

Administrativ DEBAT

#1/ MAJ 2025

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Foto: Steen Brogaard

Danmarks mest privilegerede vicevært

– Interview med Marie Hansen, Folketingets direktør → **SIDE 3**

INTERVIEW MED MARIE HANSEN

Danmarks mest
privilegerede vicevært

→ **SIDE 3**

NIELS HØJBERG

Analyse af forvaltnings-
strukturen i Københavns
Kommune: en impone-
rende og frygtindgydende
oplevelse

→ **SIDE 8**

ANDREAS FERDINAND HANSEN & ERIK HAMMER

Hvad sker der, når
regeringen gennemfører
en ressourcændring?

→ **SIDE 12**

MADS LETH JAKOBSEN

Ud af regelfængslet!
Nyttige spørgsmål

→ **SIDE 16**

PETER NEDERGAARD

Tysklands valg og dets
betydning

→ **SIDE 21**

MIKKEL RUNGE OLESEN & RASMUS BRUN PEDERSEN

USA, Danmark og
Grønland: et sikkerheds-
politisk trekantsdrama

→ **SIDE 25**

JØRGEN MØLLER

Fra paladsøkonomier til
bystater: Bronzealder-
kollapset i det ægæiske
område

→ **SIDE 29**



Danmarks mest privilegerede vicevært

Interview med Folketingets direktør

Administrativ Debat har mødt Folketingets direktør, Marie Hansen, til en samtale om, hvordan kravene til Folketingets administration har udviklet sig, og hvad det betyder for opgaveløsningen. Marie Hansen kommer også ind på udfordringerne med "politik på speed" og på den særlige ledelsesopgave, det er at lede en organisation med stor spændvidde i opgaverne og diversitet i medarbejderstaben.

Folketinget har ca. 480 ansatte. Hvilke opgaver løser de mennesker, som du er øverste chef for?

Grundlæggende kan der skelnes mellem tre opgaver. En politisk opgave, hvor vi understøtter folketingsmedlemmerne i deres parlamentariske arbejde, som jo i hovedsagen består i at lovgive og føre kontrol med regeringen. Dertil kommer det, jeg vil kalde praktisk-administrative opgaver, hvor vi hjælper folketingsmedlemmerne og alle de andre her på Borgen, f.eks. partiansatte og journalister, med at lokalerne fungerer, IT virker, der er varme, bestilling af rejser, sørger for en kantine, og vi driver sågar stadig et lille postkontor.

Endelig er der en vigtig borgerrettet opgave, hvor vi understøtter, at der er transparens og gennemsigtighed med folkestyret. Det gør vi

digitalt ved, at hele lovgivningsprocessen er gennemsigtig og kan følges på vores hjemmeside, og vi forklarer også på nettet om processerne. Derudover har vi mere fysiske borgerrettede opgaver, såsom rundvisninger af borgerne og en skoletjeneste.

Hvor går grænsen for jeres politiske rådgivning af folketingspolitikere?

Forskellen på os og ministeriernes embedsværk er, at vi skal være superneutrale. Det er fordi, vi ikke har en minister, vi kigger op imod. Herinde betjener vi 179 politikere, som mener noget ret forskelligt, og vi skal neutralt kunne betjene dem alle sammen. Vores leveregel er, at hvad vi hjælper én med, skal vi kunne hjælpe alle med. Inden for den ramme kan vi sagtens hjælpe et folketingsmedlem med at formulere et § 20-spørgsmål, et udvalgsspørgsmål, høringer, m.v.

Af Peter Bjerre Mortensen & Helene Helboe Pedersen,
begge professor i statskundskab
ved Aarhus Universitet



Men vi går f.eks. ikke ind og hjælper med at lave et politisk udspil. Det må de tale med deres partier om. Vi tager heller ikke en politisk dialog med interesseorganisationer på vegne af folketingspolitikere. Det er mit indtryk, at der også blandt politikerne er en god forståelse for, hvor grænsen for den partipolitiske rådgivning trækkes.

Hvordan har kravene til Folketingets administration udviklet sig over tid?

Folketinget er som konstruktion et produkt af Grundloven, men der er selvfølgelig sket en markant udvikling siden 1849. Dengang blev folketingsmedlemmer også understøttet af et – meget lille – sekretariat, men hele lovgivningsprocessen og kontrollen med regeringen er jo vokset enormt.

Derudover er rigtigt meget blevet digitalt, hvilket er en stor opgave, der er kommet til, og det samme gælder skoletjenesten, og så er hele driften af det her fantastiske sted, som Christiansborg er, i dag en enorm opgave. Og så vil jeg sige, at i de seneste år har det betydet meget, at tempoet i politik er sat voldsomt op. Hele det her med ”politik på speed” har gjort, at vi er i diskussion med os selv og med politikerne om, hvorvidt den hjælp vi giver dem i dag, er den rigtige.

Hvordan kommer det med tempoet i politik til udtryk i den måde, Folketinget arbejder på?

Man kan se det på nogle af vores statistikker, at den tid, det tager at behandle et lovforslag, er indskrænket. Vi har selvfølgelig reglerne om de tre behandlinger, men den tid, det tager at komme igennem de tre behandlinger i Folketinget, er simpelthen faldet. Tempoet afspejler sig også i, at der desværre er en del politikere, der bliver stressramte. Det er en stor ulykke for de pågældende mennesker, og det er heller ikke godt for danskerne, fordi trætte hjerner træffer ikke gode beslutninger. Og så spiller det også ind, at der er en presse, som jagter nyheder døgnet rundt, hvilket gør, at man skal være parat til at reagere lynhurtigt.

Samtidig er antallet af lovforslag gradvist steget over tid. Er det blevet så presset, at det simpelthen bliver svært at få logistikken til at gå op i forhold til at få planlagt og afholdt de nødvendige møder i salen og i udvalgene?

Dem, der har mindre tid til lovgivning, det er folketingspolitikere, og de tager jo lovgivningsarbejdet meget alvorligt. De vil naturligvis gerne vide og forstå, hvad de stemmer for og imod. De får hjælp af deres partisekretariat og af interesseorganisationer m.v., men tempoet er stadig sat op. Og så er der sæson i tingene, og her op til Folketingets afslutning får vi nogle meget, meget lange mødedage, fordi der ligger noget lovgivning, man mægtig gerne vil have vedtaget inden sommerferien.

Men er det ikke også et selvskabt pres, at man gerne vil have alle lovforslag vedtaget inden sommerferien. Man kunne jo i princippet bare fortsætte på den anden side af sommerferien?

Det kan man godt sige, og det er rigtigt, at det i sidste ende er et politisk valg. Udover de mange andre faktorer, som presser tempoet op, så er der da også et element af, at der sidder både politikere og embedsmænd, som ønsker, at lige præcis deres sag bliver løst hurtigst muligt.

tigt. Dertil kommer, at det under corona viste sig, at man rent faktisk kunne få truffet nogle beslutninger ganske tjept, og man skal nok passe på, at den erfaring ikke sætter sig i væggene, for det var en undtagelse. Men der er det uhyre menneskelige, at alle har en tendens til at tænke, at lige præcis deres sag berettiger en undtagelse.

