdet mellem minister og embedsmænd”. Udvalget, der fik Miljøministeriets tidligere departementschef Mogens Bundgaard-Nielsen som formand, fik et kommissorium, der i det væsentlige var rent deskriptivt: Udvalget skulle kortlægge, hvorledes forholdet mellem embedsmænd og ministre rent faktisk var, og hvordan det havde udviklet sig gennem tiden. Et enkelt normativt element var der dog også, idet udvalget skulle vurdere, som det hed, ”fordele og ulemper” ved særlige rådgivere samt overveje ”sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse”.

Udvalget, som jeg var medlem af, afgav betænkning nr. 1354 i maj 1998. I en vis forstand var betænkningen et opgør med de foregående års kritik af ansættelsen af særlige rådgivere i ministerierne. For så vidt angik det normative, endte udvalget med at anbefale tre retningslinjer for ansættelse og placering af ”særlige rådgivere”, der siden har været fulgt: De særlige rådgivere burde 1) ansættes ved åbne opslag, så omverdenen informeres, 2) placeres i stabsorganer tæt på ministeren, uden instruktionsbeføjelse over for det faste embedsapparat, og 3) ansættes tidsbegrænset, så de som hovedregel går af med ministeren. Udvalget fastslog endvidere, at særlige rådgivere kunne rekrutteres såvel inden for som uden for kredsen af faste embedsmænd og såvel med som uden hensyntagen til partipolitisk tilhørsforhold.

Hvad angik de særlige rådgiveres mulige opgaver pegede udvalget eksplicit på tre: For det første kunne en ny minister tænkes at have gavn af ved sin tiltræden at rekruttere en person, som ministeren kendte og følte sig tryk ved. For det andet kunne det tænkes, at en særlig rådgiver som en art ”fri fugl” i ministeriet ville kunne fungere som rådgiver og sparringspartner for ministeren og i kraft af sin baggrund eller særlige viden ville kunne tilføre indfaldsvinkler, som det ikke var muligt at få fra embedsværket. For det tredje

» Set i eftertidens bakspejl er det bemærkelsesværdigt, at pressefunktionen ikke var en af de opgaver, vi i Bundgaard-Nielsen udvalget tiltænkte de særlige rådgivere.

kunne det tænkes, at en politisk rekrutteret rådgiver kunne have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland i folketingsgruppe og parti, som kunne være til gavn for ministeren.

Formuleret i et mindre betænkingspræget sprog, er de tre funktioner blevet betegnet henholdsvis ”støttepædagogfunktionen”, ”kloge Aage-funktionen” og ”forbindelses-officer-funktionen”. Set i eftertidens bakspejl er det bemærkelsesværdigt, at pressefunktionen ikke var en af de opgaver, vi i Bundgaard-Nielsen udvalget tiltænkte de særlige rådgivere.

Bundgaard Nielsen-udvalgets betænkning nr. 1354 fandt almindelig politisk tilslutning, da den blev offentliggjort i maj 1998. Partiet Venstre var dog fortsat imod brugen af særlige rådgivere. ”Jeg har altid været imod det, og det er jeg fortsat”, udtalte Anders Fogh Rasmussen til pressen. I en artikel i marts 1993 i Administrativ Debat havde han da også under overskriften ”Fri os for politiske kommissærer” udtrykkeligt slået fast, at: ”Ministre skal kunne tænke selv. Derfor er der slet ikke brug for at indsætte politiske kommissærer i ministerierne”.

Misbrug af det faste embedsapparat

Efter afgivelsen af betænkning 1354 i maj 1998 var der i et par år nogenlunde fred. Så blussede debatten om politisering af embedsmændenes arbejde op igen i efteråret 2000. Den konkrete anledning var navnlig økonomiminister Marianne Jelveds såkaldte Europiece i forbindelse med folkeafstemningen om Euro-samarbejdet. Pjecen var smykket med forfatterinden (og Euro-tilhænger) Lise Nørgaards formodet tillidsvækkende kontrafej. Hertil kom sagen om Erhvervsministeriets etablering af en særlig ”Task Force”, der kunne reagere omgående på negative historier om EU i forbindelse med folkeafstemningskampagnen om Amsterdamtraktaten. Også diverse regeringsberegninger på oppositionens skatteudspil mv. blev trukket ind i debatten.

→ SIDE 10

Folketingets forespørgselsdebat om disse emner den 16. januar 2001 mundede ud i en bemærkelsesværdig vedtagelse (V 38), hvori Folketinget udtalte, at ”idet Folketinget konstaterer, at der er sket en forøgelse i embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere er blevet varetaget af de politiske partier, at embedsmænds medvirken ved opgaver, der snarere er partipolitiske, er undergravende for embedsmændenes troværdighed, at opmærksomheden i denne forbindelse særlig skal rettes imod embedsværkets arbejde i forbindelse med valgkampe, opfordrer Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast.”

De daværende regeringspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, stemte imod vedtagelsen, idet de ikke kunne stå inde for vedtagelsens konstatering om, at der var sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier. Vedtagelsen resulterede i, at Justitsministeriet afgav ”Redegørelse af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre”. I redegørelsen (R 2) blev det fastslået, at grænserne for embedsmænds rådgivning og bistand markeres af, at embedsmændene i deres rådgivning mv. skal holde sig inden for gældende ret samt principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet.

Spindoktorerne

De såkaldte spindoktorer holdt for alvor deres indtog i ministerierne efter VK-regeringens tiltræden i november 2001. Statsminister Anders Fogh Rasmussen besluttede – måske ikke i fuldkommen harmoni med sine tidligere standpunkter – at hver minister måtte ansætte én og kun én særlig rådgiver. Ministeren kunne selv udvælge rådgiveren, der til gengæld skulle forsvinde fra posten sammen med ministeren.

I modsætning til de særlige rådgivere, der havde medført politisk debat i 1990’erne, var de særlige rådgivere under den nye VK-regering ikke ansat med henblik på at give faglig-politisk rådgivning. Det var ikke ”kloge Aage-typer”, der var tale om. De nye rådgivere var ansat for at hjælpe ministeren med at betjene pressen. I en række tilfælde kom de nye rådgivere da også direkte fra dagspressens kreds af Christiansborg-journalister. Hvor disse journalisters opgave tidligere

havde været at optræde som offentlighedens vagthund, skulle de nu arbejde for at sælge ministerens budskaber bedst muligt. Og derfor fik de – inspireret af det britiske for- eller skræmmebillede – hurtigt betegnelsen ”spindoktorer”.

Spindoktorernes virke gav snart anledning til politisk debat. Baggrunden var navnlig, at det i tre tilfælde tilsyneladende lykkedes doktorerne at træde grundigt rundt i spinaten. I foråret 2002 berettede pressen således om, at Fødevareministeriets pressesekretær havde forsøgt over for en journalist at miskreditere direktøren for fødevareregionen i København. Dernæst berettede man om, at Integrationsministeriets pressesekretær havde udøvet pression og fremkommet med slet skjulte trusler mod en person med det formål at få denne til at holde mund og undlade at deltage i et tv-interview. Og endelig – og politisk mest betydningsfuldt – rullede lavinen, da Finansministeriets pressechef over for pressen forsikrede, at finansminister Thor Pedersen overholdt bopælspligten på sin landejendom, og at forlydender om andet blot var ondsindet landsbysladder. Efterfølgende påtog pressechefen sig det fulde ansvar for de usande oplysninger, han angiveligt var fremkommet med. Samtidig forsikrede han, at han ikke havde talt med ministeren om sagen, før han udtalte sig, og at han heller ikke havde talt med ministeren derom i dagene umiddelbart efter. Det sidste vakte særskilt undren.

Pressechefens tilsyneladende noget ubekymrede omgang med sandheden gav anledning til debat i Folketinget, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen oplyste, at det var blevet indskærpet over for pressechefen, at de særlige rådgivere i almindelighed er undergivet de samme regler og retningslinjer som øvrige medarbejdere, bl.a. vedrørende sandhedspligt og saglighed mv.

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand

De nævnte sager om de såkaldte spindoktorers virksomhed dannede en væsentlig del af baggrunden for Folketingets forespørgselsdebat den 16. januar 2003 om principperne for embedsmænds rådgivning og bistand. Debatten kom dog betydeligt videre omkring og berørte alle de temaer, der havde præget de forudgående års politiske diskussion. Debatten mundede ud i en enstemmig folketingsvedtagelse (V 36) om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg.

» Vi skal også overveje muligheden for, at ministrene i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne..

Dette udvalg – ”Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre” – fik til opgave at spænde over alle de forudgående års debatter. Udvalget skulle således både vurdere, om der var behov for at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand, og om der var behov for at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand. Hertil kom for det tredje, at udvalget skulle vurdere, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for pressebetjeningen, samt om der var behov for at præcisere reglerne på dette område. Endelig skulle udvalget beskrive de sanktionsmuligheder, der er i tilfælde, hvor embedsmænd tilsidesætter reglerne.

Udvalget, som jeg var formand for, afgav i juni 2004 betænkning nr. 1443 om ”Embedsmænds rådgivning og bistand”. Betænkningen markerede en slutsten på de forudgående 10-15 års omfattende debat. Såvel i henseende til den faktuelle beskrivelse af embedsmændenes rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre som i henseende til beskrivelsen af de retlige rammer for denne rådgivning og bistand. Hertil kommer, at betænkningen giver den første samlede fremstilling af de almindelige forvaltningsretlige reglers betydning for den ministerielle pressebetjening - hvad enten denne pressebetjening varetages af almindelig embedsmænd eller særlige rådgivere og spindoktorer.

Hvad angår de særlige rådgivere indeholder betænkningen det overordnede hovedbudskab, at de særlige rådgivere er underlagt de samme krav om faglighed, lovlighed og sandhed, som gælder for almindelige embedsmænd. Rådgiverne skal holde sig inden for lands lov og ret, og de er ikke udstyret med en særlig blankocheck for løgnehistorier og ulovligheder.

Det nye udvalgs arbejde og opgaver

I det sagkyndige udvalg, der nu går i gang med arbejdet, skal vi ifølge kommissoriet kortlægge, hvordan udviklingen har været si-

den 2004, især hvad angår de opgaver, som de særlige rådgivere varetager, og hvilken uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund de har. På den baggrund skal vi vurdere, om der er behov for at præcisere de gældende regler og retningslinjer. I den forbindelse skal vi i udvalget også overveje antallet af særlige rådgivere. I øjeblikket har regeringens mest centrale ministre ret til to rådgivere, mens de øvrige ministre har ret til en. Vi skal også overveje muligheden for, at ministrene i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne.

Udvalgets kommissorium er i øvrigt lagt ret åbent op. Ved den nærmere afgrænsning af de spørgsmål, som vi i udvalget skal tage op til behandling, vil det derfor nok også være naturligt, at vi behandler de væsentligste af de spørgsmål, der har været fremme i de senere års politiske og offentlige debat om de særlige rådgivere og deres virke, og forsøger at give nogle fornuftige svar herpå. Det kan bl.a. dreje sig om de særlige rådgiveres organisatoriske indplacering og beføjelser over for almindelige embedsmænd, de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår og ansættelsesprocedure, oplæringen af dem i forvaltningsretlige principper mv., de almindelige sagsbehandlingsreglers betydning for de særlige rådgivere, sanktionsmulighederne over for dem, deres ansættelsesmæssige vilkår i forbindelse med udskrivelse af valg og i det hele spørgsmålet om åbenhed om de særlige rådgivere og deres opgaver.

Udvalget skal være færdig med arbejdet til næste forår. ■



Departementschefsvældets dage er ved at være talte.

Efter spindoktoren – kommer statssekretæren

Embedsapparatets politiske rådgivning er i mange ministerier ikke avanceret og professionel nok. Spørgsmålet er om embedsværket formår at omdefinere deres funktion. En ting er i hvert fald sikkert – som det kører i dag, får det ikke lov at køre de næste 20 år. Uanset om vi i de kommende år har blå eller rød regering, vil systemet blive ændret, og politikerne vil indføre et system med statssekretærer eller viceministre.

■ AF HANS ENGELL, POLITISK KOMMENTATOR, FHV. MF OG MINISTER

Da statsminister Helle Thorning-Schmidt onsdag den 14. december 2011 gik på Folketingets talerstol for at besvare den første hesteforespørgsel til den nye regering, havde hun ikke regnet med, det ville ende med en lille sejr til DF.

Partiets Peter Skaarup havde bedt statsministeren om svar på, hvad hun kunne oplyse ”om regeringens anvendelse af særlige rådgivere (spindoktorer), herunder regeringens kraftige udvidelse af ordningen samt hvad der var regeringens planer”. Partiet gik efter en vedtagelse, så regeringen blev tvunget til at nedsætte et sagkyndigt udvalg til at se på de eksisterende regler, herunder muligheden for at ministrene i højere grad ”serviceres af fastansatte i ministerierne”.

Thorning havde regnet med de borgerlige partier, der lige var flyttet ud af ministerkontorerne, ville være hjælpsomme. Men da det stod klart, at regeringen ville komme i mindretal, valgte hun at støtte oppositionens vedtagelse og dermed stemte 109 for det udvalg, der nu skal se på spindoktor-ordningen.

Det er bestemt ikke noget underbelyst område. Flere betænkninger, en undersøgelse fra Rigsrevisionen, mængder af spørgsmål i Folketinget og endeløse strømme af artikler i medierne har sat skarpt fokus på dette nye fænomen i primært den statslige administration.

Men sammenfattende kan man konkludere, at ministrenes brug af særlige rådgivere stort set følger anbefalingerne i den betænkning nr. 1443, som i 2004 dannede grundlaget for de retningslinjer vedrørende de særlige rådgiveres arbejdsområder, der stort set har været gældende til i dag.

En række skandalesager, hvor spindoktorer har spillet en direkte eller indirekte rolle, har

dog brudt dette mønster og ikke mindst i medierne og blandt mange vælgere skabt en opfattelse af, at der bag facaden på Slotsholmen foregår et dystert spil, hvor disse ”mørkets fyrster” øver en kolossal politisk indflydelse, manipulerer med medierne, kører rundt med deres ministre og i virkeligheden styrer den politiske dagsorden.

Det er selvfølgelig vildt overdrevet og grundlæggende forkert, men alene fordi rygtestrømmen kører, er det en meget god idé at få pudset regelsættet af i det opdaterende udvalgssarbejde, som nu går i gang. At højesteretsdommer Jens Peter Christensen, der som professor ledede det tidligere udvalg, nu også skal stå i spidsen for den nye granskning tyder på, der ikke er lagt op til en revolution, højst lidt justeringer af ordningen.

SRSF-regeringens brug af spindoktorer

Men hvad er så sandheden om spindoktorernes virke i den nuværende regering – hvilke ændringer er der sket i forhold til tidligere regeringer? Hvilke funktioner varetager de særlige rådgivere i dag? Og er der træk fx i medieudviklingen, Folketinget eller blandt det faste embedsværk, der skaber nye rammebetingelser for behovet og arbejdsformen for de særlige rådgivere?

I sit indlæg i Folketinget den 14. december 2011 understregede statsministeren, at hun på regeringens første ministermøde havde udmeldt nogle nye retningslinjer for ansættelsen af særlige rådgivere, som afveg fra tidligere:

Thorning havde fastlagt nye maksimumgrænser for aflønning af de særlige rådgivere, så det ikke løb løbsk – både generelt og i forhold til deres politiske arbejdsgivere.

For det andet kan medlemmerne af regeringens koordinationsudvalg (K-udvalget) og regeringens økonomiudvalg (Ø-udvalget)

ansætte to rådgivere i modsætning til tidligere kun én.

De øvrige ministre må nøjes med én rådgiver. Thornings begrundelse for denne forskelsbehandling var, at i en trepartiregering ”stilles der simpelthen større krav til koordineringsopgaverne”.