Coronaperioden gav også en ny erfaring med afstand, og det blev i en periode normalt at holde digitale møder. I hvor høj grad benyttes digitale møder i dag i Folketinget, og kan det gøre det nemmere for politikerne, f.eks. reducere rejsetiden for dem, der bor længere fra København?

Det bliver brugt, og det har vel også givet en refleksion over, at digitale møder er fint til nogle ting, men at der også er møder, hvor det fungerer bedst med fysisk fremmøde. Store møder er generelt svære at afholde digitalt, og jeg vil sige, at vi prøver os lidt frem i iterative processer. Det er lagt ud til udvalgene at beslutte, om de vil mødes digitalt, og nogle udvalg gør det, imens andre ikke gør det.

I 2022 vedtog Folketingets administration en strategi for perioden frem til 2027. I strategien står blandt andet, at I "vil være synlige", og at I som organisation skal være "gearet til at udvikle os og at arbejde mere offensivt". Hvordan skal det forstås?

Vi er en samfunds bærende institution, så det er ikke fra vores side, at du ser de store, vilde eksperimenter med, hvad vi laver. Det har vi det godt med. Folketinget er en helt central institution i Danmark, og vi eksperimenterer ikke med demokratiets virkemidler. Men som vi har været inde på i dette interview, har det landskab, vi navigerer i, forandret sig voldsomt, og derfor har vi en samtale med os selv og politikerne om, hvorvidt den service, vi stiller til rådighed, er tilstrækkelig tidssvarende. Det har ført til den erkendelse, at vi godt kan gå lidt væk fra det med, at "den der

lever skjult, lever godt" i den forstand, at vi i højere grad skal være opsøgende og selv spørge politikerne, om vi kan hjælpe med noget og komme med vores bud på den hjælp. Og så er det selvfølgelig op til politikerne, om de vil bruge hjælpen. Der har vi nok tidligere haft en tendens til, at de må komme og spørge om noget konkret, hvis de vil have hjælp.

Det lyder som en bevægelse i retning af en mere proaktiv tilgang til rådgiverrollen, som den man også kender fra ministerierne, hvor embedsværket jo ofte fortolker, hvad ministeren har brug for, uden at ministeren klart har formuleret sit ønske?

Det er en rigtig fortolkning, men vi har stadig 179 medlemmer af Folketinget, og hvis man sammenligner os med ministerierne, er vi en meget lille maskine, men det er et skridt i den retning, og det sker allerede mange steder i Folketinget, men med vores strategi forsøger vi at gøre det mere systematisk.

På nogle områder, især EU-området, er det indtrykket, at administrationen igennem længere tid har indtaget en mere proaktiv rådgiverrolle end på andre områder. Hvad er baggrunden for det?

Det er rigtigt. Vi har nogle økonomiske konsulenter ansat, som f.eks. på skatteområdet orienterer om indholdet af politiske udspil, og vi har et bibliotek, som kan hjælpe med at søge information frem. Det, der nok gør EU-området lidt anderledes, er, at vi her har den målestok, at det er dansk interesse at fremme forskellige politiske sager. Der er mange temaer inden for dette område, som betyder noget for os som land – f.eks. erhvervsinteresser – og det kan få karakter af mere neutral grund, hvor det partipolitiske spiller en mindre rolle. Så mange neutrale områder har vi ikke, når det gælder det indenrigspolitiske. Men det er selvfølgelig stadig sådan, at betjeningen på EU-området bliver stillet til rådighed for alle medlemmer af Folketinget.

” Hele det her med ”politik på speed” har gjort, at vi er i diskussion med os selv og med politikerne om, hvorvidt den hjælp, vi giver dem i dag, er den rigtige.



” Jeg er papirmenneske, så når jeg kommunikerer, synes jeg, det er rigtig logisk at sende et notat ud. Men det er jo ikke alle dem, jeg arbejder sammen med, som synes, det er et logisk kommunikationsmiddel

Hvordan er det at være leder for så mange forskellige medarbejdergrupper, som løser så vidt forskellige typer af opgaver?

Ja, i sammenligning med de ledelsesjob, jeg tidligere har varetaget, er der en meget bred vifte af fagligheder repræsenteret blandt Folketingets ansatte. Vi har statsretlige jurister, kommunikationsfolk, lærere i skoletjenesten, håndværkere, arkitekter, rengøringsfolk, IT-folk, osv., så det er en meget stor mangfoldighed, og jeg synes, det er en gave og en virkelig sjov ledelsesopgave.

Nogle dage er det selvfølgelig også en udfordring, f.eks. når den statsretlige jurist laver et firesiders notat for at sikre, at fagligheden og det neutrale er i orden, hvorefter kommunikationsmedarbejderen river sig i håret over, hvor hans krog og vinkel på historien blev af.

Men når man virkelig får dem til at tale med hinanden, kommer der noget rigtig interessant ud af det. Vi har også en masse praktiker ansat, som er helt afgørende for, at maskinen virker, og der er grundlæggende en stor vilje til at få tingene til at lykkes, og det er enormt sjovt at være med til.

Udfordringen er selvfølgelig også, at jeg er chef for nogle mennesker, som ligner mig, og så er jeg chef for nogle mennesker, som ikke ligner mig så meget. Jeg er papirmenneske, så når jeg kommunikerer, synes jeg, det er rigtig logisk at sende et notat ud. Men det er jo ikke alle dem, jeg arbejder sammen med, som synes, det er et logisk kommunikationsmiddel, og der er nogle af dem, som sjældent tjekker deres e-mails. Og så må jeg jo finde nogle andre måder at kommunikere på.

I mit tidligere job som departementschef fyldte den politiske rådgivning op imod ministeren rigtig meget. I mit nuværende job får jeg lov til virkelig at beskæftige mig med at få en driftsmaskine til at fungere. Min mand har kaldt mig Danmarks mest privilegerede vicevært, og den stillingsbetegnelse er ikke helt skæv i forhold til, hvor vigtig en del af mit arbejde det er at sørge for, at Christiansborg fungerer som daglig arbejdsplads for folketingsmedlemmerne og de mange andre som arbejder herinde.

Du har tidligere udtalt, at det er meget væsentligt for dig, at dine medarbejdere har kærlighed til deres arbejde. Kan du uddybe, hvad der ligger i det?

Jeg er jo grundlæggende et ret rationelt menneske, men jeg mener virkelig, at hvis man skal være glad for at gå på arbejde og give arbejdet en ekstra skalle, så skal man tro på det, man gør. Herinde er det dejligt enkelt. Der skal man tro på, at demokrati er en god ting, og den vare er ikke svær at sælge. Langt de fleste medarbejdere i Folketinget er ansat i meget lang tid, og det må jo være udtryk for, at de grundlæggende er glade for at gå på arbejde.