For det tredje havde hun gentaget de gældende regler om opslag af stillinger og anvendelse af den særlige standardkontrakt, som er udarbejdet for spindoktorerne, som blandt andet betyder, at de forlader posten sammen med deres ministre. Statsministeren havde ønsket allerede ved det første ministermøde at sikre, at ansættelsen af de særlige rådgivere ligger fuldstændig klar og med en ”god sikkerhedsmargen i forhold til de gældende regler, som de er formuleret i betænkning 1443”.

I virkeligheden var dette en langt mindre ambitiøs styrkelse af den nye regerings politiske arbejde, herunder idéudvikling, politikformulering, mediekontakt og meget andet, end Thorning og en lille kreds af toppolitikere i S-SF tidligere havde overvejet.

Med udsigt til et regeringsskifte, hvor en overvejende del af de nye ministre ville være uden erfaring fra tidligere regeringsarbejde og hvor tilmed et parti – SF – aldrig havde siddet i regering før, var der en opfattelse af, at regeringen havde brug for et langt stærkere hold til at kunne politikudvikle på et partipolitisk grundlag, end det normalt har været tilfældet.

Måske var tingene også præget af en vis skepsis over for det etablerede embedsværk, som nu havde vænnet sig til 10 års samarbejde med borgerlig-liberale ministre, og hvor flere

» Slotsholmen var simpelthen blevet for blå.

af embedsmændene havde deltaget særdeles aktivt med udvikling af lov- og reformforslag, der havde en udtalt (parti)politisk karakter. Slotsholmen var simpelthen blevet for blå.

Eksempelvis udtalte den daværende formand for SF's folketingsgruppe, den magt-

fulde Ole Sohn, den 23. marts 2011 til Ritau, at da VK-regeringen havde misbrugt embedsmænd politisk, var der brug for bedre spilleregler.

”En rød regering bør udforme nye spilleregler for forholdet mellem ministre og embedsmænd, fordi VK-regeringen har misbrugt centraladministrationen politisk. Embedsmænd udfører de ordrer, de får fra ministre. Vi ser løbende fuldstændig mærkværdige besvarelser og udregninger fra ministerierne, når de skal kommentere oppositions forslag. Der er en helt anden målestok, når de skal beregne regeringens egne forslag. Det er politisk bestillingsarbejde”, sagde Ole Sohn.

Stort set samme citater kunne man finde fra andre ledende politikere i den daværende opposition.

Et system med statssekretærer i Danmark

Overvejsen var, om man skulle tage skridtet fuldt ud og ikke bare styrke spindoktorsiden, men indføre et egentligt system med statssekretærer og en politisk planlægningsenhed måske med en kabinetsminister i spidsen (Bjarne Corydon blev flere gange nævnt), der som medlem af regeringen skulle styre arbejdet og planlægningen i regeringens koordinationsudvalg, der ville udgøre en slags kerneenhed internt i regeringen samtidig med, det var herfra, man kunne føre tilsyn med og inspirere de forskellige fagministerier til en mere målrettet politisk indsats. En slags politibureau med en kabinetsminister i spidsen, der refererede direkte til statsministeren og K-udvalget. Med andre ord: Det traditionelle embedsværk skulle skubbes i baggrunden til fordel for et arbejde, der fik et mere politisk præg – og dermed bedre mulighed for at fremme samfundsmæssige ændringer, end hvis det foregik i Slotsholmens normale tempo og med konsensussøgende departementschefer som den drivende kraft.

Alt dette kom der intet ud af. For i sidste ende var den kommende statsminister Helle Thornings overvejsen, at en ny regering ville have langt mere brug for støtte fra embedsmændene – end modstand. Det ville for en ny regering være en særdeles uheldig start, hvis man lagde ud med en konfrontation med de faste embedsmænd, der trods alt både har fagligheden, den politiske tæft og erfaringen i modsætning til et nyt hold med prøvede kræfter.

Sådan blev det i den runde. Embedsværket sejrede over alle – alt blev som det altid har

→ SIDE 14

» ... i sidste ende var den kommende statsminister Helle Thorning overvejelser, at en ny regering ville have langt mere brug for støtte fra embedsmændene - end modstand ...

været. Næsten. For sagen er ikke slut, hvilket jeg vender tilbage til.

Spindoktorerne i SRSF-regeringen

Det hold af spindoktorer, der rykkede ind i ministerierne sammen med spritnye ministre, havde en meget forskellig baggrund. Generelt må man sige, det er et særdeles kompetent hold med mange stærke kræfter og folk, der både politisk-, medie- og kommunikationsmæssigt er dygtige. Kvalitetsmæssigt er den nye regerings hold fuldt på højde – mindst – med tidligere regerings. På nøgleposter kører man endda endnu stærkere, bl.a. fordi flere spindoktorer ikke bare har en klassisk journalistisk baggrund og er gode til at håndtere den daglige mediekontakt, men tillige har en faglig baggrund, der gør dem i stand til at tænke længere – udvikle mediestrategier, politikformulering og forhandlingsmønstre.

Flere spindoktorer i den nye regering var kendte ansigter, der havde arbejdet sammen med deres ministre i adskillige år. Det gjaldt bl.a. tre nøglefolk som Noa Redington, der fulgte med Helle Thorning fra Christiansborg til Statsministeriet, Henrik Kjerrumgaard, der gik sammen med økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager efter i flere år at have været hendes nøglemedarbejder, og på samme måde Thomas Sæhl Sørensen, der skiftede rollen som Villy Søvnalds nærmeste rådgiver på Christiansborg ud med et tilsvarende job i Udenrigsministeriet.

Der var også overraskelser udefra bl.a. i Justitsministeriet, hvor den erfarne kommunikations- og PA-direktør Peter Goll blev ansat af justitsminister Morten Bødskov. Goll har tidligere været rådgiver for SF's formænd. Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen ansatte cand.scient.pol. Martin Rossen, der havde en solid baggrund og stærke netværk som kommunikationschef i Microsoft og tidligere chef for den politiske afdeling i TDC. Plus en fortid i DSU og parti.

Kirke- og ligestillingsminister Manu Saren ansatte derimod Ekstra Bladets politiske redaktør Niels Ditlev, der partipolitisk er fritænker. Thor Möger Pedersen ansatte Martin Justesen, der kom direkte fra stillingen som kommunikationschef i LO; Nikolaj Wammen hentede Thomas Juul-Dam, tidligere analysechef i PrimeTime Kommunikation, og Carsten Hansen tog den tidligere politiske rådgiver fra S-gruppen Jakob Eldrup med i By- Landdistrikt og boligministeriet. I maj 2012 rykkede Thomas Juul-Dam til Statsministeriet, hvor han blev Helle Thorning-Schmidts anden særlige rådgiver.

Især S og SF trak mange folk fra deres partiapparat i Folketinget med over i regeringen, mens R-ministrene brugte ganske lang tid på at sammensætte et spindoktorhold af folk udefra bortset fra Kjerrumgaard.

De personlige rådgivere er uddannelsesmæssigt og som typer meget forskellige. Det samme er deres funktioner i ministerierne. Det kendetegnende er, at hver minister har valgt sin egen model. Og at ministrene prioriterer forskelligt – nogle har brug for meget medierådgivning, andre har mere behov for strategisk bistand eller gode idéer. Og flere har brug for hjælp til det hele.

Forskellige modeller til forskellige ministerier

Det kendetegnende er, at i de ministerier, hvor der er ansat to rådgivere, har den ene en udadvendt funktion i forhold til medierne, mens den anden varetager de tætte relationer til ministeren omkring blandt andet taktisk og strategisk rådgivning og politikudvikling samt kontakten til de andre ministre og partierne.

En af de centrale spindoktorer bruger således 60 procent af sin tid på politikudvikling, herunder også deltagelse i forhandlinger sammen med ministeren, møder og konferencer. 20 procent anvendes på kommunikative opgaver i den mere komplicerede og tunge ende, mens ministeriets pressechef tager sig af det løbende. 20 procent af tiden bruges på at passe omverdenen – møder med medierepræsentanter, organisationsfolk, partimennesker, sagkyndige og andre. I andre ministerier varetager tilsvarende spindoktorer, der arbejder for ministre, der sidder i regeringens K- og Ø-udvalg, opgaven med en større procentvis fordeling til medie- og kommunikationsopgaver.

Denne fordeling af arbejdet har også betydet, at ministersekretariatene typisk er gået ind i en ny rolle, hvor det handler om kontak-

ten mellem minister og ministerium plus tilrettelæggelsen af en ministerkalender, der i langt de fleste ministerier er blevet langt mere pressede og komplicerede end tidligere blandt andet på grund af EU, øvrigt internationalt samarbejde plus pres fra medier og organisationer.

Ifølge regelsættet for spindoktorerne må de ikke have instruktionsbeføjelser i forhold til det faste embedsværk – og den regel respekteres stort set – og alligevel ikke helt. Spindoktorerne udsteder ikke ordrer til den øvrige del af ministeriet. Men da de særlige rådgivere typisk vil være de i ministeriet, der tilbringer mest tid sammen med ministeren og er bedst til at tolke ministerens tanker, ønsker og behov på den rigtige måde, er der jo ingen der tager fejl. Eller som én formulerer det: ”Embedsværket ved jo udmærket, at vi taler på ministerens vegne. Og den slags plejer at gøre et vist indtryk”.

Udviklingen i medie billedet

Ikke mindst udviklingen i medie billedet har været med til at sætte en ydre ramme om ministrenes arbejde, som er fuldstændig forskellig fra situationen for 20 år siden. Der er i dag et utal af tv- og radiostationer, aviser, magasiner plus alle de nye medier på nettet og ind i mellem en udenlandsk presse, der også vil have adgang til danske ministre. Aldrig har mediepresset på regeringsmedlemmerne været større end i disse år. Og en typisk dag uden de helt store sager kan sagtens føre til 10 til 20 medie henvendelser, hvor journalisterne ønsker en direkte kontakt med ministeren. Hvis man regner med, at hver af disse samtaler og interviews tager 10-20 minutter, viser det umuligheden i et sådant projekt. Alene af tidsmæssige grunde er man derfor nødt til at uddelegere meget af opgaven til spindoktorerne samt ministeriets faste folk i presse- og informationsafdelinger.

Koordination af udmeldinger og signaler

Behovet for at koordinere internt blandt spindoktorerne er også betydeligt, hvis regeringen ikke skal udsende forskellige udmeldinger og signaler. De spindoktorer, der arbejder for K-udvalgets ministre, mødes fast, hvor man koordinerer især omkring partilederne. Ø-udvalgets spindoktorer er lige startet på en tættere koordinering – blandt andet i forbindelse med regeringens 2020-plan.

Især på et område er der sket en vigtig udvikling fra den tidligere VK-regering til den nuværende SRSF-regering: De særlige rådgivere deltager i langt større omfang i forbindelse

med ministrenes møder og forhandlinger. Ikke for at tage ordet eller deltage i forhandlingen, men for efterfølgende at kunne evaluere og planlægge sammen med ministeren.

Men det er ikke kun på regeringssiden, at den udvikling har taget fart. Det gælder også for partiledere og centrale medlemmer af Folketinget, der i dag medbringer spindoktorer til forhandlinger og møder i langt større omfang end tidligere. Spindoktorerne har simpelthen erobret land i forhold til tidligere. Også partipolitisk koordineres der – for eksempel mødes de socialdemokratiske rådgivere hver mandag, hvor man gennemgår ugens historier, praktiske tiltag, hvornår kommer hvad, så man ikke går i vejen for hinanden. Og det typiske er også, at statsministerens spindoktor, Noa Redington, giver en politisk orientering om generallinjen, temaer, statsministeren gerne vil have fokus på, regeringens resultater og lignende. Der er dog ikke tale om nogen strategisk, men mere en taktisk operationel planlægning.

Også på andre områder tænkes der i nye og mere langsigtede baner. Det handler ikke bare om at få en god historie med i morgendagens avis. Men om hvordan mediefladen kan grundes. Hvordan skal den overordnede fortælling om en minister og vedkommendes politiske hovedsager formidles. Hvem ønsker ministeren som sine modstandere, og hvem vil han/hun alliere sig med? Hvordan placerer man sig på det lange sigt, hvordan vil regeringen fremstå på et bestemt område?

Spindoktorerne finder politiske idéer og tiltag, som ministeren kan bruge. Derefter skal tingene afprøves – og hvis det er ministeren selv, der gør det, rummer det risikoen for, at en prøveballon eksempelvis bliver skudt ned. Det kan være uheldigt, hvis det er et kabinetsmedlem, der får den i hovedet, hvor de særlige rådgivere har større frihedsgrader – de kan prøve tanker af på ministerens vegne og derefter indsamle reaktionerne for at se, om sagen kan bære til et egentligt politisk initiativ. Det typiske er, at de særlige rådgivere i dag er tættere på politik, forhandlinger og regeringens helt centrale overvejelser og afgørelser end tidligere. De deltager i rigtig mange af de helt afgørende møder. Og selv ved møder mellem deres egen og udenlandske ministre både i Danmark og i udlandet sidder spindoktorerne med ved bordet.

Embedsværkets politiske rådgivning

Hvordan påvirker dette så forholdet til departementscheferne og de faste folk i mini-

→ SIDE 16

» Hvad hjælper det, at man har forstand på jura, hvis det politiske instinkt er uanvendeligt?

sterierne? Generelt må man sige, at embedsværket og spindoktorerne har fundet en samarbejdsform, så tingene kører. De to systemer lever med hinanden, men de er ikke integrerede. Men det grundlæggende, følsomme problem er indtil nu uløst: Nemlig det forhold, at centraladministrationens topembedsmænd af politikerne opleves som alt for reaktive, forsigtige, uninspirerende og traditionelt tænkende. At det system vi kender i dag – og har kendt i generationer – ikke opleves som tidssvarende i forhold til de udfordringer nutidens ministre og toppolitikere står med.

Embedsmændene vil helst have brede politiske flertal i alle væsentlige sager – det gør livet lettere (også for dem selv) – og de har ikke mange ideer til deres ministre, hvis det ikke kan lade sig gøre. Den politiske rådgivning er simpelthen i mange ministerier ikke avanceret og professionel nok. Hvad hjælper det, at man har forstand på jura, hvis det politiske instinkt er uanvendeligt?

Embedsværket er bedre til at fremføre betæneligheder, problemer, skabe forsinkelser, arbejde alt for langsomt end at komme med nye ideer, finde nye veje, afprøve nye metoder og tænke nye tanker.

Embedsværket vil helst bare fungere som den udøvende magt, forberede lovgivning, ordne sager, besvare henvendelser. De betragter politikudvikling og medie håndtering med skepsis – som besværlige og problemfyldte områder, man helst skal holde sig fra. Det kan koste medieomtale og i sidste ende karrieren. Aldrig har så mange embedsmænd været på forsiden af aviserne som i disse år.

Sådan er det naturligvis ikke alle steder – også på det punkt er tingene meget varierede i ministerierne – men generelt er begejstringen for topembedsværket stærkt behersket – både på det blå og det røde hold. Slotsholmens elite har ikke samme stjernestatus som for 20 år siden. Tiden er simpelthen en anden end dengang, hvor det hele bare handlede om at ordne sager. I dag vurderes ministre på deres evne til at tænke nyt, arbejde hurtigt og være synlige. At skabe resultater og kunne markedsføre dem. Embedsværket

trækker hyppigt den anden vej – og det skaber konflikten.

Der arbejdes efter et forsigtighedsprincip, som blokerer for nytænkning og udvikling.

Spørgsmålet er, om det i de kommende år bliver meget anderledes – om embedsværket formår at omdefinere deres funktioner i forhold til ministrene uden at komme i konflikt med andre principper og regler. Om deres uddannelsesmæssige baggrund simpelthen er god nok og især tidssvarende i forhold til de krav, der i dag udstikkes fra ministerkontorerne. Der vil altid være behov for dygtige jurister, økonomer og andre fagligt kompetente. Men dem kan man altid finde. Det er sværere med det politiske, taktiske og mediemæssige – oveni al fagligheden.