Der kan sagtens være energi i, at der er hjørner og ting, som man synes skal være anderledes, og det kan give grundlag for at forbedre noget, men hvis du ikke grundlæggende tror på, at du går på arbejde for at bidrage til, at folkestyret fungerer, så tror jeg ikke, at man er glad for at være herinde. Men jeg tror som sagt, at passionen for det, man arbejder med, er helt afgørende, uanset om man arbejder i Folketinget, Kulturministeriet, Transportministeriet eller andre steder.

Begrebet nulfejlskultur bliver ofte fremhævet som noget negativt ved en organisation. Tidligere interviews med medarbejdere i Folketinget har dog tegnet et billede af, at de oplever, at de arbejder i en organisation med en stærk nulfejlskultur, og at de ser dette som et adelsmærke, som en del af passionen ved at arbejde for Folketinget. Hvordan arbejder I med nulfejlskulturen?

Det er jo rigtigt, at vi har en nulfejlskultur i forhold til nogle af vores produkter, f.eks. lovgivningsprocessen, som meget nødt skal gå galt. Der er desværre enkelte tilfælde, hvor det går galt, og så må vi jo få ordnet det, men det er ikke godt, når det sker. Så er der andre opgaver, hvor det med nulfejl er knap så vigtigt. Vi arbejder med det på den måde, at vi forsøger at signalere, at alle kan begå fejl, men please kom og fortæl os, når det sker.

Jeg plejer at sige, at først fikser vi fejlen, og først derefter hiver vi data ud af situationen og finder ud af, hvad vi skal lære af den til næ-

ste gang. Politikerne er søde over for os, men overfor hinanden praktiserer de jo ofte en fejlfindingskultur, og det er klart, at det selvfølgelig også kan præge stemningen ned i vores organisation.

Hvad er din vision for Folketingets Administration? Hvilket aftryk vil du gerne sætte i din tid som direktør for Folketinget?

Min vision for Folketingets Administration er, at vi fortsat skal være en effektiv og vel-fungerende driftsmaskine, der får tingene til at fungere. Jeg håber også, at jeg kan efterlade en administration, der tør stoppe op og spørge sig selv og politikerne: Hjælper vi dem på den bedst mulige og mest tidssvarende måde? Og så håber jeg, at administrationen fortsat skaber gode rammer for Folketinget som hele landets hus – et sted, hvor demokratiet er levende, og hvor man kan komme helt tæt på og se, hvordan folkestyret fungerer. Hvis jeg kan sætte det præg, både internt og eksternt, vil jeg være stolt.

” Politikerne er søde over for os, men overfor hinanden praktiserer de jo ofte en fejlfindingskultur, og det er klart, at det selvfølgelig også kan præge stemningen ned i vores organisation.



Foto: Bjarne Sæter

Analyse af forvaltningsstrukturen i Københavns Kommune:

en imponerende og frygtindgydende oplevelse

I sommeren 2023 blev jeg kontaktet af Københavns Kommune med en forespørgsel om, hvorvidt jeg som "ekstern sagkyndig" ville lede arbejdet med en analyse af Københavns Kommunes forvaltningsopbygning, en såkaldt ressortanalyse. Det var en spændende, men også kompliceret opgave, som jeg med optimistisk gåpåmod påtog mig. I denne artikel vil jeg komme ind på, hvordan jeg har oplevet mødet med Københavns Kommune, hvordan vi har tilgået analysearbejdet og ikke mindst, hvad der er kommet ud af anstrengelserne.



Af Niels Højberg,
ekstern sagkyndig,
ledelsesrådgiver, Kong
Fredriks Center for Offentlig
Ledelse, Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet.

Mødet med Københavns Kommune

Med min baggrund som stadsdirektør i Aarhus Kommune i næsten 14 år og mange erfaringer fra topledelse i det offentlige Danmark kom mit kendskab til organisationen Københavns Kommune primært fra dialoger med topledere fra kommunen og fra kommunens generelle omdømme som faglig dygtig, men også som en organisation med et højt konfliktniveau både politisk og administrativt. I arbejdet med ressortanalysen kom der mange flere nuancer, der på mange måder modificerede min forforståelse af organisationen.

Sammenfattende har jeg oplevet mødet med Københavns Kommunes politiske og administrative organisation og kultur som imponerende, men også frygtindgydende. Københavns Kommune er i kraft af sin størrelse og fagligt dygtige medarbejdere formentlig landets mest kompetente offentlige organisation. Samtidig er det også tydeligt, at kommunen med sin styreform har udviklet en politisk og administrativ kultur med stor autonomi til de enkelte borgmesterområder. Måske netop af ovenstående årsager er organisationens arbejdsgange formalistiske og særdeles bureaukratiske på en måde, der er helt uden sidestykke i den kommunale verden. Organisationen bruger omfattende ressourcer på at opretholde de formelle rammer og spilleregler, hvilket ofte får den konsekvens, at hensynet til systemets regler og normer kommer til at overtage opmærksomheden i forhold til hensynet til de borgere, civilsamfund og virksomheder, som kommunen er sat i verden for at skulle hjælpe og betjene.

Vores analysetilgang

Jeg var i udgangspunktet usikker på, om jeg kunne løse opgaven kvalificeret, men tog udfordringen op. Til at bistå mig i analysearbejdet fik jeg stillet et år og et sekretariat til rådighed

i kommunens økonomiforvaltning. Sekretariatet har både gennemført egne analyser og fået ekstern bistand, men også inddraget og indhentet omfattende bidrag fra de andre forvaltninger. Det har været helt afgørende for projektet, at de andre forvaltninger har spillet aktivt og konstruktivt med ift. at beskrive mulige scenarier og ikke mindst fordele og ulemper ved mulige ressortflyt.

I den første del af arbejdet søgte jeg dialogen med borgmestre og administrerende direktører i Københavns Kommune, og i sekretariatet havde vi i løbet af projektet i 2024 ca. 120 møder med omkring 400 unikke personer, hvoraf ca. 2/3 repræsenterede forskellige dele af Københavns Kommune. Den omfattende mødeaktivitet var helt afgørende for at indkredse, hvor der konkret var sten i skoen, der trykkede, og hvilke løsninger der kunne adressere det. I det hele taget har det været vigtigt at give sig tid og ro til at forblive i analysefasen i relativt lang tid, selvom det er fristende at sætte pen til papir, når man kan begynde at se konturerne af mulige veje at gå.

I ressortanalysearbejdet har vi naturligvis taget afsæt i det kommissorium, som Borgerrepræsentationen vedtog den 23. september 2023. Kommissoriet afspejler, at Københavns Kommune på den ene side er en kommune ligesom alle andre og søger svar på mange af de samme spørgsmål: Hvordan kan vi tage mere afsæt i borgerens perspektiv, hvordan kan vi sikre en mere sammenhængende indsats for borgere med komplekse problemstillinger, hvad med klimaet, hvad med arbejdskraft på velfærdsområderne osv.