En ting er i hvert fald sikkert – som det kører i dag får det ikke lov at fortsætte de næste 20 år. Hvis man vil have en smagsprøve, kan man bare læse den nye miljøminister Ida Aukens særdeles åbenhjertige vurderinger på SFs landsmøde:

»Vi har arvet et embedsapparat, der i ti år blev kørt af de borgerlige. Vi kommer ind med friske øjne og siger: 'Hvorfor skal tingene køre på den måde?' Vi tør godt gå ind og sætte os i regeringsstolene og sige: 'Jeg er da ligeglad med, at du er departementschef. Det er mig, der er minister. Gå væk',« sagde Ida Auken, idet hun dog tilføjede, at embedsapparatet er en stor hjælp i det daglige arbejde.

Ida Aukens vurdering ligger helt på linje med andre nye ministre og toppolitikeres. Også ministre fra den tidligere regering kan fortælle om de kampe, de måtte tage med deres embedsmænd – og hvor tungt tingene kørte. Min vurdering er, at uanset om vi de kommende år har blå eller rød regering vil systemet blive ændret, og politikerne vil beslutte indførelsen af et system med statssekretærer eller viceministre, som i lighed med stort set alle andre EU-lande og alle de nordiske lande får en politisk ledelsesfunktion i ministerierne. Departementschefvældets dage er ved at være talte.

Det nuværende system har levet sig selv ud – og spørgsmålet er ikke, om vi får en ny administrativ opdeling. Spørgsmålet er alene, hvilken statsminister og regering, der har modet til at træffe beslutningen.

Spindoktorerne var det første skridt.

Statssekretærerne bliver det næste. ■

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 lydhør, og som ikke bare forfølger 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 lydhørhed 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 indviklede 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 mediernes 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 funktional 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 porteføje og sideordnede ministre
Ministerielt hieraki	Særlige rådgivere knyttet til den siddende minister 1) Kommunikation 2) Politisk rådgivning 3) Ekspertes 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.¹ 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 pressemæssige beredskab, og at relevant faglig merit her ganske ofte har overtruffet 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.² 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.*



Et sterkt faglig embetsverk i departementene er avgjørende for legitimiteten i politiske beslutninger og tiltroen til det politiske system.

Norske departementer i skjæringspunktet mellom politikk og fag

De siste tiårene har sett en kraftig vekst i kommunikasjonsmedarbeidere og en klar vekst i politikere i de norske departementene. Over tid kan dette utfordre fagavdelingenes faglige integritet, deres evne til å gi faglig uavhengige råd, og sikre at alle sider av en sak blir tilstrekkelig belyst før beslutning fattes. På lengre sikt kan dette underminere departementenes faglige legitimitet, og dessuten peke i retning av et system, hvor det ikke bare er den politiske ledelse som må skiftes ut ved valg.

■ **AF FAGDIREKTØR CARLO THOMSEN, FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET & PROFESSOR RUNE J. SØRENSEN, HANDELSHØYSKOLEN BI**

Norge har som kjent ministerstyre, hvor den enkelte statsråd er ansvarlig for sitt departement og sin sektor. Den sentrale mekanismen for koordinering er, at regjeringen i statsråd samlet fremmer saker overfor Stortinget. I viktige saker der det er uenighet mellom departementene blir avgjørelser truffet i regjeringen, dersom man ikke klarer å løse dem på annen måte.

Norge har 17 departementer (kjerneministerier) i tillegg til Statsministerens kontor, og 20 statsråder (statsministeren og en samordningsminister ved Statsministerens kontor, og utenriksministeren og utviklingsministeren ved Utenriksdepartementet). Statsråden er departementets øverste sjef. I tillegg til statsrådene har man politisk utnevnte statssekretærer og politiske rådgivere. Internt i departementet kan statssekretærene foreta beslutninger på vegne av statsråden, mens politiske rådgivere ikke har noen slik myndighet.

Norge har gjennom mange tiår hatt en utvikling hvor oppgaver er ført ut av departementene og lagt ut i direktorater eller statlige etater. Departementene har få eller ingen operative oppgaver, omfanget av enkeltsaksbehandling er relativt beskjeden, og de driver ikke med tjenesteyting overfor innbyggerne. Sentrale oppgaver for departementene er politikkutforming og politikkgjennomføring på ulike samfunnsområder, hvor departementet dels er sekretariat for politisk ledelse og dels er ansvarlig for etats- og eierstyring, og administrasjon av tilskuddsordninger. Sammenlikninger med andre land viser, at de norske departementene gjennomgående har et lavt antall ansatte (OECD 2010).

Flere politikere og større informasjonsavdelinger

Først litt om den faktiske utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere i de norske departementene. Tabel 1 nedenfor viser utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere for utvalgte år mellom 1984 og 2011.

År	Kommunikasjonsmedarbeidere i departementene	Politikere i departementene
1984	15	54
1991	30	59
1997	85	74
2001	87	79
2005	102	76
2008	122	82
2011	138	79

Tabel 1. utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere for utvalgte år mellom 1984 og 2011. Kilder: Departementenes telefonkatalog og SMKs hjemmesider.

I 1984 var det til sammen 15 ansatte som arbeidet med formidling av informasjon, enten som informasjonssekretær, informasjonskonsulent eller pressetalsmann. I februar 2011 var antallet slike medarbeidere steget til 138, noe nær en tidobling. Antall departement var det samme i 1984 og 2011.

I 1984 var antall politikere (statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere (tidligere benevnt personlige sekretærer)) 54. I 2011 var antallet økt med knapt 50 prosent til 79.

Hvorfor finner veksten sted?

Utviklingen kan forstås på to måter. Den første er at endringene kan tolkes som et svar på endringer i omgivelsene, særlig utviklingen av informasjonssamfunnet. Her er departementets strategi essensielt defensiv; dette er reaksjonshypotesen. En annen forklaring er at endringene må forstås som en bevisst strategi for å utvikle departementene som politiske sekretariater og som instrumenter for iverksetting av politiske programmer. I dette tilfellet har departementene en offensiv strategi; dette er politiseringshypotesen.

Reaksjonshypotesen

Produksjon av informasjon og kommunikasjon er viktig i all virksomhet. Antall informasjonsmedarbeider har vokst sterkt i private og offentlig eide bedrifter, frivillige organisasjoner og i de ulike statlige og kommunale etater. Det som ville vært overraskende var, hvis departementene hadde en annen utvikling.

Departementene må tilpasse seg høyere krav til informasjon både fra massemedia, organisasjoner og enkeltpersoner. Offentlighetsloven stiller høyere krav til, at departementene holder orden i sine postjournaler, og at de raskt kan gi innsyn i relevante dokumenter. Videre forventes at departementene gjør mye informasjon tilgjengelig på nettet. Nyheter skal publiseres døgnet rundt, ikke sjelden på grunnlag av informasjon og kommentarer fra departementene.

Et annet aspekt er utviklingen i massemedia. En lang rekke aviser hadde en klar tilknytning til et parti, slik at regjeringen kunne bruke denne til å informere og argumentere for sin politikk. I dag har mediene ingen eller meget svak partitilhørighet – og politisk ledelse i departementene kan ikke regne med, at avisene ”selger inn” det politiske budskapet. Både gravende journalistikk og kommentarjournalistikken har et grunnleggende kritisk perspektiv på makthavernes virksomhet.

En tredje side er selve veksten i antallet medier og antall journalister. En indikator på de krav som departementene stilles overfor er antallet journalister. Fra 1997 til 2008 økte antallet medlemmer i Norsk Journalistlag med nærmere 2.000 medlemmer, noe som antakelig har medført en økning i antall pressehenvendelser. Statsrådene utsettes for vesentlig mer kritikk. Vi har innhentet data om antallet oppslag i norske aviser som omhandler kritikk av statsråder. Dette har økt fra 173

» En forklaring på økningen i antall kommunikasjonsmedarbeidere kan altså være at behovet for å kunne håndtere kritiske media er økende.

oppslag i 1984 til et foreløpig toppunkt på 1.503 oppslag i 2010. En forklaring på økningen i antall kommunikasjonsmedarbeidere kan altså være at behovet for å kunne håndtere kritiske media er økende.

Politiseringshypotesen

Tradisjonelt har departementene blitt oppfattet som weberianske byråkratier: Embetsmennene er fast ansatte, de har en livslang karriere i statsforvaltningen, og ser det som sin oppgave å gi faglig funderte råd og iverksette statlig politikk. Deres sentrale verdigrunnlag er faglig integritet, og likebehandling av alle interesser. Politiseringshypotesen innebærer, at departementene i sterkere grad blir politiske instrumenter som skal utvikle politikk og kommunisere et budskap, som er i tråd med statsrådets partipolitiske idegrunnlag.

I et slikt perspektiv er veksten i departementenes informasjonsavdelinger et uttrykk for politisering av departementene, hvor faglighet tones ned. Ved å sentralisere kontrollen over informasjonsstrømmen blir fagdelingene og deres faglige vurderinger av saksforhold plassert mer på sidelinjen enn tidligere.

Tilsvarende kan veksten i antallet politikere i departementene forstås som et middel til politisk kontroll (OECD 2011). Disse bidrar til å bedre regjeringens evne til å håndtere omgivelsene, og de bidrar til å øke regjeringens evne til å utforme politikk og reformer i et stadig mer komplekst samfunn. Det siste gjelder ikke minst, når politikk krever samordning mellom flere departementer, eller når regjeringer består av flere partier med økt behov for intern politikkoordinering i regjeringen.

Hvilke konsekvenser har disse endringene?

Reaksjonshypotesen forklarer ekspansjonen i departementenes kommunikasjonsavdelinger og veksten i antallet politikere som et

→ SIDE 24

» ... embetsverket er langt mer involvert i politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning enn for noen tiår siden.

nødvendig svar på krav om forventninger i samfunnet. For å kunne løse grunnleggende oppgaver er det nødvendig med flere ansatte, som kan følge opp kompleks samordning mellom sektorer og partiene i koalisjonsregjeringer. Dessuten må politikerne i større grad stole på egne ressurser, når de skal informere og argumentere for egen politikk. I dette perspektivet er det få betenkeligheter flere politikere og større informasjonsavdelinger.

Politiseringshypotesen ser utviklingen som et resultat av en bevisst politisk strategi. Faglig uavhengighet og byråkratisk nøytralitet skal erstattes med en ny embetsmannsrolle, der skillet mellom politisk virksomhet og statlig administrasjon i økende grad viskes ut. Embetsverkets sentrale oppgave blir nå å tilby politikerne fakta og argumenter, som harmonerer med deres politiske program. En kartlegging gjennomført av Direktoratet for forvaltning og ikt i 2011 og av Statskonsult i 2007 viser, at embetsverket er langt mer involvert i politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning enn for noen tiår siden. Ambisjonene om å gjøre departementene til et effektivt sekretariat for politisk ledelse ser etter Difis mening ut til å gjøre embetsverket mer ensidig orientert mot å imøtekomme statsrådets behov på kort sikt: "Det handler primært om å få formidlet statsråden og hans/hennes politikk med positiv vinkling og bredest mulig dekning. Dette skjer ikke bare gjennom de voksende kommunikasjonsenheterne, men også ved at fagavdelingene trekkes mer inn i denne funksjonen." (Difi 2011:37)

Fagavdelingenes arbeid med politikkutforming farges av deres innveving i funksjonen som taktisk-strategisk rådgiver for den politiske ledelse. Over tid kan dette utfordre fagavdelingenes faglige integritet, deres evne til å gi faglig uavhengige råd, og sikre at alle sider av en sak blir tilstrekkelig belyst før beslutning fattes. En slik utvikling kan føre til at departementet mister faglig troverdighet – offentligheten vil mistenke, at partipolitiske mål leder til filtrering av informasjon og far-

gelegging fakta på en måte som harmonerer med politiske mål. På lengre sikt kan dette underminere departementenes faglige legitimitet, og dessuten peke i retning av et system, hvor det ikke bare er den politiske ledelse som må skiftes ut ved valg.

Dette betyr også, at politikerne i mindre grad kan støtte seg til embetsverkets faglighet for å få gjennomført utredninger. Departementenes fagavdelinger blir mer avhengige av eksterne råd, for eksempel i form av utredningsutvalg, akademiske miljøer, konsulenter eller underliggende fagmiljøer. Det faglige tyngdepunktet kan bli flyttet fra departementene til direktorater – det er her offentligheten kan hente nøkterne beskrivelser av situasjonen innenfor områder som helsesektoren, utdanningssektoren og petroleumssektoren.

Et sterkt faglig embetsverk i departementene er avgjørende for legitimiteten i politiske beslutninger og tiltroen til det politiske system. En nærmere diskusjon av embetsverkets faglige rolle og hvordan den kan bibeholdes eller styrkes under nye rammebetingelser fremover er derfor viktig. ■

Referanser:

OECD 2010. *Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"*, OECD 2010

Ministerial Advisers, OECD 2011

Statskonsult 2007. *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*, Statskonsult 2007:27

Direktoratet for forvaltning og IKT 2011. *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*, Difi 2011:11

Ministerbetjening i Sverige

Den svenske model for ministerbetjening er meget forskellig fra den danske, men den er ligesom den danske udviklet over en ganske lang periode med gradvise tilpasninger. Noget kan tyde på, at den svenske model i fremtiden vil indebære en dobbelt politisering: Sverige har mange politisk ansatte embedsmænd – ca. 200 i alt – samtidig med at grænsedragningen mellem ikke-politiske og politisk ansatte embedsmænd er under pres.

■ AF LEKTOR BIRGITTA NIKLASSON,
STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN,
GÖTEBORGS UNIVERSITET &
PROFESSOR PETER MUNK CHRISTIANSEN,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS
UNIVERSITET

Det svenske regeringskansli (RK) består af 11 fagministerier, Statsrådsberedningen (Statsministeriet) samt en forvaltningsafdeling. I alt omkring 4.700 mennesker arbejder her. Den vigtigste opgave for RK er at bistå regeringens ledelse af landet.

Der arbejder tre forskellige grupper i Regeringskansliet: ministre (statsråd), politiske embedsmænd og ikke-politiske embedsmænd. Ministrene leder arbejdet i det departement, de er placeret i, men alle større politiske beslutninger træffes af regeringen som et kollektiv. Der kan være flere ministre i samme departement (i alt er der pt. 24 ministre). Socialdepartementet har eksempelvis en socialminister, en socialforsikringsminister, en civil- og boligminister samt en børne- og ældreminister. I disse tilfælde har en af ministrene det overordnede ansvar for driften af departementet. Det er departementschefen – for nu at øge sprogforvirringen i sammenligningen med Danmark. Lederen af hele RK er statsministeren. Forvaltningsafdelingen har det overordnede ansvar for personaleforhold, økonomi og RK's infrastruktur. Afdelingen ledes af forvaltningschefen, som er en ikke-politisk embedsmand.

Ministrene har til sin hjælp en stab, som består af politisk udpegede embedsmænd, herefter blot politiske embedsmænd. Disse kan være statssekretærer, stabschefer, planlægningschefer, politisk sagkyndige (politisk sakkuniga), pressechefer eller pressemedarbejdere. I denne artikel fokuserer vi på de politiske embedsmænds rolle og deres udvikling. Afslutningsvis diskuterer vi de politiske embedsmænds fremtid set i lyset af den aktuelle politiske debat.

Ansættelsesvilkår for politiske embedsmænd

Politiske embedsmænd er ansat på en særlig kontrakt, politikeraftalen, ifølge hvilken de er knyttet til en bestemt politiker. Træder ministeren tilbage, stilles den politiske embedsmand frit. I gennemsnit varer en politisk embedsmands ansættelse ved RK tre år, men den er ofte længere for statssekretærer og kortere for politisk sagkyndige.