Vi tog derfor på rundtur til andre store kommuner i landet for at få indsigt i alternative tilgange til opbygningen af en stor kommunal organisation. Vores rundtur viste, at de øvri-

ge kommuner også er søgende på, hvordan man organiserer sig på en måde, der bedst muligt adresserer særligt de problemstillinger, der går på tværs af siloerne. Men det blev også tydeligt, at der ud fra et fagligt perspektiv er et begrænset antal måder at opdele forvaltningsstrukturen på, og som har hver sine indbyggede fordele og ulemper.

Københavns størrelse og styreform gør imidlertid også Københavns Kommune til noget helt specielt. Alt er større, alt er mere komplekst og alt er, som jeg indledte artiklen med, mere formalistisk og med meget høj faglighed. Organisatorisk adskiller København sig fx også ved at være den eneste af de store kommuner, der har adskilt beskæftigelses- og socialområdet i hver sin forvaltning.

De helt afgørende hegnsplæ i kommissoriet var, at Københavns styreform, som ellers ofte har været diskuteret, netop ikke var til diskussion, og det var antallet af de syv borgmestre heller ikke. Det gav på den ene side nogle klare begrænsninger, at vi i vores modelovervejelser altid skulle tælle til syv. På den anden side vurderer jeg også, at det giver et bedre afsæt for, at vores anbefalinger faktisk kan blive til virkelighed og ikke ende som en politisk diskussion om styreform og taburetter.

Vi har også søgt inspiration internationalt sammen med en ekstern samarbejdspartner, både i forhold til de øvrige nordiske hovedstæder, Amsterdam og andre byer, der har valgt nye veje. Helt centralt står vores indsigter fra besøget i Amsterdam, som har arbejdet systematisk med at gøre borgernes indgang til kommunen både nemmere og bedre i form af kun én telefonisk indgang og et begrænset antal fysiske indgange til kommunen.

Endelig har vi samtidig sammen med en anden ekstern partner analyseret 84 interne rapporter fra Københavns Kommune fra 2021-2024, der har beskæftiget sig med borge-

rens og virksomhedernes møde med kommunen. Det var tydeligt i disse analyser, at kompleksiteten i organiseringen gør det overordentlig svært for både borgere, virksomheder og kommunens egne medarbejdere at finde rundt i organisationen.

Vores anbefalinger

I analysearbejdet har vores afsæt været, at Københavns Kommune er en organisation med særdeles dygtige og kompetente medarbejdere, der besidder en bred vifte af faglige kvalifikationer på et højt niveau. Derfor kan barren og forventningerne også sættes tilsvarende højt. Denne faglige dybde gør det muligt for kommunen at tage hånd om komplekse udfordringer og udvikle innovative løsninger, der matcher byens behov. Der er allerede en række løsninger, der understreger potentialet, og dem har vi søgt at synliggøre og lægge til grund for arbejdet.

I et ressortperspektiv har vi derfor vurderet, at anbefalinger om eventuelle ændringer ikke i første række har sigte på at forbedre den faglige kvalitet i opgaveløsningen, men i højere grad sigte på at udfordre og inspirere organisationen til at udvikle organisatoriske tilgange til mødet med borgere og virksomheder således, at der i højere grad end nu tages højde for borgernes og virksomhedernes situation og behov. Sagt med lidt andre ord: at lade den fagligt kompetente organisation tage kompleksiteten ved at finde rundt i systemet på sig og løse det for borgerne og virksomhederne. Mange af disse løsninger vil rumme et tværsektorielt sigte, som i bedste fald kan inspirere til et endnu stærkere politisk fokus på tværgående samarbejde om prioriterede politiske temaer.

Vi har som overligger for vores arbejde med mulige anbefalinger om ressortflyt haft fire overordnede sigtelinjer for organisationens udvikling og fremtidssikring af den organisatoriske struktur:

” i sekretariatet havde vi i løbet af projektet i 2024 ca. 120 møder med omkring 400 unikke personer, hvoraf ca. 2/3 repræsenterede forskellige dele af Københavns Kommune

1. **For det første** anbefaler vi, at der iværksættes en målrettet indsats for at tilrettelægge kommunens aktiviteter på borgerne og virksomhedernes præmisser og ikke på systemets. Det vil indebære en yderligere styrkelse af tværgående borgerservice og erhvervsservice.
2. **For det andet** anbefaler vi, at der arbejdes med den politiske kultur med fokus på stærkere tværgående organisering og koordination omkring arbejdet med særligt politisk prioriterede områder. Der er mange veje at gå her, men det kræver fælles politisk vilje.
3. **For det tredje** anbefaler vi at der i endnu højere grad end nu målrettet arbejdes på at udnytte den teknologiske udvikling. Det bør ske for at kunne yde en bedre service til borgere og virksomheder, for at styrke byen som foregangssted for digital innovation og for at bidrage til løsningen omkring rekruttering af medarbejdere i fremtiden.
4. **For det fjerde** anbefaler vi, at styrke arbejdet med at udvikle det lokalpolitiske ejerskab i de enkelte dele af byen. Det kan ske gennem styrket inddragelse af lokale borgere i lokale løsninger ved etablering