Ved fratrædelse er en statssekretær, som rekrutteredes fra en højtstående offentlig stilling, eksempelvis som generaldirektør for en statslig myndighed, garanteret en ny stilling på samme niveau. Derudover har statssekretærer, som har været ansat i mindst et år, ret til et fratrædelsesvederlag, som svarer til maksimalt 24 måneders løn, og 12 måneder, hvis ansættelsen har været i mindre end et år. De øvrige politiske embedsmænd har ret til 12 måneders fratrædelsesvederlag, hvis ansættelsen har været mindst seks måneder, og 6 måneders fratrædelsesvederlag, hvis ansættelsen har været mindre end seks måneder. I alle tilfælde tilpasses fratrædelsesvederlaget til muligt aktuelt erhvervsarbejde.

Forskellige typer politiske embedsmænd

I 2010 var der i alt 191 politisk ansatte ved RK. Fordelingen på de forskellige departementer varierer med antallet af ministre i departementet, ministrenes status og departementernes sagsområder, men hver minister har mindst en statssekretær, en pressesekretær og to politisk sagkyndige. Ministre, som også er partiledere, eller som har ansvaret for særligt store politikområder, har en større politisk stab.

Statssekretærene indtager en absolut nøgleposition i RK. Tidligere statsminister Göran Persson har eksempelvis udtalt følgende om statssekretærene: "Bagved hver succesrig minister står en dygtig statssekretær. Og bagved enhver minister, som ikke har succes, står som regel en mislykket statssekretær". Statssekretærenes centrale rolle beror dels på, at de formelt er ministerens nærmeste underordnede, dels på at de er den eneste



→ SIDE 26

gruppe, som formelt har såvel en politisk opgave som et administrativt ansvar. De udgør forbindelsen mellem regeringen og departementerne. Mens ministrenes opgaver først og fremmest er udadvendte, har statssekretærene ansvaret for den daglige drift af departementerne. Det er statssekretærene, som i praksis leder og samordner RK's virksomhed. Det indebærer, at statssekretærene har ansvaret for de enkelte departementers økonomi og personale.

Statssekretæren har ansvaret for, at departementerne leverer det beslutningsgrundlag, som regeringen efterspørger for at kunne gennemføre sin politik. Samtidig er det statssekretærens opgave at påse, at personalet har acceptable arbejdsvilkår og ikke overbelastes af eventuelt overentusiastiske ministre. Statssekretærens primære loyalitet ligger dog hos ministeren, som statssekretæren er politisk rådgiver for. Statssekretæren må sikre, at samarbejdet med ministeren er velkoordineret, og at statssekretær og minister sender de samme styringssignaler til embedsværket.

Andre politiske embedsmænd, som også har en koordinerende rolle, er stabscheferne og planlægningscheferne. I modsætning til statssekretærene indgår de dog ikke i RK's linjeorganisation. De har således ingen formel autoritet i forhold til de ikke-politiske embedsmænd. Deres opgave er i stedet rettet mod de politisk sagkyndige. Stabs- og planlægningschefernes opgave er at samordne arbejdet i den politiske stab. De fungerer derfor som forbindelse mellem den politiske stab og ministrene. De har også til opgave at opretholde adskillelsen mellem de politiske og de ikke-politiske embedsmænds arbejdsopgaver ved at sikre, at de politisk sagkyndige ikke blander sig i opgaver, som havner på de ikke-politiske embedsmænds bord.

De politisk sagkyndige udgør den største gruppe blandt de politiske embedsmænd. Gruppen består overvejende af unge, loven- de partimedlemmer med høj uddannelse, dog ofte lavere end de ikke-politiske embedsmænd. Gennem jobbet som politisk sagkyndig prøves og skoles de med henblik på mere krævende opgaver i fremtiden. Deres opgave er at bistå ministrene i det politiske arbejde. Det indebærer blandt andet at holde ministeren opdateret på opgaver, som er på den politiske dagsorden, opdatere ministeren i spørgsmål, som må forventes at komme på den politiske dagsorden inden for en overskuelig fremtid, fremskaffe dokumentation,

bistå med politiske analyser og rådgivning, skrive taler og debatartikler, besvare breve, planlægge og deltage i rejser mv.

Hver politisk sagkyndig tildeles et bestemt politikområde. Nøjagtigt hvad de politisk sagkyndige skal beskæftige sig med, bestemmes af ministeren eller planlægningschefen. Statssekretæren har ikke noget formelt ledelsesansvar for den politiske stab. Tanken er altså ikke, at politisk sagkyndige skal fungere som "ministatssekretærer", som statssekretærene kan delegerer en del af deres opgaver til, men sådan fungerer det indimellem i praksis. Det indebærer, at politisk sagkyndige, som ikke har nogen formel autoritet i forhold til ikke-politiske embedsmænd, indimellem koordinerer de ikke-politiske embedsmænds arbejde på et mandat fra statssekretæren.

Den gruppe af politiske embedsmænd, som tilbringer mest tid med ministeren, og som ofte er en af dem, som kender ministeren bedst, er pressesekretæren og pressechefen (kun ministre, som er partiledere, har en pressechef), som er ansvarlige for ministerens mediekontakter. Præcis som de politisk sagkyndige forventes pressesekretæren og pressechefen at holde ministeren opdateret om, hvad der sker i medierne. Deres opgave er også at forsøge at påvirke mediernes billede af departementernes og ministrenes virksomhed, eksempelvis ved at få ministerens budskab til at tage sig fordelagtigt ud i medierne.

Pressecheferne og pressesekretærene må derfor have indsigt i, hvordan medierne fungerer, og de rekrutteres ofte blandt journalister. De må have et tæt kendskab til ministerens standpunkter og også til ministerens privatliv, så de kan forudse og imødegå alle de vinkler, som medierne kan tænkes at anlægge på ministeren. Pressesekretærenes og pressechefernes arbejde indebærer udformning af pressemeddelelser, tale med journalister, følge ministeren på rejser mv.

Samordning af ministerbetjeningen

Hvad angår samordningen af ministerbetjeningen mellem forskellige departementer, så mødes de forskellige medlemmer af de politiske stabe samtidig med, at regeringen holder møde hver torsdag. De politiske embedsmænd, der i hovedsagen arbejder med politisk rådgivning (dvs. stabs- og planlægningschefer og politisk sagkyndige), mødes for sig, ligesom pressesekretærene gør det. Statssekretærene har i stedet fælles arbejdsfroster og indimellem internat.

Der findes derimod ingen fælles struktur for, hvordan den politiske rådgivning til de enkelte ministre er organiseret. Den tilpasses efter departementernes størrelse og efter ministerens og statssekretærens ønsker. Der kan dog identificeres nogle mønstre.

For det første mødes den enkelte stabs medlemmer jævnlige. For nogle departementer er det hver dag, mens det er sjældnere for andre, men der er mindst stabsmøde en gang om ugen. I visse departementer deles stabsmødet op i mindre grupper afhængig af den samlede stabs størrelse. Graden af formalitet på møderne varierer, men de spørgsmål, som drøftes, er den forudgående uges arbejde og den kommende uges opgaver, herunder hvilke opgaver der skal forberedes, hvilke møder ministeren skal deltage i mv.

For det andet tager statssekretæren en runde, hvor han eller hun diskuterer relevante spørgsmål med samtlige enheder i departementet. Normalt deltager såvel politiske som ikke-politiske embedsmænd. På disse møder besluttet, hvilke spørgsmål embedsmændene skal arbejde videre med, og hvilke spørgsmål der bl.a. skal løftes op til næste ugemøde med ministeren. Denne runde er altså et vigtigt instrument til at sikre, at alle opgaver er ordentligt forberedte, når de forelægges ministeren. Derudover bidrager runden til, at den politiske stab får et godt overblik over departementets arbejde samtidig med, at embedsmændene får politisk og faglig feedback.

Runden kan illustrere et af den politiske rådgivnings dilemmaer, som endog har demokratiske aspekter. Formålet med runden – og en stor del af den politiske stabs hele eksistensberettigelse – er naturligvis at reducere ministerens arbejdsbyrde ved at foretage prioriteringer. De politiske embedsmænd har dog ikke noget selvstændigt politisk mandat; deres opgave er helt knyttet til ministeren. En forsvarlig varetægelse af denne gatekeeperrolle i forhold til ministeren forudsætter derfor, at de politiske embedsmænds prioriteringer og styringssignaler falder sammen med ministerens.

Der må som mindstemål stilles to krav, for at systemet kan være legitimt: 1) de politiske embedsmænd må ikke drive en agenda, som ikke er helt overensstemmende med ministerens, og 2) de ikke-politiske embedsmænd bør ikke efterfølge ønsker fra den politiske stab, hvis de har mistanke om, at ønskerne ikke er forankret hos ministeren. Så længe

disse to normer styrer alles adfærd, udgør forekomsten af politiske embedsmænd ikke en demokratisk trussel. Anna Ullström hævder tværtimod: ”De mekanismer, som regulerer, hvordan de politisk sagkyndige deltager i styringen, gør, at ... ministerens styring af departementerne ... styrkes”.¹

For det tredje skal også ministrenes eksterne kontakter, som for en stor dels vedkommende varetages af pressemedarbejdere samordnes med de upolitiske informationskanaler, som også findes på RK, nemlig departementernes informationsenheder samt Information Rosenbad. Sidstnævnte er en del af Forvaltningsafdelingen og har til formål at ”udvikle, samordne og formidle intern og ekstern information om regeringens arbejde og Regeringskansliets virksomhed”. Formelt adskiller denne opgave sig fra pressechefernes og pressesekretærernes opgaver, som ikke bare består i at informere, men også at formidle og forklare regeringens ”ønsker, politiske forslag og budskaber”.² Forskellen i opgaver mellem de politiske og de ikke-politiske embedsmænd leder på dette punkt ganske naturligt til, at grupperne har forskelligt perspektiv på, hvordan regeringens og RK’s virksomhed skal fremstilles på hjemmesider og andet informationsmateriale. Anna Ullström noterede som eksempel om sin tid som politisk sagkyndig på RK, at ”[m]ens pressesekretærene ville spidse det politiske indhold i informationen, ville embedsmændene holde den så neutralt som muligt”.

De politiske stabs udvikling og fremtid

Statssekretærene er den gruppe politiske embedsmænd, som har fungeret længst. Positionen blev allerede oprettet i 1917, men i begyndelsen var den ikke udtalt politisk. Det blev dog efterhånden tydeligt, at der ofte var en ideologisk kobling mellem statssekretæren og den siddende regering, især i Finansdepartementet, men det hævdes i politiske erindringer udgivet så sent som i 1960’erne, at statssekretæropgaven først og fremmest er upolitisk. I 1976 kom – samtidig med det første skifte fra en socialdemokratisk til en borgerlig regering i 40 år – det definitive signal om, at statssekretærene var politisk rekrutterede. For første gang blev samtlige statssekretærer udskiftet i forbindelse med et regeringsskifte. Tidligere forblev nogle af statssekretærene altså i tjenesten, selv når regeringen tabte et valg, på samme måde som de ikke-politiske embedsmænd. Efter 1976 har det ikke længere været muligt. Det indebar dog ikke, at statssekretæren nødvendigvis var medlem af et regeringsparti. I

→ SIDE 28

1971 var 46 pct. af statssekretærene medlem af et af regeringspartierne. Det ændrede sig dog efter, at positionen blev eksplicit politisk. I 1990 opgav samtlige statssekretærer, at de var medlem af et politisk parti, der havde del i regeringsmagten.³

At stabs- og planlægningscheferne kom til omkring 1965 hænger tæt sammen med det voksende antal politisk sagkyndige, jf. nedenfor. Med flere politisk sagkyndige opstod der et behov for at samordne arbejdet i den politiske stab. Denne opgave faldt på stabs- og planlægningscheferne. De kom dog også af andre grunde; især at man ville forbedre karrieremulighederne for de politiske embedsmænd. Som nævnt ovenfor er opgaven som politisk sagkyndig et tidligt trin i karrieren. Indimellem rekrutteres unge partisympatisører umiddelbart efter afsluttet eksamen fra universitetet, hvor de ofte har været politisk aktive. Det indebærer, at der er meget stor forskel med hensyn til alder, kompetence og ledererfaring mellem politisk sagkyndige på den ene side og statssekretærer og ministre på den anden. Selv om opgaven som politisk sagkyndig var tænkt som en planteskole for fremtidige politikere, er det ikke muligt at rekruttere personer direkte fra gruppen af politisk sagkyndige som statssekretærer. For at kunne holde på lovende, unge politisk sagkyndige og for at kunne forbedre mulighederne for at rekruttere nogle lidt ældre og mere erfarne som politisk sagkyndige indførte man mellemkategorien stabs- og planlægningschefer. Foruden samordningen af den politiske rådgivning til ministeren anvendes de ofte til at løse kvalificerede analyse- og udrædningsopgaver.

De politisk sagkyndige gjorde deres entre på RK i midten af 1900-tallet. Der er ingen officielle oplysninger om, hvor stor denne gruppe var inden midten af 1980'erne, hvor den blev opgjort til 17 personer. Ti år senere var antallet vokset med næsten 350 pct. til 59 personer, og antallet fortsatte med at stige i yderligere 10 år. Man nærmede sig efterhånden 200 politiske embedsmænd. Omkring 2005 opstod der en intens offentlig debat om de politiske embedsmænd. Både politikere og forskere udtrykte bekymring over gruppens størrelse og vækst. Resultatet blev en opbremsning af stigningen. I dag arbejder ca. 130 politisk sagkyndige på RK og altså i alt ca. 190 politiske embedsmænd.

Der har samtidig været et stigende pres for

flere politiske embedsmænd. De seneste 10 år er det sket en øget politisering af Statsministeriet (Statsrådsberedningen), hvor antallet af ansatte er vokset fra ca. 50 til ca. 200. Forklaringen er dels flere opgaver, dels at antallet af politiske embedsmænd er øget. Sverige har siden 2006 været ledet af koalitionsregeringer, som kan tænkes at øge behovet for mere koordination og dermed behovet for politisk rådgivning. Og før 2006 blev Sverige regeret af en socialdemokratisk mindretalsregering, som havde et tæt samarbejde med Miljøpartiet og Venstrepartiet, hvilket blandt andet førte til dannelsen af nye samarbejdskanslier, som overførtes til Finansdepartementet, hvor politisk sagkyndige fra samarbejdspartierne var repræsenteret.

Et tydeligt tegn på, at Statsministeriets samordningsfunktion er blevet styrket, er indretningen af Samordningskansliet i 2007. Det består af fire statssekretærer, en fra hvert af koalitionspartierne og ca. 20 politisk sagkyndige. Opgaven er at gennemføre en sidste samordning af alle politiske forslag, inden de sendes til regeringen for en formel beslutning. Dette er altså et ekstra lag af samordning, som er lagt oven på den almindelige samordning, som altid sker mellem departementer, som er involveret i en sag.

Foruden en øget koordination inden for RK er der også tydelige tegn på, at RK's samordning af den eksterne kommunikation – den politiske såvel som den mere faglige – er blevet styrket. I takt med mediernes stigende rolle for politisk granskning og dagsordensfastsættelse har den eksterne kommunikation med mediernes fået øget betydning, hvilket blandt andet kan ses af det voksende antal pressechefer og pressesekretærer på RK. Præcis som de politisk sagkyndige var pressesekretærene der allerede i 1970'erne, men der var ganske få af dem. Omkring 1975 kan de estimeres til 10 i alt. I dag er der 34 politisk udpegede ansatte, som arbejder med pressestøtte til ministrene. I 2010 udnævntes endda en særskilt statssekretær med ansvar for kommunikation og dialog. Denne statssekretær er placeret i statsministerens politiske stab i Statsministeriet.