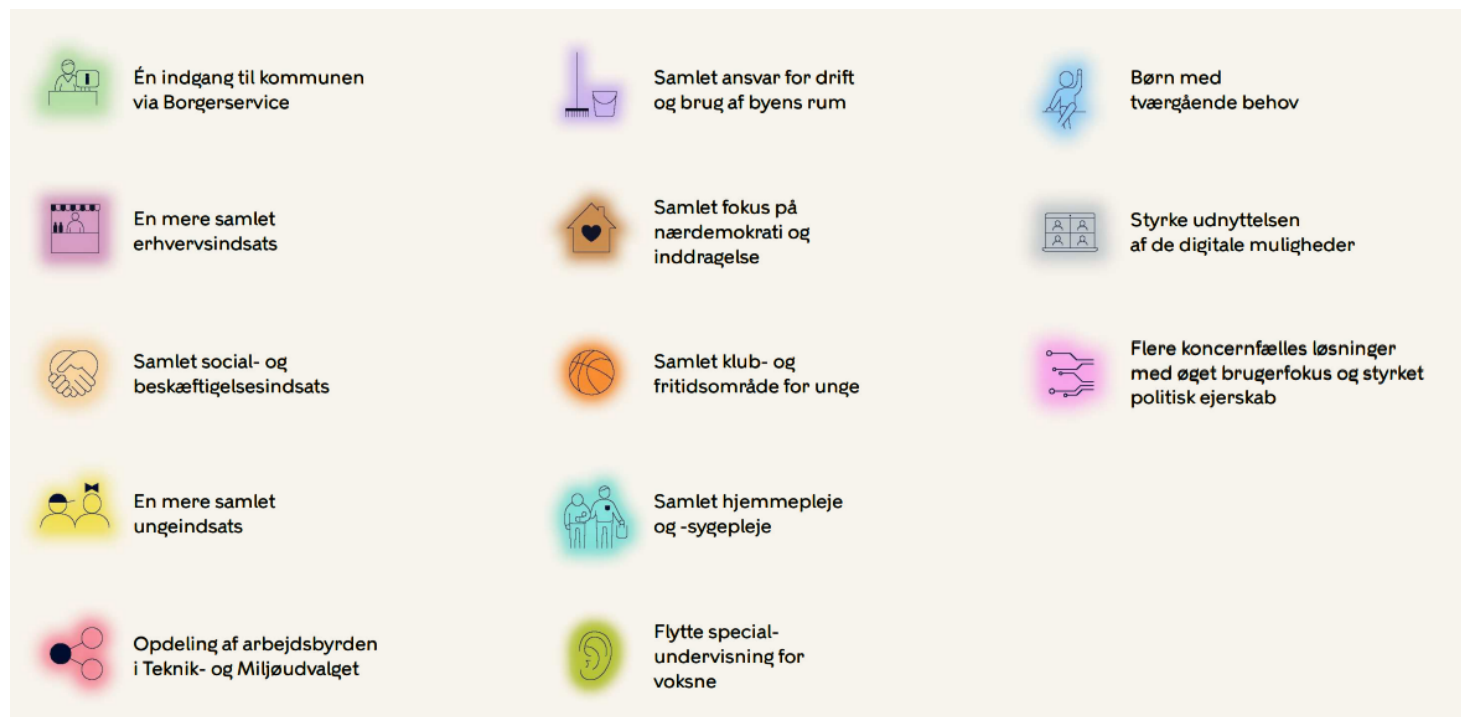
af lokale borgerserviceenheder ("city shops"), gennem styrket koordination af de forskellige velfærdstilbud lokalt og gennem øget samlokalisering af kommunens tilbud.

Mulige ressortflyt

Vi udvalgte med afsæt i kommissoriet og efter dialog med den politiske styregruppe ret tidligt i forløbet **10 overordnede temaer** under overskrifterne sammenhængende service, politik og samarbejde samt effektiv opgavevaretagelse. På den baggrund formulerede vi **25 anbefalinger om styring og ledelse**, som er sammenfattet ovenfor i pkt. 1-4.

Anbefalingerne var afsættet for **13 "byggeklodser"** for mulige ressortflyt. De såkaldte byggeklodser er helt konkrete ressortområder, der ud fra en faglig vurdering hensigtsmæssigt kan sættes i spil og kombineres på forskellig vis i det omfang, at der er politisk ønske om at ændre den nuværende organisering. Byggeklodserne fremgår af nedenstående figur, og er i ressortanalysen beskrevet af de involverede forvaltninger, herunder også de fordele og ulemper, der knytter sig til dem.

Figur 1: Områder for mulige ressortflyt



”Københavns størrelse og styreform gør imidlertid også Københavns Kommune til noget helt specielt. Alt er større, alt er mere komplekst og alt er, som jeg indledte artiklen med, mere formalistisk og med meget høj faglighed.

” De såkaldte byggeklodser er helt konkrete ressortområder, der ud fra en faglig vurdering hensigtsmæssigt kan sættes i spil og kombineres på forskellig vis i det omfang, at der er politisk ønske om at ændre den nuværende organisering.

Endelig fremlagde vi ud fra de hensyn, vi har haft i ressortarbejdet, **3 mulige modeller** for en mulig ny ressortfordeling velvidende, at byggeklodserne kan kombineres på en lang række andre måder, hvis det er det, der er politisk tilslutning til. I skrivende stund er alle brikkerne ikke lagt endnu.

Perspektivering

I mit perspektiv har forløbet været meget konstruktivt, og kommunens organisation har bakket op om processen. Vi har fra sekretariatets side været begunstiget af, at vi fik mulighed for at være i tæt dialog med den politiske styregruppe (overborgmester, borgmestre og en repræsentant for de ikke-borgmesterbærende partier) gennem hele processen og gruppen af administrerende direktører. I begge fora oplevede jeg en oprigtig vilje til at ville lave forandringer, der understøtter borgerens perspektiv på kommunens opgaver. Det bliver spændende at følge den politiske proces om de mange anbefalinger her under indflyvningen til en kommunal valgkamp!

Det er min vurdering, at mange af anbefalingerne i ressortanalysen også har relevans for mange andre offentlige organisationer, der står over for store udfordringer med stor kompleksitet i opgaveløsningen, store reformer på kerneområder og omfattende usikkerheder ikke blot om fremtidens økonomiske fundament og rekruttering af medarbejdere til velfærdsopgaverne, men også i forhold til digitalisering og brug af kunstig intelligens.

Kernen i ressortanalysens anbefalinger er, at vi fremover i langt højere grad skal se på udviklingen af offentlige organisationer ud fra

et borger- eller virksomhedsperspektiv. Det er formentlig en urealistisk ambition, at fremtidens offentlige service med den meget hurtige teknologiske udvikling kan blive mere gennemskuelig og let forståelig, men det er muligt at gøre tilgangen til både myndighedsafgørelser og velfærdsydelser enklere og bedre koordinerede. Større fokus på nemme adgange, brugervenlige digitale løsninger og personlig bistand til de borgere, der har behov, er meget vigtige elementer i fortsat at have høj legitimitet om det offentliges virke – især i reformtider!

Ressortanalysen kan tilgås via dette link:
<https://www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/analyse-af-ressortopdeling>

Hvad sker der, når regeringen gennemfører en ressortændring?

De politiske og statsretlige forhold om ressortændringer er relativt velafdækkede. Det er den administrative proces om ressortændringer imidlertid ikke, selvom alle større ressortændringer medfører store administrative opgaver. Den proces gennemgår vi i denne artikel.



Af Andreas Ferdinand Hansen,
fg. kontorchef,
Økonomistyrelsen

Den 29. august 2024 var statsministeren hos kongen for at få bifaldet en ændring af regeringen. Der skulle oprettes tre nye ministerier og ændres ansvarsområder, som derved skulle flyttes mellem forskellige ministerier – såkaldte ressortændringer. Samlet blev 13 eksisterende ministerier berørt, og de administrative tilpasninger i forlængelse af ændringerne er i april 2025 endnu ikke afsluttet.

Ressortændringer er statsretligt enkle og noget, der træder i kraft, så snart den nye fordeling af ansvarsområder mellem ministrene er bekendtgjort. Tilsvarende gælder for oprettelse og nedlæggelse af ministerier. Politisk kan ministrene således straks begynde arbejdet inden for de tildelte ansvarsområder.

Administrativt er det ikke alt, der er på plads samtidig med gennemførelsen af ressortændringen. Hver ressortændring giver anledning til en række administrative processer. Der skal skabes plads til nye eller ændrede ministerier, hvilket kan betyde en lokalemæssig omrokering, der også påvirker ministerier, der umiddelbart ikke er berørt af ressortændringerne. Medarbejdere skal flyttes (både organisatorisk og fysisk), det gælder også sager og arkiver samt rettigheder i it-systemer, adgangskort og lignende. Det fokus, der skal være på den administrative og organisatoriske implementering af ressortændringer, kan påvirke eksekveringsevnen på andre områder.