Den aktuelle debat

Konsekvenserne af RK's styrkede eksterne kommunikation har været stærkt diskuteret i de svenske medier i de senere år. Paradoksalt nok hævder journalister, forskere og almindelige mennesker, at det er blevet sværere at komme i kontakt med såvel politikere som embedsmænd. Alle spørgsmål til RK henvi-

ses konsekvent til pressesekretærer og informationsmedarbejdere, hvilket kan ses som en indskrænkning af kanalerne ind til RK.

Der har også været klager over, at det er svært eller tager urimeligt lang tid at få adgang til informationer, som RK har pligt til at udlevere. Journalister, som beder om information, må ofte vente så lang tid, at artiklen ikke længere er relevant, når de endelig får adgang til det ønskede materiale.

Trods voksende kritik er der intet, der tyder på, at regeringen skifter kurs. I en ny intern rapport om kommunikationsvirksomheden på RK foreslås det blandt andet, at man i Statsministeriet skal indrette et nyt kansli (SB Komm), som skal ledes af en ikke-politisk kommunikationsdirektør. Hovedopgaven skal være at ”arbejde for en samordnet, formålstjenlig og effektiv kommunikationsstøtte i RK, hvad angår såvel intern som eksternt kommunikation”.

SB Komm og kommunikationsdirektøren er bare et af flere forslag, som skal sikre, at flere ikke-politiske embedsmænd skal have ansvar for RK's kommunikation. Umiddelbart skulle man tro, at en sådan udvikling vil føre til mindre politisering af information, som udgår fra RK, men det er langt fra selvindlysende. I samme udredning foreslås nemlig også, at man ikke længere skal skelne mellem de informationsopgaver, som hhv. politiske og ikke-politiske embedsmænd arbejder med. ”Den nuværende beskrivelse af sondringen mellem politisk og ikke-politisk kommunikation i relation til politiske hhv. ikke-politiske embedsmænd bør udgå”, står der⁴. Man kan tolke forslaget som en konsekvens af en erkendelse af, at RK er en politisk organisation, og at al information om RK's virksomhed derfor kan have politiske konsekvenser. Det hedder videre: ”At give informationsmedarbejderne i RK den opfattelse, at de skal arbejde med upolitisk information, er at bede om konflikter og forkerte forventninger”.

Virkeliggørelsen af forslaget vil være et brud med en svensk tradition, fordi det vil åbne for en helt ny type politisering. Den form for politisering, som tidligere er foregået på RK, er rekruttering af politiske embedsmænd – embedsmænd, som formelt har været holdt adskilt fra det øvrige embedsværk, både når det gælder tjenesteforhold og arbejdsopgaver. Den form for politisering, som nu diskuteres, handler om politisering af ikke-politiske embedsmænds arbejdsopgaver på en måde,

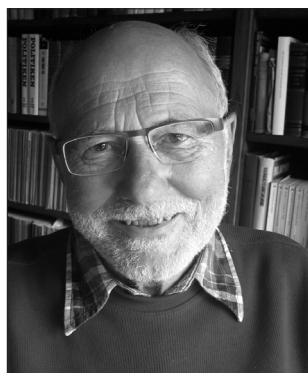
som kan minde om situationen i Danmark. Den svenske centraladministration er således ved at udvikle sig i retning af at være politiseret både i den forstand, at der findes et stort antal politisk ansatte embedsmænd og i den forstand, at grænsedragningen mellem politiske og ikke-politiske embedsmænd viskes ud. ■

1) Anna Ullström (2011). *Styrning bakom kulliserna: Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*. Stockholm: Statsvetenskapliga Institutionen.

2) *Information för politiker i Regeringskansliet 2002: 85*. Regeringskansliet.

3) Anders Ivarsson Westerberg og Cajsa Niemann (2007). *Vägar till makten: statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar*. Stockholm: Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.

4) *Översyn av kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet: 23-4*. Statsrådsberedningen, oktober 2011.



Man kan frygte, at den modvillige ekspert hurtigt ryger af journalistens ekspertliste. Er det tilfældet, skaber det et problem for det samlede politisk-administrative system.

Ekspertviden – i politik og om politik

Der er en betydelig og stigende risiko for, at medierne går galt i byen, når de indkøber ekspertviden. Skal "eksperter" gøre nytte i det demokratiske kontrolapparat er der behov for en vis certificering af den enkeltes sagkundskab. Tendensen til tværfaglighed skulle nødigt få som følgevirkning, at ingen længere 'besidder en særlig indsigt på et bestemt område'. Den særligt mediebevindte må ikke overskygge den særligt sagkyndige.

■ AF FHV. DEPARTEMENTSCHEF
KNUD LARSEN

En ekspert er efter fremmedordbogen "én, der besidder en særlig indsigt på et bestemt område". Med latinen til hjælp (expertus = har prøvet) kunne man føje til: på grundlag af erhvervet erfaring. Skal indehaverne af de højeste politiske embeder være eksperter? Der findes folk af den mening, at ekspertvælde er en ideel styreform - underforstået: derved undgår vi det partipolitiske morads. Og er de, der kalder sig eksperter i politik eller forvaltning eller i samfundsansliggende i bred forstand nu også så meget eksperter, som de selv siger? Om disse emner handler det følgende.

Ministrene er ikke eksperter – de er politikere

Det er ikke (Italien p.t. undtaget) eksperter, der sidder på de politiske poster i demokratiene. Heller ikke i Danmark. Man skal være ekspert i politik for at blive statsminister og klare det job. Man skal være politisk skolet som minister for at have udsigt til succes. Men hverken den ene eller anden funktion kræver anden, specifik faglig viden.

De statsministre, vi har haft siden systemskiftet i 1901, har næsten alle haft et langt og dybt engagement i det parti, der var deres. To upolitiske statsministre i 1920 falder af gode grunde uden for den tradition. Anker Jørgensen var nok en undtagelse, fordi han var uden egentlig politisk skoling. Den nuværende statsminister kanter også reglen ved sit springavancement via Europaparlamentet til Folketinget og så direkte til Statsministeriet.

Nogle få statsministre har på mere systematisk måde suppleret denne grundlæggende politiske erfaring. I.C. Christensen forbedrede sig ved at tilbringe aften efter aften i Rigsdagens bibliotek med læsning af Rigs-

dagstidendes umådelige mængder af bind. Niels Neergaard studerede praktisk politik ved langvarige ophold i Berlin, London og Paris - ikke for at leve livet, men for at høre på debatter i de respektive parlamenter. Jens Otto Krag var ganske systematisk i sine forberedelser og Anders Fogh Rasmussen var på det punkt af samme skuffe som Krag. Endelig kunne Wilhelm Buhl og Viggo Kampmann - der begge lidt uventet kom til magten - nævnes som folk med relevant faglig viden ud over det politiske.

Der tegner sig ikke noget klart mønster. Nogle - I.C. Christensen og Krag - klarede sig over gennemsnittet i stolen, andre - som Neergaard - besad nok en stor teoretisk viden, men måske var den så stor, at det kom til at knibe med handlekraften. Teoretiske studier skaber ikke i sig selv en god statsminister; kun i hænderne på den politisk-handlekraftige begavelse bliver de en gevinst.

Man kunne så formode, at statsministeren ville sørge for at omgive sig med ministre, hver for sig med indgående kendskab til eget ministerområde. Men sådan et Danmarkskort lader sig ikke tegne.

Et første eksempel er Udenrigsministeriet. Frem til omkring 1930 var ministeriet med ganske få undtagelser forbeholdt adelige. Systemskiftet fik ikke Venstre til at bryde 1800-tallets tradition, Det radikale Venstre fulgte trop med Erik Scavenius både i 1909 og i 1913, og da Stauning dannede sin første socialdemokratiske regering i 1924 gjorde han grev Carl Moltke (veltjent diplomat) til sin udenrigsminister. Først P. Munch kunne i 1929 afgørende bryde med et mønster, der antog, at bekendtskab med de bonede gulve krævede tilvænning fra barns ben - og det lod sig kun erhverve på dertil indrettede godser.

Et andet eksempel: Justitsministeriet var i en

lang årrække forbeholdt folk med en juridisk eksamen. Erling Olsen var først til at bryde traditionen (og med det kendte udsagn, at hvis embedsværket ville tage sig af juraen, skulle han nok tage sig af politikken). Landbrugs-/Fødevareministeriet er lidt af en undtagelse fra de øvrige ministerområder ved i overvejende grad at have haft folk med landbrugsfaglig ballast i spidsen.

Det lader sig ikke gøre at udtrage en regel på området - kun den negative, at det ikke er en nødvendig kvalifikation for en minister in spe at have forhåndsviden om jobbet. Erling Olsen var tæt på sandheden. Det er den politiske formåen, der skaber den gode minister. Og derfor er det også sådan, at selvom mange politikere med flid opdyrker detailkendskab til et enkelt politik-område, giver det ingen garanti for et ministerpotentiale. Tænk blot på hvordan den såkaldte trafik-mafia fortrængte bredere politiske hensyn. Det var af samme grund, at Ritt Bjerregaard med køligt overlæg i sin tid som formand for den socialdemokratiske gruppe sørgede for, at medlemmerne ikke groede fast i udvalg og ordførerskaber med risiko for at miste det politiske overblik.

Embedsapparatet som leverandør af faglig ekspertise og politisk rådgivning

Hvis ministrene ikke har ekspertviden om andet end politik, må det forventes, at det apparat, der stilles til ministerens rådighed, kan levere den nødvendige saglige ekspertise. Som apparaterne er bygget op, er det departementschefens ansvar, at de nødvendige og rigtige informationer når ministeren. Metoderne kan være forskellige. Der findes formentlig stadigvæk tilstande, hvor departementschefen har tiltaget sig monopol på at være kanal fra system til minister og fra minister til system. Og der findes mere moderne indretninger med hensigtsmæssig udnyttelse af organisationens samlede talentmasse. Uanset system kommer der uundgåeligt fokus på departementschefer som garanter for levering af den vare, der hedder ekspertviden.

Det hævdes - også af departementschefer - at mens deres centrale rolle "i gamle dage" bestod i at sørge for lovmedholdelig, ordentlig administration, er hovedrollen i vor tid i langt højere grad drejet mod at være politisk sparringspartner og chefrådgiver. Måske er det en korrekt beskrivelse af visse situationer, men bestemt ikke af alle. Det klassiske mod-eksempel er Peter Vedel, som i årtier i slutningen af 1800-tallet var Udenrigsmini-

» Det er den politiske formåen, der skaber den gode minister.

steriets direktør og blev garanten for, at greverne og baronerne i ministerstolen kom nogenlunde fra jobbet. Men påstanden må også modificeres, hvis man fordyber sig i erindringsværker fra K.H. Kofoed eller Erik Ib Schmidt - begge med lang og markant indflydelse som departementschefer i Finansministeriet og ingen af dem håndsky over for også at give råd om, hvordan politikken skulle udformes.

Men uddannelsesprofilen for departementschefer har ændret sig. Op til 2. verdenskrig var jurister i klart overtal. Kun Forsvarsministeriet var anderledes ved sin tradition for at have militært uddannede chefer. I de første årtier efter krigen rykkede politterne frem, og på dagens marked synes scient.pol.erne at stå med de bedste odds. Den indholdsmæssige trend er, at især jura er blevet en specialviden, ofte samlet i dertil indrettede kontorer, mens ledelseskompetence og politikrådgivning er kommet i højsædet. Eller set under en anden synsvinkel: Finansministeriet har overtaget Justitsministeriets funktion som departementschef-leverandør.

Større efterspørgsel efter politisk rådgivning

Væksten i behovet for politikrådgivning har virkning ikke blot på chefplan, men går langt dybere. Først pressemedarbejdernes, siden også de særlige rådgiveres indmarch er tilstrækkelige vidnesbyrd om en markant udvikling, båret af især to bestræbelser: For det første at afstemme politiske ideer med den forventede virkning, for det andet at kaste fordelagtigt lys over den politiske chefs bedrifter.

Op til midten af 50'erne blev dette arbejde først og fremmest varetaget af partipressen. 4-bladssystemet sørgede for, at de fire gamle partier havde hver sin formation af - normal - lydihøre redaktører og mikrofonholdende journalister. Den langsomme kvælning af 4-blads systemet er en væsentlig forklaring på, at partierne opbyggede informationsenheder i egne rækker, og at den byggestil derfra har bredt sig til ministerkontorerne.

Når den grundlæggende agitation er lagt i hænderne på ministre og partier, bliver mediernes rolle ændret. De skal ikke længere

→ SIDE 32

» Den særligt mediebevidste må ikke overskygge den særligt sagkyndige.

sælge politik eller fra et partipolitisk ståsted kritisere andres politik, men langt snarere forklare og analysere de udspil, der fremkommer, eller virkningen af den politik, der føres. Ordet "analyse" har vundet indpas overalt i mediefladen. Hver dag sin analyse, hver dag sin kritik af elementer i den magtudøvelse, som finder sted i statsmagtens, regionernes eller kommunernes forvaltning.

Mediernes nye rolle

Tendensen i journalistik fra det rapporterende mod det kritisk-analyserende stiller krav til journalistikkens udøvere: krav om en sagkundskab, som egentlig slet ikke modsvares af det indhold, som kendetegner journalistuddannelserne. Måske derfor er der opstået en selverkendelse, som har ramt mange af journaliststanden: I manglen på egen troværdighed - eller i hvert fald evne til at overbevise læseren/lytteren/seeren herom - trækkes i stigende grad såkaldte eksperter af stalden for at give en særlig vinkling af en artikel en særlig pondus.

Det spørgsmål, der oftest stilles den udvalgte ekspert er, om den ene eller anden handling er lovlig eller - i lidt blidere form - i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Desværre findes der ingen oversigt over, hvor ofte journalister mødes af svar som "spørg en anden - jeg har ikke forstand på emnet". Man kan håbe, at det sker ofte. Men man kan frygte, at den modvillige ekspert hurtigt ryger af journalistens ekspertliste. Er det tilfældet, skaber det et problem for det samlede politisk-administrative system.

Hvorfor?

Ekspertene og det demokratiske kontrolapparat

Fordi "ekspertene" som kommentatorer i løbet af få år er blevet en ikke uvæsentlig del af, hvad der i et samlebegreb kunne kaldes det demokratiske kontrolapparat. Det er en udvikling, som bør påkalde sig opmærksomhed, fordi ekspertudsagn i den givne sammenhæng har virkning både indadtil i det politiske system og udadtil i forhold til det såkaldt amorfe vælgerkorps.

Hvordan bliver man ekspert? Det synes man

at blive, hvis man kan overbevise andre om, at man er det. Der er ældgammel tradition for, at de teologiske fakulteter kan rådspørges om teologiske spørgsmål, at juridiske fakulteter kan spørges om juridiske spidsfindigheder, lægevidenskabens fremmeste om sundhed osv., osv. At der findes eksperter, der inden for deres felt - ofte på videnskabeligt grundlag - kan rådgive om dette eller hint, er en selvfølge. Langt mindre selvfølgelig er det, at en særlig gruppe af såkaldte eksperter - ingen nævnt, ingen glemt - igen og igen stiller sig til rådighed for opfyldelse af et journalistisk behov for legitimering af et synspunkt. Ofte uden at have haft mulighed for at sætte sig ind i sagens materie og ofte med ringe sammenhæng mellem det spørgsmål, der er til debat, og dokumenterbar egen sagkundskab i form af egen forskning eller erhvervet erfaring.

Denne gruppe af eksperter har normalt det tilfælles, at de har tilknytning til et universitet. Netop derfor bruger medierne dem som eksperter. Universitetsloven indebærer en forpligtelse for de ansatte til at formidle deres viden. Måske er det derfor så mange beredvilligt stiller sig til rådighed med kommentarer til og synspunkter på politiske anliggender. Med universiteternes tendens til at opbygge større og større institutter med flere og flere fag under samme hat, er der imidlertid ingen indbygget garanti for, at et instituttilhørsforhold medfører sagkundskab i alle instituttets forskningsområder. Der er en betydelig og stigende risiko for, at medierne går galt i byen, når de indkøber ekspertviden.