Bevillingsretligt er det ligeledes enkelt, fordi den kongelige resolution, der bestemmer fordelingen af ansvarsområder mellem ministrene, også bestemmer adgangen til at disponere over bevillingerne i finansloven til de pågældende områder. De bevillingsmæssige udfordringer opstår, hvor en eksisterende or-

ganisation splittes i to eller flere dele, og når der oprettes helt nye ministerier eller styrelser. Indtil den bevillingsmæssige struktur er tilpasset den nye ressortfordeling, er det imidlertid ikke synligt hvilken minister, der har disponeringsadgang over hvilke bevillinger, fordi den senest vedtagne finanslov i sagens natur er vedtaget på den tidligere ressortstruktur. Ressortændringerne fra den 29. august 2024 bliver først optaget i tillægsbevillingsloven for 2025 samt finansloven for 2026, så selvom ministerierne har aftalt ændringerne til den bevillingsmæssige struktur, bliver den først synlig på et senere tidspunkt.

Oprettelsen af et nyt ministerium

Når der oprettes et helt nyt ministerium, overføres samtidig de medarbejdere, der arbejder med de tildelte ansvarsområder. Den statslige administration kan dermed i princippet fortsætte sit arbejde, nu blot i en ny organisering.

Administrativt er det imidlertid ikke helt så enkelt. Det nye ministerium er en ny organisation, der skal etablere alt mere eller mindre fra grunden. Det handler om opsætning af netværk, så det nye ministerium er adskilt fra de ministerier, hvor opgaverne kommer fra, samt administrative it-systemer, der muliggør, at ministeriet kan arbejde. De administrative it-systemer omfatter alt fra journalsystem til økonomi- og personalesystemer.

Samtidig skal der ske en afklaring af hvilke medarbejdere, der som følge af ressortændringen skal flytte til det nye ministerium. I praksis flytter medarbejderne med deres opgaver, hvilket betyder, at der forholdsvis hurtigt kan skabes overblik over, hvilke medarbejdere der skal følge de enkelte sagsområder.



Af Erik Hammer,
kontorchef,
Økonomistyrelsen

Udfordringerne kan opstå, når fagområder sammensættes på nye måder, som ikke følger tidligere organisering. Det kan fx betyde, at enheder skal splittes op, og at medarbejderne fordeles på to eller flere nye ministerier.

Det nye ministerium står imidlertid uden et eksisterende setup for den administrative betjening. Det gælder fx ofte servicefunktioner samt økonomi- og personaleadministration.

For at sikre betjeningen af minister og departementschef er et nyt ministerium ved de seneste ressortdelinger tildelt en ekstra bevilling til den bemanding af funktionerne omkring minister og departementschef, som ikke kan fjernes fra de afgivende ministerier, men det betyder ikke, at disse funktioner fra start er fuldt bemandet med de rette kompetencer. Det samme kan gælde de øvrige servicefunktioner samt økonomi- og personaleadministration, hvor der i princippet følger personale med, men hvor der i praksis kan gå lidt længere tid end for de faglige sagsområder, og hvor de overførte medarbejdere måske ikke helt matcher de kompetencer, der er behov for i den nye organisation, eller der fx overføres tomme årsværk, hvor bevillingen, men ingen medarbejdere, følger med.

Ministeren kan således få betjening på de faglige sagsområder, men ministeriet kan i en periode mangle bemanding til at sikre organisatorisk implementering. Dette giver sig udslag på flere punkter, hvor det kan påvirke evnen til at sikre fremdrift:

- Der skal indgås aftaler med de afgivende ministerier om, hvilke bevillinger der følger med ressortoverdragelsen og i forlængelse heraf udarbejdes bidrag til finanslov eller tillægsbevillingslov
- Der skal fastlægges interne forretningsgange i det nye ministerium, fx om hvem der har adgang til at disponere over hvilke bevillinger og procedurerne for ansættelse af personale
- De administrative it-systemer skal opsættes, så de afspejler organisationen og de interne forretningsgange

Selvom de administrative it-systemer i princippet kan opsættes, uden at organisationen er på plads, har opsætningen i praksis afventet delingsaftalerne og dermed afventet, at en ny finanslovstruktur er kendt for at undgå at skulle rette opsætningen, når den endelige organisation er kendt.

Det betyder, at det nye ministerium i en periode fortsat skal betjenes administrativt af de afgivende ministerier, der omvendt kan have en interesse i at fokusere på egne fremadrettede opgaver.

Derved opstår en risiko for uklarhed om det nye ministeriums økonomiske rammer. Da formålet med oprettelsen af det nye ministerium som hovedregel er at skabe et ændret fokus på forskellige politiske emner, kan ministerens muligheder for at ændre disponeringen af de økonomiske midler blive forsinket af den administrative implementering af ressortdelingsprocessen.

” Når der oprettes et helt nyt ministerium, overføres samtidig de medarbejdere, der arbejder med de tildelte ansvarsområder. Den statslige administration kan dermed i princippet fortsætte sit arbejde, nu blot i en ny organisering. Administrativt er det imidlertid ikke helt så enkelt.

Tabel 1. Oversigt over større ressortændringer 2011 - 2024

Dato for kongelig resolution	Berørte eksisterende ministerier	Nye ministerier	Nedlagte ministerier	Antal ministerier	Antal ministre	Bevillingsmæssig virkning	Optaget i bevillingslove (FFL/FL/TB)
3. oktober 2011	18	2	1	20	23	1. januar 2012	FL 2012 (særlig ÆF-runde)
28. juni 2015	9	1	3	18	17	1. januar 2016	FFL 2016
28. november 2016	9	1	0	19	22	1. januar 2017	TB 2017
27. juni 2019	11	0	1	18	20	1. januar 2019	TB 2019
21. januar 2021	4	1	0	20	20	1. januar 2021	TB 2021
15. december 2022	12	2	1	21	23	1. januar 2023	FFL 2023
29. august 2024	13	3	0	24	25	1. januar 2025	TB 2025

NB: I august 2015 er fremsat teknisk FFL 2016 og efterfølgende i september 2015 et ressortkorrigeret FFL 2016.

I august 2022 er fremsat almindeligt FFL 2023. Efter midlertidig bevillingslov er i marts 2023 fremsat ressortkorrigeret FFL 2023

I tabel 1 gives et overblik over større ressortændringer de seneste 15 år, men i praksis er der ændringer hvert eneste år (evt. blot inden for et ministerområde).