Skal "ekspertene" gøre nytte i det demokratiske kontrolapparat er der behov for en vis certificering af den enkeltes sagkundskab. Tendensen til tværfaglighed skulle nødtigt få som følge, at ingen længere 'besidder en særlig indsigt på et bestemt område', og at omvendt alle kan postulere en i øvrigt ukontrollerbar sagkundskab. Den særligt mediebevidste må ikke overskygge den særligt sagkyndige. Sker det, går det ud over universiteternes grundlæggende funktion i forhold til demokratiet: At levere troværdig og konstruktiv kritik af det system, der har ansvar for at skabe politiske løsninger. ■

Spin-planen der blev væk

Statsminister Helle Thorning-Schmidts britisk inspirerede tanker om at styrke politikudvikling og kommunikation i regeringen – med langt flere udefrakommende rådgivere og et særligt samordningsministerium designet til at give Statsministeriet større styrke – forduftede i magtdelingsforhandlingerne i hoteltårnet. Embedsvældet er tilbage, hvor det var før valget, og ministrenes start med de såkaldte ”spindoktorer” har flere steder været kaotisk. Det har det første halve år været svært at se et sammentømret minister- og rådgiverhold, som det var planen.

■ **AF KOMMUNIKATIONS-DIREKTØR SUSANNE HEGELUND, LANDBRUG & FØDEVARER, OG KOMMUNIKATIONS- OG LEDELSESRÅDGIVER PETER MOSE, MOSE KOMMUNIKATION**

Inderkredsen hos Socialdemokraterne var dybt skeptisk over for flere af de topembedsmænd, der havde betjent Venstre-statsministrene Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen. Derfor syslede Socialdemokraternes formand, Helle Thorning-Schmidt, længe med planer om at installere langt flere særlige rådgivere omkring sit unge og uprøvede ministerhold end de 1-2 stykker, det endte med i hvert ministerium.

Skitsen var, at der i vigtige ”reformministerier” som Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet skulle placeres tre rådgivere, der kunne lægge tryk på embedsværket og styrke den politiske tænkning og kommunikation, mens andre – og mindre vigtige – ministerier kunne få to.

Dermed ville Socialdemokraterne flere steder udnytte den ”kvote”, som et betænkningsarbejde under ledelse af Jens Peter Christensen i 2004 havde betegnet som foreneligt med moderne regeringsarbejde. Anders Fogh Rasmussens noget mere asketiske tilgang med blot en rådgiver pr. næse kunne der ikke blive tale om.

Det er en klassiker i dansk politik, som vi har beskrevet nærmere i ”Javel, hr. minister” (*Susanne Hegelund og Peter Mose, Gyldendal 2011*): Jo længere tid en regeringssulten opposition er væk fra magten, jo mere skeptisk bliver den over for embedsværket.

Det gjaldt også Fogh, der op til magtskiftet i 2001 frygtede politiserende S-loyale embedsmænd. Og frem mod næste magtskifte – spår vi allerede nu – bliver det igen Venstres tur til at udse sig folk i embedsværket, som de ikke føler sig helt trygge ved.

For Socialdemokraterne havde frygten før valget i 2011 to ansigter.

1. Indercirklerne i partiet mente, at visse navngivne embedsmænd var lige lovligt tjenestevillige, når det gjaldt at gennemføre den dengang siddende regerings politik.
2. Hvis ikke en ny regering straks lagde hårdt ud med en gennemgribende politisk-administrativ reform på Slotsholmen, ville embedsmændene efter blot seks måneder have begravet ministerholdet i træghed og systemtænkning. Regeringen ville hurtigt kunne miste den røde tråd.

Derfor var der også fremskredne overvejelser om, at Statsministeriet skulle udstyres med en politisk hjælpemotor i form af en samordningsminister, der som en slags vicesstatsminister skulle drive politikudviklingen frem i de enkelte ministerier og samle trådene ved store reformudspil.

Men da S og SF mødte op til regeringsforhandlingerne i det berømte hoteltårn på Amager og ramte virkeligheden – i form af et sejrbevidst og regeringserfarent R suppleret med ledende embedsmænd – slækkede toppen på ambitionerne.

Det blev ikke til noget med en samordningsminister, der de facto skulle øge staben omkring statsministeren. Dels blev Ruder Es i form af Henrik Sass Larsen overraskende trukket ud af kabalen. Dels ville det formentlig have været ubærligt for De Radikale, hvis Socialdemokraterne både kunne indtage Finansministeriet og samtidig drive regeringen fra ikke blot Statsministeriet, men også et nyoprettet samordningsministerium.

Traditionel magtdeling

I stedet endte det med en traditionel magtdeling mellem de tre partier, der hver fik et økonomisk tungt ministerium med egen analysekraft: SF’eren Thor Möger Pedersen i Skatteministeriet, socialdemokraten Bjarne



Måske skulle Thorning alligevel have holdt fast i sin oprindelige plan og udstyret sit hold med flere rådgivere, end hun i sidste ende turde.

→ SIDE 34

» Det er påfaldende, hvor lidt ministrene har lanceret fælles medieudspil, der signalerede, at man tænker på tværs i regeringen.

Corydon i Finansministeriet og Margrethe Vestager i et stærkt styrket Økonomi- og Indenrigsministerium, designet til at holde budgetbisserne i et socialdemokratisk ledet ministerium i radikalt skruestik.

Tilbage stod et uændret Statsministerium, der ikke havde fået flere muskler, men fortsatte med samme bestykningsstruktur som under Nyrup, Fogh og Løkke, hvad egentlig var ironisk, når man betænker, hvor ambitiøse, britisk inspirerede planer Helle Thorning-Schmidt i sin tid lagde ud med.

I ”Håndbog for Statsministre” (Susanne Hegelund og Peter Mose, Gyldendal 2006) luftede hun ideer om at kopiere tidligere premierminister Tony Blair. Ikke alene ville hun etablere en Strategy Unit med et friskt hold af udefrakommende rådgivere, der kunne arbejde med den store regeringsfortælling og give ”Sir Humphrey”-typerne i embedsværket et kvalificeret modspil. Hun ville også efter britisk forbillede skabe en Delivery Unit, der skulle piske de øvrige ministerier til at levere, hvad regeringen havde lovet.

Men disse ideer var for længst glemt i den anspændte og komplicerede forhandlingssituation på Hotel Crowne Plaza, og et sted i processen forsvandt også den oprindelige big size rådgiverpakke.

Den var af gode grunde ikke embedsværkets drømmescenarion. Magten ligger nu engang mest stabilt hos ”systemet”, mener ”systemet”, der ser sig selv som garanten for langsigtede løsninger.

Der gik da heller ikke mange uger efter valget, før alt var ved det gamle, og departementscheferne havde indtaget deres vante roller som uundværlige top-rådgivere for ministrene.

Men der var endnu flere grunde til, at den nye regering besindede sig: Den ”store rådgiverpakke” ville formentlig også give en farlig ballade i medierne, ikke mindst i lyset af, at regeringen ikke havde tænkt sig at droppe VK-regeringens plan om at skære voldsomt på Slotsholmen, men ville fuldføre målsæt-

ningen om at spare omkring fem procent på løn og drift inden udgangen af 2013.

Med andre ord: Det ville være et uheldigt signal (både internt på Slotsholmen og over for offentligheden) at fyre i hundredvis af styrelsesdirektører, chefer og medarbejdere med den ene hånd og med den anden installere et omfattende politisk lag i toppen af ministerierne.

Resultatet var et vist mådehold, ikke blot i antallet af selvbevilligede spindoktorer, men også i størrelsen af deres gage, der blev ind delt i fire lønningsklasser afhængigt af, hvor fin en minister man kom til at betjene.

Ministre ryster på hovedet

Til gengæld blev det ikke opgivet, at regeringens Udnævnelses- og Organisationsudvalg i princippet skulle godkende hver enkelt såkaldt ”spindoktor”, selvom flere ministre rystede på hovedet over Thornings detailstyring. Inderkredsen omkring Thorning ville udstyre sig selv med et disciplineringsværktøj, så ministre og rådgivere ikke – som det ofte sker efter et stykke tid i alle regeringer – begyndte at agere som solister.

I flere ministerier endte topstyringen i groteske situationer: En minister fik ufrivilligt stoppet en særlig rådgiver ned i halsen og følte i begyndelsen, at vedkommende var installeret som spion for partitoppen. En anden minister måtte i første omgang ikke få sin foretrukne rådgiver med, selvom de i årenes løb havde udviklet et fortrolighedsforhold.

Alligevel lå der ikke en klar strategi bag valget af alle spindoktorer. Eksempelvis måtte et par SF-ministre i begyndelsen overtage særlige rådgivere, der ikke levede op til kompetencekravene, men var rykket med for at mildne antallet af fyringer i SFs Christiansborg-sekretariat oven på et dårligt valgresultat og mindre i partistøtte.

Hos visse topministre har tilstedeværelsen af to rådgivere også skabt en vis forvirring, fordi rollefordelingen mellem dem var uklar: Journalisterne har ikke vidst, hvem de skal gå til i forbindelse med ministerhenvendelser. Med til billedet hører dog, at flere tunge ministre har evnet at kreere et velfungerende lille team, hvor den ene rådgiver tager sig af den politiske substans og den anden af kommunikation.

Og måske har Udenrigsministeriet fundet en

ny samarbejdsmodel, der vil kunne inspirere eventuelle fremtidige superministerier – sådan nogle som Thorning luftede tanker om i ”Håndbog for Statsministre”: På Asiatisk Plads har de fem spindoktorer, der betjener tjenestens fire ministre, for overhovedet at kunne få plads på den eftertragtede 6. sal klumpet sig sammen i et lille kontor på tværs af ministre og partiforhold.

Men generelt kan man roligt stille spørgsmålstegn ved, hvor godt det i regeringens første levetid frem mod sommeren 2012 er lykkedes at skabe indtrykket af tre partier, der arbejder som en velsmurt kommunikationsmaskine. Der samtales betydeligt på kryds og tværs, men tilsyneladende mere på det lavpraktiske plan end om den overordnede strategi og kommunikationslinje.

Ketchup-kommunikation

I stedet kan man spore nogle – set fra regeringens synspunkt – uheldige tendenser, der viser, hvor svært det er at koordinere kommunikation i en koalitionsregering, hvor statsministeren ikke længere er en timingens og sorgløshedens mester som Fogh.

Det første uhensigtsmæssige fænomen kan man kalde go-and-stop-kommunikation. Med det mener vi, at regeringen skiftevis har været påfaldende larmende og overraskende tavs i forskellige faser af dens foreløbigt korte liv. Der har tilsyneladende manglet en overordnet styring, så historier om regeringens fortræffeligheder blev doseret i passende mængder og på smarte tidspunkter.

Under valgkampen blev der på behørig vis larmet; så kom de mange dage med radiotavshed ude i Tårnet. Og da regeringen endelig kom i arbejdstøjet, fulgte snart en periode, hvor forskellige ministre næsten stod på nakken af hinanden for at virke initiativrige: Rigtig mange ministerforslag blev lanceret, så de kom til at skygge for hinanden og dermed ikke fik den medieinteresse, der var til sigtet. Det var som en ketchup-flaske, der endelig gik hul på. Det væltede ud.

Regeringens første halve år har tillige været karakteriseret ved et andet paradoksal fænomen, der vidner om, at påstanden om, at der er kommet mere topspin ind i politik, skal tages med et gran salt: Det er påfaldende, hvor lidt ministre har lanceret fælles medieudspil, der signalerede, at man tænker på tværs i regeringen.

Det gælder for eksempel det overordnede

budskab om flere job til danskerne, der som et klart signal kunne være tænkt ind i al kommunikation: Var beregninger for beskæftigelsen bøjet i neon, da klimaministeren efter lange forhandlinger med Venstre endelig havde lavet et energiforlig?

Der har været oplagte lejligheder, hvor flere ministerkolleger kunne gavne hinanden i medierne. Men først for sent – når historien allerede var solgt til medierne – er det gået op for spindoktorer i relevante naboministerier, at her burde de have været hængt på.

Den veltilrettelagte arbejdsdeling mellem centrale S-, SF- og R-ministre forud for offentliggørelsen af skattereformen ligner dog en markant undtagelse: Her lykkedes det omsider at samle tropperne i en medieoffensiv, hvor toneangivende ministre over flere dage i slutningen af maj skiftedes til at gå i pressen med hver deres lunser af regeringens udspil.

Proforma opslag

Da Anders Fogh Rasmussen overtog regeringsmagten, blev en lille håndfuld Christiansborg-top-journalister hentet ind som personlige rådgivere. Ved regeringsskiftet i 2011 ventede mange journalister til gengæld for gæves på, at telefonen skulle ringe: Regeringen valgte i meget stort omfang at tage loyale, men – i en række tilfælde – mindre rutinerede folk fra egne hold med over i ministeriet.

Det er der tre forklaringer på.

De fleste ministerier har siden 2001 fået egne presseafdelinger og er i stort omfang bestykt til at betjene pressen professionelt. De kender pressens vaner og psykologi, er gearret til tidens 24/7 mediepres og kan prioritere mellem stort og småt. Ergo er kommunikationskompetencen ikke alle steder helt så afgørende for de særlige rådgivere.

Med i det billede hører, at enkelte ministre – stadig med oppositionstiden i frisk erindring – er så kommunikationsvante, at de i begyndelsen selv fortsatte med at byde sig til hos TV2 News, ligesom de også selv fandt ambassadører, der kunne ”gå på” og støtte op om deres synspunkter.

Den anden forklaring var ønsket om at kunne ”styre” de personlige rådgivere fra centralt hold. Det kræver typer, som er parate til at underkaste sig, en tilpasning, som måske ikke altid er den nemmeste for udefrakommende journalister.

→ SIDE 36

Men først og fremmest har det for en række ministre handlet om at have en toployal ”ven i nøden” snarere end at ansætte den bedste. Ministrene har ønsket én at vende sine inderste tanker med – uden risiko for, at departementschefen, pressen eller andre får nys om snakken.

Officielt blev stillingerne slået op, og personaleafdelingerne kunne meddele de snesevis af interesserede ansøgere, at jobbene skam var i frit udbud. Men ansøgerne kunne notere sig, at den ene ”midlertidige” spindoktor efter den anden bar mappen for de nye ministre på Christiansborgs gange. De var i realiteten allerede ansat. Den proforma-ansøgningsprocedure kan forekomme at stride imod nutidig HR-praksis, og det kan overvejes at justere processen.

En enkelt minister gik ind i ansættelsesprocessen med åbent sind og slog ikke bare stillingen op proforma, men valgte sin rådgiver fra et frit ansøgerfelt. Ministeren fortæller, at ministeriet selv præsenterede en lille håndfuld kandidater, hvoriblandt ministeren valgte den nye rådgiver.

Også referenceforholdene kan der muligvis sættes spørgsmålstegn ved: En rådgiver refererer personalemæssigt til departementschefen, ikke til ministeren. Umiddelbart giver det god mening, set med HR-briller. Samtidig er de personlige rådgiveres forhold til systemet bedre end for ti år siden, da manganen departementschef tog imod Fogh-tidens spindoktorer snarere af nød end af lyst. Rollen er accepteret og kan i dag lejlighedsvist ligefrem ses som et gode for systemet, omend det for en erfaren departementschef kan være en hård nyser at skulle konkurrere om ministerens tid med et ungt, uprøvet partimenneske.

Omvendt kan det – som med jobopslagene – forekomme pseudo-agtigt at lade de personlige rådgivere fremstå som helt normalt ansatte med almindelige referenceforhold. De er i realiteten ministerens medarbejdere og kunne principielt lige så godt være ansat af partiet.

Fra Schlüter til Thorning

Når det i ekstraordinær grad lykkedes Fogh-regeringen at sætte sig næsten fuldstændig på medierne, i hvert fald i en periode, skete det takket være dygtige rådgivere, men også Foghs og et par af de nærmeste ministres personlige autoritet og gennemslagskraft. Den status er det langt fra lykkedes at opnå

for Helle Thorning-Schmidt, der har haft en svær indkøring i rollen som den, der suverænt styrer de velkendte tirsdags-pressemøder.

I dag er mediepresset mangefold større. Specielt TV2 News har ændret dækningen af dansk politik – med både mere proces og substans. Mange politikere klagede i årevis over, at tv-nyhedsinterviewene med dem blev kortere og kortere. Nu er de gode tider tilbage, når bagen smækkes i stolen i News’ studie på Christiansborgs fornemme 2. sal, og en travl vært fra hovedstudiet udsætter én for pseudo-kritiske spørgsmål, fordi der ikke har været tid til at sætte sig ind i substansen.

Bundlinjen er, at der laves historier om politik i et omfang som aldrig før. Men udviklingen og tempoet gør det samtidig sværere for en regering at sætte en dagsorden og fastholde den over længere tid. Det stiller enorme krav til rådgivningsmiljøet omkring ministeren: På den ene side er der brug for rådgivere, der kender mediedyrets behov og kan forudse en histories anatomi de næste timer og dage. Det ville være model Fogh. På den anden side er der behov for politiske dyr, der har et førsteklases netværk, forståelse for ministerens parti og politisk analysekapacitet ned til sidste komma.

Vi tillader os at tvivle på, at det er lykkedes at skabe et så godt mixet rådgiverfelt i særligt mange ministerier. Så måske skulle Thorning alligevel have holdt fast i sin oprindelige plan og udstyret sit hold med flere rådgivere, end hun i sidste ende turde. ■

Et ministerium er andet end en PR-maskine for ministeren

Når diskussionen om ministrenes særlige rådgivere ikke vil dø, men dukker op igen og igen, og når en ny regering nu har set sig nødsaget til at nedsætte endnu et udvalg til at nærstudere det regelsæt, som rådgiverne er underlagt, så hænger det ikke sammen med, at spindoktorerne udgør et særligt umoralsk folkefærd. Debatten får hele tiden ny næring, fordi den politiske kultur, som rådgiverne repræsenterer og er et udtryk for, er uforenelig med vores ideal om politisk dialog i et moderne demokrati.

■ AF REDAKTØR BENT WINTHNER,
BERLINGSKE POLITIKO

Ministerierne har i dag masser af pressemedarbejdere ansat til at formidle ministeriets budskaber og til at kommunikere den strøm af information, rapporter, undersøgelser og beregninger, som ministeren og ministeriet producerer hver dag. Den særlige rådgivers opgave er en anden - nemlig at sikre, at ministeren altid står i det bedste lys i offentligheden. Han eller hun er så at sige ministerens PR-apparat. Spin handler om at dreje, snurre rundt og forvride virkeligheden, så den passer til ministerens budskab.

Den slags har altid fundet sted i politik. Magten og kampen om magten har altid været beskidt. Det nye er, at spinfunktionen er blevet institutionaliseret og i dag svinger taktstokken over hele den politiske kultur - inklusiv embedsapparatets. Og det er det, der skaber konflikterne og problemerne i forholdet mellem embedsmænd, journalister og opposition. For et ministerium er historisk, forfatningsmæssigt andet end en PR-maskine for ministeren, og når centraladministrationens monopol på informationer skal filtreres igennem en snæver PR optik, så skaber det mistillid og disrespekt.

En mere kynisk politisk kultur

De problemer, vi oplever i disse år, og de meget omtalte "spinskandalesager" i Forsvarsministeriet og Skatteministeriet kan anskues som toppen af isbjerget eller som sjældne brodnedkar; men de er næppe resultatet af de særlige rådgivere alene, og det arbejde de forvalter på mere eller mindre regulær vis. Alt tyder på, at de er resultatet af en ny kultur, en ny måde at anskue og drive politiske processer på. Og denne mere kyniske opfattelse af politik er på længere sigt med til at undergrave politikernes troværdighed, fordi den strider mod vores opfattelse af, hvad vi forstår ved en gensidig frugtbar politisk dialog og god kommunikation med vælgere, politiske modstandere og offentlighed i bred forstand.

Et tilbageblik på forholdet mellem især presse og politikere understreger udviklingen. I 1990'erne skete der en eksplosion i antallet af medier - nye TV-kanaler, gratisaviser, nye radiokanaler og internettet betød, at antallet af medier, som henvendte sig til ministrene og ministerierne for at søge oplysninger og for at få en udtalelse blev mangedoblet på få år. Trykket steg betydeligt og kravet om reaktioner 24 timer i døgnet alle ugens dage betød, at toppolitikere og ministre var nødt til at alliere sig med en stab af presserådgivere, som kunne sortere i henvendelserne og tilrettelægge kommunikationen på bedste vis. Alene udviklingen i Danmarks Radio betød, at den samme politiker, som var aktuel i en bestemt sag, kunne blive ringet op af fem-ti forskellige DR-journalister, som gerne ville have en udtalelse til deres forskellige hjørner af sendefloden. Internettet og TV2 News har overhalet radioens timenyheder og gjort politik til en løbende proces alle døgnetimer, alle ugens dage. Og kravet til politikere om hurtige reaktioner er steget tilsvarende.

De første særlige rådgivere

Da daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen blev presset til at udarbejde retningslinjer for ansættelse af særlige rådgivere, var det for at legitimere ansættelsen af en række embedsmænd, som på den ene eller anden måde havde en fortid i Socialdemokratiet eller fagbevægelsen. Oppositionen kørte hårdt på med beskyldninger om kammerateri og meget andet, og statsministeren måtte til sidst nedsætte et udvalg til at udarbejde et sæt retningslinjer. I virkeligheden var det behov, som disse omdiskuterede ansættelser skulle opfylde, snarere at udvikle ny politik og tænke nye initiativer sammen med ministrene frem for at kommunikere med omverdenen. Embedsapparatet blev opfattet som konservativt og systemtænkende. Og skiftende regeringer har i de seneste par årtier haft et stigende behov for at betjene sig af politiske sekretariater af den ene eller an-



Spørger man eksperterne i politisk kommunikation eller kigger til det store udland, så er næste træk introduktion af "den ærlige politiker". Men der er ikke mindre spin over det. Og hvor mange særlige rådgivere skal der til for at skabe en ærlig politiker?

→ SIDE 38

» Med Fogh Rasmussens fokus på kommunikation med offentligheden blev PR-hensynet sat på linje med alle andre hensyn og en tiltagende kynisme kom til at præge forholdet til pressen og omverdenen.

den art, som var i stand til at tænke mere frit og udvikle strategier på tværs af ministerielle grænser og ind i en mere ideologisk sammenhæng.

PR og professionaliseringen af den politiske kommunikation

Men i 2001 sker der en markant forandring. Da Anders Fogh Rasmussen vinder valget, er det blandt andet med en strategi om en helt ny kommunikation. Med inspiration fra Tony Blair i Storbritannien og Bill Clinton i USA skulle formidlingen af politikken og kommunikationen med vælgerne trækkes helt tæt på magtudøvelsen. Ministerierne ansatte blandt andre erfarne politiske journalister fra de store dagblade, som kendte presse miljøet godt. Det betød, at spindoktorerne - de særlige rådgivere - fik en helt central position. Men det betød også, at politik langsomt men sikkert mistede sin uskyld.

Med Fogh Rasmussens fokus på kommunikation med offentligheden blev PR-hensynet sat på linje med alle andre hensyn og en tiltagende kynisme kom til at præge forholdet til pressen og omverdenen. Den moralske glidebane gemmer sig blandt andet i to ofte citerede læresætninger for politisk kommunikationsrådgivning. Den ene er fra amerikansk: "Perception is reality", altså at følelser eller opfattelse er selve virkeligheden. Den anden er mere lige ud ad landevejen: "Det gælder ikke om at have ret, men om at få ret."

Perception is reality

Den første legitimerer symbolpolitik, som ikke hviler på virkeligheden, men som giver vælgerne en fornemmelse af, at det er virkeligheden. Hvis vælgerne eksempelvis føler sig utrygge på grund af mange historier i medierne om kriminelle overfald, kan en regering hæve straffene for volds- og berigelseskriminalitet uagtet, at kriminaliteten i virkeligheden er faldende. Den virkelighed, man reagerer på, er følelser og fornemmelser. Eller man kan føre en kampagne

mod den "sønderbombede" og "udsultede" offentlige sektor med eksempler på uhumske skoletoiletter uagtet, at de offentlige udgifter er vokset og servicen udbygget år for år. Det er borgernes opfattelse af virkeligheden, der er den vigtigste - også selv om den opfattelse måtte vise sig at være forkert eller ude af proportioner. Politik bliver derved et spil om imaginære billeder, om hvem der er bedst til at definere virkeligheden, opfange folkestemninger og sætte dagsordenen. Populisme, som engang var et skældsord, fandt dermed vej som mainstream-kommunikation i de store partier.

Det gælder ikke om at have ret...

Den anden læresætning: "Det gælder ikke om at have ret men om at få ret", går lidt i den samme retning, men tilføjer den dimension, at alle midler kan sættes ind, hvis man er ved at tabe en offentlig debat. Det kan godt være at de andre i virkeligheden har sandheden eller en del af den - på deres side, men kan man så tvivl om den og overbevise vælgerne om det modsatte, så er det faktisk ok. Hvis endemålet er, at man får ret i den brede offentlighed, så er det det, der tæller.

Som da den daværende regering satte en større gruppe af embedsmænd og rådgivere i sving med at afværge konsekvenserne af Christopher Guldbrandtsens kritiske dokumentarfilm "Den hemmelige Krig". Eller som da det europæiske center for racisme ECRI kritiserede Danmark for tonen i indvandrerdebatten, og regeringen havde forberedt sig på angrebet ved at sætte spørgsmålstegn ved ECRI's troværdighed. Det kan godt være at både Guldbrandtsen og ECRI havde nogle pointer og ret i nogle ting, men det lykkedes at så alvorlig tvivl om deres troværdighed og motiver. Og det var vigtigere end at anerkende og tage fat på de reelle problemer.

Udviklingstendenser i mediedækningen

Medierne og de politiske journalister har naturligvis især reageret på det nye intensive-

rede spinsystem. Tidsmæssigt har udviklingen fundet sted samtidig med, at medierne har fået reduceret sin journalistiske kraft, fordi kravene til konstante leverancer af nyheder er steget betydeligt, og antallet af medieplatforme på det nærmeste er eksploderet. Derfor og fordi spinnets virkede og var nyskabende, var dækningen af Anders Fogh Rasmussens medie håndtering i de første år præget af beundring og medløb.

Senere førte de ændrede vilkår til i hvert fald to tendenser i dækningen af dansk politik. For det første begyndte medierne i stigende omfang at ansætte kommentatorer og analytikere, som specialiserede sig i at afkode og fortolke politikernes udtalelser og manøvrer. Fordi vi - så at sige - ikke længere kunne stole på politikernes oprigtighed, valgte medierne at spørge kommentatorerne om motiver, hvad der rør sig bag kulissen, og hvad det i virkeligheden er, politikerne siger. Danmarks Radio introducerede programmerne Jersild og Spin og senere fulgte TV 2 News efter med magasinet Mogensen og Kristiansen og meget mere. Programmer som skulle udlægge og fortolke det politiske spil, fordi politikerne selv var så spundet ind i deres egen strategiske kommunikation, at det ikke længere gav mening at lytte til, hvad de sagde og i hvert fald slet ikke tage det for gode vare uden en analyse.

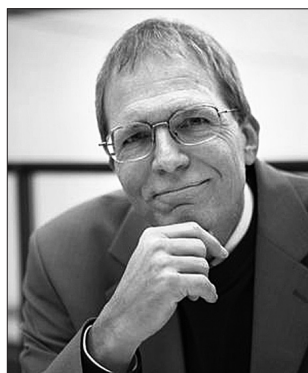
Den anden tendens gik i retning af en langt mere pågående og personlig journalistik. Når man ikke med almindelige journalistiske metoder kunne stille politikerne til regnskab, og når deres ageren blev opfattet som minutøst koreograferet af PR-agenterne, så kunne man i det mindste afsløre uoverensstemmelser mellem ord og handling. Og ikke kun på det politiske plan - også det personlige. Hvad der tidligere ikke havde været legitimt i den seriøse del af pressen og kun undtagelsesvist i formiddagsaviserne blev mere og mere almindelig politisk journalistik. Nemlig at afsløre politikernes dobbeltmoral - uoverensstemmelser mellem det, de siger i den politiske debat, og det de gør som privatpersoner. Hvis man prædiker lov og orden og selv er på kant med loven, hvis man er minister for forbrug og selv har rod i privatøkonomien, eller hvis man taler varmt for den offentlige sektor og selv sætter sine børn i privatskole, så er det en god historie.

Denne type medierede skandaler er mangedoblet på få år. Det har blandt andre medieforskeren Mark Blach Ørsten fra RUC dokumenteret i flere undersøgelser. Skandalerne

har en evne til at leve deres eget liv i medierne, og deres effekt på meningsdannelsen er enorm. Hvis det drejer sig om en partileder, kan "skandalerne" flytte fire, fem seks procentpoint i meningsmålingerne på få uger. Det skete både for den konservative partileder Lene Espersen og for Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt før det seneste folketingsvalg.

Går man et par årtier tilbage havde journalisterne overtaget på de mere substantielle skandaler, som under Poul Schlüter og til en vis grad Nystrup Rasmussen førte til nedsættelsen af en række undersøgelseskommissioner med Tamilundersøgelsen som den mest spektakulære og den, der fik de største politiske konsekvenser.

Optrapningen af metoderne på begge sider - hos medierne og hos politikerne - kan derfor ses som et særligt destruktivt "våbenkapløb." Grundlæggende kan politikerne ikke leve med mediernes erodering af deres magt, og medierne kan ikke leve med at blive forhindret i at nå frem til sandheden om, hvordan politik bliver til, og hvordan magten udøves. De særlige rådgivere er blot en del af denne optrapning. Modtrækket fra medierne er etableret - imens venter vi på næste skridt fra det politiske establishment. Spørger man eksperterne i politisk kommunikation eller kigger til det store udland, så er næste træk introduktion af "den ærlige politiker." En ny autenticitet, som bygger på tendensen fra markedsføring af alle andre produkter fra hønseæg til NOMA's køkken. Autenticitet er det nye, forbrugerne og vælgerne vil have. Det handler om at skabe "fortællinger". Men der er ikke mindre spin over det. Og hvor mange særlige rådgivere skal der til at for at skabe en ærlig politiker? ■



De politisk valgte i kommunerne optræder oftere i rollen som forsvarere af dekoncentreret statsforvaltning ved bruger-klager og massemedierede enkeltsager end som selvbestaltede, politiske aktører i lokaldemokratisk forstand.

Danske kommuner har brug for nicheplejere – ikke for spindoktorer

Kommunerne kan sikre den lokale demokratiske debat ved proaktiv nichepleje, dvs. etablering af skiftende alliancer af folkevalgte, medarbejdere, brugere, borgere og journalister, der lokalt kontrollerer hinanden i en løbende dialog baseret på gensidig afhængighed. På kort sigt kan professionelle spindoktorer muligvis gøre livet lidt lettere for den siddende borgmester. Men på længere sigt vil særlige rådgivere skade det amatør-baserede lokaldemokrati.

■ AF PROFESSOR ANKER BRINK LUND,
DEPARTMENT OF BUSINESS AND POLITICS,
COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL

Debatten om spindoktorer har indtil nu primært sat fokus på centraladministrationens ministerbetjening. Derimod har særlige rådgivere med kommunikationsstrategiske opgaver ikke påkaldt sig tilsvarende interesse i relation til borgmester-niveauet i den kommunale administration. Det er der flere gode grunde til, som det fremgår af nyere forskning på feltet (*Pedersen, Greve og Højlund, 2008*).