Tabellen viser, at i langt de fleste tilfælde implementeres ressortændringerne, så de først får bevillingsmæssig virkning fra det efterfølgende finansår. Det betyder, at ministeriet i forbindelse med implementering af lovgivning mv. gives adgang til at disponere over bevillinger (eller dele heraf) på andre ministeriers område. De konkrete bevillinger bliver først synlige på tillægsbevillingsloven eller det efterfølgende års finanslov. Indtil det tidspunkt

skal de således disponere på en anden ministers bevillingsmæssige ansvar. En følge af dette er, at der i overgangsperioden skal sikres en tæt koordinering mellem afgivende og modtagende ministerium, hvor det afgivende ministerium fortsat varetager opgaver vedrørende de ressortflyttede sagsområder. I de senere år har der været en praksis med at indgå en samarbejdsaftale mellem de to ministerier om disse opgaver for dermed at lette de administrative opgaver for det nye ministerium i en overgangsperiode. Omvendt kan det føre til en udsættelse af etableringen af det nye ministeriums administrative organisering og opsætningen af de administrative it-systemer.

” Det betyder, at det nye ministerium i en periode fortsat skal betjenes administrativt af de afgivende ministerier, der omvendt kan have en interesse i at fokusere på egne fremadrettede opgaver. Derved opstår en risiko for uklarhed om det nye ministeriums økonomiske rammer.

Med en ny vejledning fra 2019 om ”Administrativ implementering af ressortændringer” understøttede Finansministeriet, at der blev skabt en mere strømlinet og koordineret proces og samtidig indføre en praksis, hvor ressortændringen så vidt muligt implementeres bevillingsmæssigt med virkning fra det indeværende finansår. Dette er gjort i 2019 og 2021, mens det ved den seneste ressortændring i 2024 ikke har været muligt og med den konsekvens, at de bevillingsmæssige rammer for de nye ministerier først har været kendt i februar 2025.

I den seneste udgave af vejledningen fra 2024 har Finansministeriet opstillet en proces for den administrative implementering, hvor det forventedes, at delingsaftaler faldt hurtigt på plads, så de øvrige processer kunne igangsættes, selvom bevillingsændringer først skulle optages i tillægsbevillingsloven for 2025. Da de sidste delingsaftaler først var på plads i februar 2025, har dette udsat den efterfølgende administrative implementering.

Det betyder, at der er gået omkring 6 måneder fra den kongelige resolution, til ændringerne implementeres i de administrative it-systemer. Det gælder fx

- Opsætning af nye ministerier til modtagelse af fakturaer mv.
- Flytning af medarbejdere i det statslige lønssystem
- Opsætning af de statslige økonomisystemer til at udgifter og indtægter mv. placeres på de rigtige bevillinger i bevillingslovene, herunder også tilpasning af fx tilskudsadministrative it-systemer i de berørte ministerier

Flytning af regnskabsmæssige beholdninger udestår stadig. Det handler fx om udestående afgivne tilsagn på tilskudsordninger og immaterielle og materielle aktiver, som fx it-systemer og køretøjer mv.

Flytning af opgaver mellem to eksisterende ministerier

I de fleste større ressortomlægninger indgår både oprettelse og nedlæggelse af ministerier, som det fremgår af tabel 1. Oprettelsen af nye ministerier er klart den mest udfordrende proces, som tidligere beskrevet. Ressortændringerne omfatter i de fleste tilfælde også flytning af opgaver mellem eksisterende ministerier. Som det fremgår af tabel 1, er det ikke unormalt, at over halvdelen af de eksisterende ministerier berøres, enten som afgiver eller modtager af opgaver. I de tilfælde,

hvor en styrelse flyttes mellem to ministerier, er der tale om en forholdsvis simpel opgave. Men i de tilfælde, hvor et departement eller en styrelse splittes i flere dele, er der i princippet tale om de samme ændringer, som ved oprettelsen af et nyt ministerium, blot med den væsentlige forskel, at både den afgivende og den modtagende enhed findes og har et fungerende administrativt setup.

Dette letter opgaven betydeligt, selvom der fortsat kan være behov for ændringer i de administrative it-systemer. Sagsområder, der flyttes flere gange inden for et kortere årrække, kan blive udfordret i deres adgang til historik i administrative såvel som faglige systemer. Tilsvarende kan deres administrative historik udfordres af skiftende styringsbehov i de forskellige ministerier og heraf følgende skiftende registreringsrammer for de administrative data.

Nedlæggelse af ministerier

En særlig problemstilling opstår i forbindelse med nedlæggelse af ministerier, fordi medarbejderne i det nedlagte ministerie er overført til andre opgaver. Der er således ingen tilbage til at lukke ministeriet ned, herunder forestå afleveringen af ministeriets forskellige opgaver, herunder lukke regnskab, journalsystem mv. Dette er særligt problematisk, hvis det tidligere ministeriums opgaver fordeles på flere ministerier. For at sikre et fokus på denne problemstilling har Statsministeriet i nyere tid, som en del af den kongelige resolution, bestemt hvilken minister der har ansvaret for nedlukningen af et ophørt ministerium. Dette placerer det administrative ansvar for, at det bliver gjort, men det pågældende ministerium står med en opgave, der skal være fokus på, men som ikke vedrører ministeriets fremadrettede fokus.

Ud af regelfængslet!

Nyttige spørgsmål

Frisættelse, afbureaukratisering og regelforenkling er tidløse ambitioner for den danske offentlige sektor. Forskning kan ikke give svar på, hvad ledere skal gøre, når deres organisationer frisættes. Men den peger på spørgsmål, som det kan være nyttigt at overveje.



Af Mads Leth Jakobsen,
lektor og vicecenterleder,
Kong Frederiks Center for
Offentlig Ledelse

I snart 50 år har det været en ambition at afbureaukratisere, regelsanere og frisætte den danske offentlige sektor. Den skal ud af regelfængslet og blomstre i verden udenfor! Forskningen har fulgt lige i kølvandet på virkelighedens ambitioner. Det er blevet undersøgt, om ambitionerne faktisk er blevet ført ud i livet, hvorfor det ikke altid er sket, hvad der har skabt regler, og hvorfor reglerne opleves unødige (f.eks. Christensen 1991 & 2022; Jakobsen & Mortensen 2014; van Loon & Jakobsen 2022). Samtidig har forskningen i offentlig ledelse set på, hvordan man kan skabe mening og værdi, når offentlige organisationer gives frihed (f.eks. Tønnesvang et al. 2022; Bentzen 2021; Hjelmar & Jakobsen 2021).

Jeg formulerer i dette essay syv spørgsmål, der kan være nyttige for offentlige ledere (og andre), hvis organisationer frisættes. Fire spørgsmål om, hvordan det er at blive løsladt fra "regelfængslet", og tre spørgsmål om, hvordan "friheden gribes". Forskningen kan ikke svare på, hvad offentlige ledere præcist skal gøre. Men den peger på, hvad det kan være nyttigt at overveje.

Løsladelse fra regelfængslet

Grundspørgsmålet offentlige ledere bør stille sig selv ved løsladelsen er: Hvordan er min organisation blevet frisat? Det fører til fire konkrete spørgsmål.