Frem til seneste kommunalreform kunne borgmestrene i primærkommunerne uden for hovedstadsområdet således i det store og hele regne med loyal mediedækning produceret af lokalredaktører ved et regionalt dagblad og dertil knyttede ugeaviser. I en typisk uge kunne borgmesteren fremlægge sine synspunkter i mandagsavisen, så kom oppositionen til orde samme sted om tirsdagen, udvalgsformanden om onsdagen, referat af kommunalbestyrelsesmødet blev bragt om torsdagen, hvorefter borgmesteren så igen satte sagerne i sammenhæng om torsdagen.

På den måde fungerede lokalredaktøren som loyal referent og dermed som lokalsamfundets hyrdehund. De øvrige regionale medier, radio og TV, havde ikke tilstrækkelig bemanning til selvstændigt at dække det kommunale stof, så de hentede deres nyheder fra aviserne. Rollen som vagthund blev overladt til de landsdækkende medier, der yderst sjældent interesserede sig for kommunale forhold – med mindre der var tale om skandaløse enkeltsager. I så tilfælde stillede lokalredaktøren gerne op som kommunens tro væbner ud fra devisen: Man besudlede ikke egen rede (*Lund & Nyegaard, 2008*).

Et sådan gensidigt afhængighedsforhold har

ikke behov for professionelle spindoktorer. Kommunikationen hviler derimod på rutinepræget tillid, der nu i nogen grad er blevet svækket, fordi forvaltningsenhederne er blevet større og regionalaviserne svagere målt i abonnenter og dermed kommunal dækningsgrad.

Der er kort sagt tale om et historisk betinget skæbnefællesskab imellem det kommunale forvaltningsniveau og de lokale medier, hvor begge parter nu bliver presset fra centralt hold: Lokalmedierne af det stærkt voksende nationale og globale udbud af nyheder og underholdning. Kommunerne af statsadministrationens krav om ensartet serviceniveau og regeringens skærpede kontrol med det lokale skattetryk.

Efter strukturreformen

Samtidig med at antallet af kommuner blev reduceret til de nuværende 98, benyttede de økonomisk trængte dagblade anledningen til at omlægge kommunaldækningen. Herefter er det kun de færreste borgmestre, der kan regne med at have sin faste lokalredaktør som talerør. Kommunalstoffet går nu – som alt andet – på omgang mellem vagthavende journalister og praktikanter, der ikke i samme grad som tidligere tiders honoratiores deler skæbne med de autoritative kilder.

I de deraf følgende bruger-klager og massemedierede enkeltsager optræder de politisk valgte oftere i rollen som forsvarere af dekoncentreret statsforvaltning end som selvbestaltede, politiske aktører i lokaldemokratisk forstand. Samtidigt har nyhedsmedierne beholdt deres traditionelle fokus på borgmestrene. Men ser vi nærmere på de dele af kommunalstoffet, hvor borgmestre citeres, optræder han eller hun typisk som skydeskive for brugerkritik eller afsender af ukontroversielle servicemeddelelser – ikke som poli-

tisk leder af en enhed, hvor selvstyre betyder retten til at gøre forskel.

Borgmesteren bliver derved bare en blandt de mange administratorer, der optræder i den kommunale nyhedsdækning. Selvom alle kommuner stadig distribuerer udførlige udvalgsdagsordener og nogle af dem desuden har åbne postlister, er det sjældent herfra, journalisterne henter deres historier. Som regel vælges den lette løsning, dvs. at trække på oplysninger fra den kommunale hjemmeside og de mange pressemeddelelser, der har kommunale institutioner som afsender.

Selvom borgmestre og udvalgsformænd stadig dominerer den kommunale nyhedsdækning (Lund, 2010) kan de ikke længere uimodsagt profilere egne mærkesager. På dagbladsredaktionerne har man systematisk nedprioriteret det, kritiske journalister nedsettende kalder ”dagsordenjournalistik”. Det vil sige pligtstof affødt af kommunalbestyrelsens udvalgskalender. Derved forskydes mediedækningen fra lokalpolitik opfattet som borgerligt ombud med fokus på kommunalt selvstyre til krav om ensartet serviceadministration med fokus på brugernes universelle rettigheder.

Primærkommunerne havner kort sagt i samme situation som de nu nedlagte amtskommuner, der aldrig opnåede en privilegeret situation på kommunikationsområdet svarende til de gamle sogne- og købstadskommuner. Heller ikke regionerne nyder særlig pressebevågenhed, og de nuværende storkommuner må også lære at leve under medieforhold, der ikke altid rummer fortidens fred og idyl. Spørgsmålet er, om svaret på den udfordring er ansættelse af kommunale spindoktorer?

I de kommuner, hvor spørgsmålet om særlige kommunikationsrådgivere er blevet sat på dagsordenen, har svaret som hovedregel været nej. Både den konstitueringsloyale og den kritiske opposition har ihærdigt modarbejdet, at den siddende borgmester fik alt for nærtstående og effektive rådgivere af kommunikationsstrategisk art. Heller ikke kommunaldirektørerne har umiddelbar interesse i en sådan ordning. Så da antallet af kommunikationsmedarbejdere blev øget i kølvandet på strukturreformen, placerede man disse kompetencer langt fra borgmesterkontoret ude i linjeorganisationen, hvor de fleste nyansatte hurtigt druknede i en lind strøm af rutineprægede pressemeddelelser, IT-problemer og virvorkrige mellem forvaltningscheferne.

Dekoncentreret statsforvaltning

Mere alment er det kommunale selvstyre under pres. Både den nuværende og den forrige regering behandler i stigende grad kommunerne som dekoncentreret statsforvaltning. Også mange borgere opfatter kommunalforvaltning som administration af statslige påbud og forhandlingsløsninger, som de lokalt valgte kun kan og skal have begrænset indflydelse på.

Det kniber desuden for danske journalister at forstå og formidle de indbyggede modsætninger mellem lokalt selvstyre (læs: at behandle det forskellige forskelligt) og velfærdsstatslige krav om ligebehandling. Derfor får kommunernes proaktive indsats på medieområdet stigende betydning, når de tilmålte lokalsider og regionale sendeminutter i radio og TV skal fyldes ud. Det lykkes dog kun sjældent at skabe opmærksomhed om kommunens visioner og andre principielle, borgerrettede emner.

Forskningsbaserede analyser tyder på, at kommunernes hjemmesider kan blive en sovende pude for de kommunikationsansvarlige. I begejstringen for de nye, elektroniske medier glemmes, at de gammeldags kommunikationskanaler som rygtespredning, telefonkontakt og brevpost stadig udgør den altovervejende kontakt mellem brugerne og kommunerne.

Anskuet i et strategisk perspektiv påvirkes borger-kommunikationen både af den teknologiske, økonomiske og politiske udvikling. Så selvom der i de seneste år er kommet nye medier til, forandres mediestrukturen relativt langsomt. Flertallet af befolkningen foretrækker stadig telefonen og det frankerede brev frem for sms og (u)høflig selvbetjening via internettet. Hertil kommer, at de gratis, husstandsomdelte distriktsblade stadigvæk er de eneste medier, der når ud til alle.

På det grundlag er det en relativt lille del af den kommunale kommunikation, der manifesterer sig som kritisk journalistisk, spektakulære enkeltsager og mudderkastning mellem kommunale sagsbehandlere og mellemfornøjede brugere. Hovedparten af mediedækningen i hverdagen præges af ukritisk formidling af serviceydelse, der nok leveres af kommunen, men i praksis opfattes som dekoncentreret statsforvaltning. Hertil kommer, at næsten alle ændringer på det kommunale område lanceres som forbedringer. Det kan på længere sigt vise sig at være en farlig strategi, fordi journalisterne gerne

→ SIDE 42

» **Det kniber desuden for danske journalister at forstå og formidle de indbyggede modsætninger mellem lokalt selvstyre (læs: at behandle det forskellige forskelligt) og velfærdsstatslige krav om ligebehandling.**

vil afsløre hykleri og løftebrud, når skuffede brugere oplever, at kommunen ikke lever op til de udmeldte forventninger.

I den forbindelse hjælper det ikke meget at engagere spindoktorer. Den kommunalpolitiske målsætning bliver snarere at sikre realistiske forventninger til serviceniveauet plus balance mellem de bruger-rettede informationer af forvaltningsmæssig art og den borger-rettede debat af politisk art.

Sidstnævnte er i de fleste kommuner en sørgeligt forsømt opgave, der afventer sin kommunikationsstrategiske løsning. Hvis det ikke lykkes kommunalbestyrelserne med borgmesteren i spidsen at overbevise vælgerne om, at det kommunale selvstyre både hjemler brugerrettigheder og borgerpligter, bliver det formodentlig i stigende grad kværunterne, der sætter den kommunale dagsorden i nyhedsmediernes.

En anden væsentlig trussel mod en kvalificeret kommunalpolitisk nyhedsdækning og en nuanceret lokal debat findes i dækningen af kommunale forhold fra de landsdækkende mediers side. Der behandles lokaldemokratiske emner ganske overfladisk og sporadisk. Når der ikke lige er valgkamp, formidles emner af kommunal art næsten udelukkende i form af skarpvinklede enkeltsager om ofre for lokale forvaltere af offentlige midler. Når ”noget kommunalt” kommer på den nationale dagsorden geråder journalisterne til gengæld let i selvsving, så alle medier - trykte som elektroniske - ukritisk kritisk går efter de samme helte og skurke i spektakulære skandalehistorier.

Kommunikationsstrategisk nichepleje

Samlet set må målet vel være at sikre demokratisk debat om emner af kommunal relevans i form af det, jeg på baggrund af den aktuelle forskning har sammenfattet under overskriften proaktiv nichepleje. Den niche, der skal plejes, består af skiftende alliancer af folkevalgte, medarbejdere, brugere, borgere og journalister, der lokalt kontrollerer hinanden i en løbende dialog baseret på gensidig afhængighed.

På kort sigt kan professionelle spindoktorer muligvis gøre livet lidt lettere for den siddende borgmester. Men på længere sigt vil særlige rådgivere af denne art skade det amatør-baserede lokaldemokrati, bl.a. ved at styrke den såkaldte borgmester-effekt ved kommunalvalgene. Der er da heller intet i vore analyser, der tyder på, at de lokale parter ønsker

sig topstyret spindoktori frem for basisdemokratisk nichepleje. Derfor kan det næppe i det lange løb lade sig gøre at handle kommunikativt på dette felt uden at inddrage de lokale nyhedsmedier – både i den rutineprægede hverdag og under akutte kriser.

Hverken kommunale internet-hjemmesider eller markedsføring i form af by-branding kan erstatte den løbende nyhedsformidling, når det drejer sig om kontakten mellem lokale folk og kommunale folkevalgte. Til gengæld må kommunalpolitikere vænne sig til, at politik og offentlig forvaltning ikke længere ubetinget behandles journalistisk som noget særligt fint og ophøjet. Kommunal-dækningen er et stofområde blandt mange andre, der kan tematiseres ud fra de samme nyhedskriterier, som professionelle journalister anlægger på alle andre fænomener i samfundet.

Demokratiske idealer hjemler også lokale baserede journalister ret til at kræve forståelige, sandfærdige og oprigtige svar fra kilder med offentligt embede (*Lund og Horst, 1999*), selvom mediefolk i praksis langt fra altid optræder som borgernes bidske vagthund, men også som lokalsamfundets logrende hyrdehund. I de fleste lokalsamfund hersker der stadig mere harmoni og gensidig tillid mellem politikere og journalister end i den nationale mediemølle, fordi de regionale bladhouse (med tilhørende gratis omdelte distriktsblade) stadig sætter sensationen lavere end hensynet til identifikationen – og dermed til lokalpatriotismen.

Strategisk set er det derfor en fornuftig investering at udbygge kommunale kommunikationsafdelinger, der kan stille pressemeddelelser, fotos og gode historier til rådighed for lokalsamfundets bladhouse. De fleste af dem går uredigeret i spalterne, og mange af dem tages også ukritisk op af regionale radio- og tv-stationer. Til gengæld er risikoen, at nyhedsmediernes reagerer lige så ukritiske, når utilfredse brugere af kommunal service stiller en ubehagelig enkeltsag til rådighed – uanset om kritikken er berettiget eller ej.

I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at professionelle journalister sjældent beretter andet og mere, end de kan få kilderne til at sige eller gøre. Uheldige bivirkninger ved moderne medievirksomhed, fx personfokusering, skandalejournalistik og individuel klagebehandling i det offentlige rum skulle derfor kunne minimeres betydeligt i fremtiden, hvis der kommunikeres realisti-

ske forventninger til servicevirksomheden, og hvis folkevalgte og deres embedsværk med jævne mellemrum ville minde hinanden om disse simple leveregler i den kommunale nichepleje:

- Journalister er afhængige af nichepleje, men bryder sig ikke om spindoktorer.
- Det er næppe strategisk klogt at spinne alle offentlige besparelser som forbedringer
- Hvis man behandler alle borgere som brugere plejer man at få kvævulanter. ■

Referencer:

Anker Brink Lund: De lokale nyhedsmedier og kommunikationsstrategien. Kommunernes Jubilæumsfond, 2010.

Anker Brink Lund & Mia Nyegaard: Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien. Kommunernes Jubilæumsfond, 2008.

Anker Brink Lund & Maja Horst: Den offentlige debat – mål, middel eller mantra? Forlaget Fremad, 1999.

Dorthe Pedersen, Carsten Greve & Holger Højlund (red). Genopfindelsen af den offentlige sektor – Ledelsesudfordringer i reformernes tegn. Børsens Forlag, 2008.

Få fusionen gennemført – helt.

Fra fælles adresse til fælles processer
Fra siloer til synergi
Fra kaotisk til kontrolleret

Fusioner medfører samtidige ændringer i processer, organisation, systemanvendelse og HR-forhold. Fusioner udgør derfor den størst tænkelige organisatoriske og ledelsesmæssige udfordring. Deloitte hjælper, fra ideen opstår, til gevinsterne realiseres.

Carsten Jørgensen: 36 10 26 14, cajoergensen@deloitte.dk
Morten Ry: 36 10 26 56, mry@deloitte.dk

Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte.

djøf

Stiller dig stærkere



Stephen M. R. Covey Grundlægger og CEO
i CoveyLink Worldwide

Jens Blom-Hansen Professor, Aarhus
Universitet

Bo Lidegaard Chefredaktør,
Politiken

Niels Helveg Petersen Fhv.
Minister

Claus Juhl Adm. direktør,
Københavns
Kommune

Jesper Møller CEO, Toms
Gruppen

Marco Steinberg Director, Helsinki
Design Lab

Kjell Arne Røvik Professor,
Universitetet
i Tromsø

Lykke Friis MF, fhv.
minister

Djøf Sommeruniversitet 2012
Comwell Borupgaard, Snekkersten, 20.-23. august. www.sommeruni.dk

INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund
Marianne Kasten, Mosevænget 17, 4200 Slagelse.
E-post: marianne.kasten@privat.dk

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: _____

Adresse: _____

E-mail: _____

Postnummer/by: _____

Telefon: _____

**ADMINISTRATIV DEBAT
#1 - JUNI 2012**

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk administrativt Forbund.

REDAKTION: Mads Lyndrup (*ansvh. red.*)
Jens Blom Hansen / Lars Frelle-Petersen
Carsten Greve / Kim Højlund Christensen
Vibeke Iversen / Kristian Lyk-Jensen
Claes Nilas / Peter Stensgaard Mørch
Torben Buse

DETTE TEMANUMMER ER REDIGERET AF:

Jørgen Grønnegaard Christensen,
Mads Lyndrup (*ansvarshavende red.*)
og Peter Stensgaard Mørch.

ADRESSE: Mads Lyndrup, Bygningsstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 39, 2500 Valby
lyndrup@hotmail.com

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag
Tryk: Ecograf, Højbjerg.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.