Det er for det første: *Hvor troværdig er løsladelsen?* Løsladelsen af de offentlige organisationer er blevet proklameret mange gange. Og der er blevet fjernet regler, blevet aftalt færre administrative procedurer og givet frihed til udvalgte kommuner. Alligevel er det værd at overveje, om den proklamerede frisættelse faktisk sætter en fri.

Det har nemlig vist sig, at antallet af regler alligevel er vokset, oplevelsen af unødigt bureaukrati ikke er faldet, og at svaret på problemer ofte stadig er nye regler. Det kan både

skyldes, at regler faktisk kan være nyttige svar på problemer, men også at regler faktisk sjældent er unødige for alle. Den amerikanske bureaukratiforsker Herbert Kaufman (2015) udtrykte det således: "En mands unødige regler er en anden mands skattede rettigheder" (forfatterens oversættelse).

Det er også værd at overveje, om løsladelsen gælder, hvis omstændighederne skifter. Vil Folketinget reagere med regler ved den første skandalesag? I så fald er løsladelsen ikke troværdig. Endelig er proklamationer om løsladelse ikke altid præcise. Er det kommunen, de enkelte institutioner, de faglige medarbejdere eller borgerne, som løslades? Det er langt fra altid klart i beskeden om løsladelse. Så det er værd at overveje, hvem der tænkes på, når fangevogteren får besked på at åbne fængselsporten.

Det leder frem til det andet spørgsmål: *Hvad bestod tremmerne egentlig af?* Fængslets beskaffenhed er et vigtigt men ofte overset emne. Nogle af tremmerne har helt sikkert bestået af regler, der begrænser friheden til at træffe beslutninger, der kan fremme kvalitet og effektivitet. Beskæftigelsesområdet frem-



hæves ofte som et sådant område. Fjernes tremmerne, frisættes organisationen fra uhensigtsmæssige begrænsninger. Men de står også med et større ansvar for resultaterne. Frihed opfattes ofte som et ubetinget gode, men med frihed følger et ansvar, der også kan være angstfuldt (Kierkegaard 2021). Det er ikke alle offentligt ansatte – heller ikke ledere – der faktisk ønsker sig et større ansvar. Bare husk, hvordan Averell, den ældste af Dalton-brødrene, nogle gange hellere vil blive i fængslets faste rammer end ud i friheden, hvor de bliver jagtet af Lucky Luke (Morris & Goscinnny 2006).

Men selv ydre regeltremmer har et indre aspekt. Det er velkendt, at når folk oplever, at de har selvbestemmelse, opfatter de regler mere understøttende og mindre kontrollerende (Jacobsen, Hvitved & Andersen 2014). Folks oplevelse af unødigt bureaukrati varierer ganske markant inden for det samme sæt af regler (Jakobsen & Mortensen 2014). Som leder skal man derfor heller ikke blive overrasket, hvis man møder folk fra samme organisation, som har vidt forskellige opfattelser af, hvorvidt de var indsat i regelfængslet. Efter en proklamation om frisættelse kan man møde ledere og medarbejdere, der slet ikke synes, at de var i et regelfængsel. Derfor oplever de heller ikke, at de har fået bedre mulighed for at skabe værdi ved deres formelle løsladelse. Men det er altså stadig forventningen fra det højere politiske og administrative niveau, at de gør det.

Spørgsmålet bliver endnu mere vigtigt, hvis tremmerne består af indre forestillinger fremfor ydre regler. En oplevelse af unødigt bureaukrati kan opstå, når mennersker prøver at få deres forestillinger om verden til at hænge sammen (van Loon & Jakobsen 2022). Er det f.eks. svært at lykkes med sit arbejde, kan man gøre reglerne til syndebug. Hvis bare der ikke var så mange dumme regler, så ville jeg præstere meget bedre! Det samme gør sig gældende på politisk niveau. Politikerne ville kunne realisere deres ambitioner om mere og bedre service, hvis bare de kunne komme af med de dumme regler. Det er ikke deres ambitioner, men reglerne der er noget i vejen med. Er folk først og fremmest i fængsel bag sådanne indre tremmer, kan det blive

ubehageligt at komme ud i friheden. Så står de nemlig overfor en dobbelt erkendelse. De har hele tiden kunnet handle ret frit, og nu står de både med ansvaret for ikke at have gjort det tidligere og for at gøre det i fremtiden. Ubehaget ved denne erkendelse er måske også en del af forklaringen på den vedholdende forestilling om, at der stor en regelbyrde, som “bare” kan fjernes. Så er tremmerne nemlig ydre og ikke indre.

Vi er nu nået til det tredje spørgsmål: *Hvorfor bliver man løsladt?* Typisk løslades folk, fordi de har udstået straffen for deres forbrydelse. Retfærdigheden er sket fyldest, og fængselsopholdet har måske mindsket risikoen for et tilbagefald til kriminalitet. Måske folk også løslades for god opførsel, før den oprindelige straf er udstået. De har forbedret sig, og dette skal belønnes. Disse grunde til løsladelse passer med en fortælling om, hvorfor de offentlige organisationer oprindeligt blev sat i regelfængslet. De selvrådende offentlige organisationer og deres stærke faggrupper agerede ikke til borgernes bedste – som man politisk forstod dette – og derfor skulle de bag tremmer af regler, målinger og konkurrence (Foged, Hjelmar & Jakobsen 2022). Nu er straffen udstået, og de offentlige organisationer forventes at opføre sig bedre. Denne fortælling har været populær de steder, hvor der har været mistro til, hvorvidt de offentligt ansatte af sig selv vil handle for det fælles bedste. Ingen nævnt – ingen glemt. I denne historie har de offentlige organisationer og ansatte derfor en plettet straffeattest, og de skal passe på, at de ikke træder ved siden af igen.

Men folk kan også blive løsladt af en mere opsigtsvækkende grund. Retssystemet erkender, at det har sat en uskyldig bag tremmer. Det var justitsmord. De offentlige organisationer havde ikke gjort noget forkert, men de røg alligevel i brummen. Ideologi, politisk konkurrence og et samfund i krise kan være årsag til denne uretfærdighed, men nu kan alle se, at de slet ikke var kriminelle. Den fortælling kan mange offentlige organisationer, ledere og medarbejdere spejle sig i. For den er virkelig rar. De var uskyldige ofre, og nu skal de ud i friheden og realisere deres fulde potentiale. De rejser derfor ikke ud i friheden med en plettet straffeattest – men med oprejsning.

” De selvrådende offentlige organisationer og deres stærke faggrupper agerede ikke til borgernes bedste – som man politisk forstod dette – og derfor skulle de bag tremmer af regler, målinger og konkurrence

” Når offentlige organisationer sættes fri fra regelfængslet, så kan ledere spørge: Hvordan er vi blevet friset? Og hvordan gribes friheden? For uden frihed kan der ikke skabes værdi.

” Frisættelsen bliver nemlig svær, hvis nogle ser det som resocialisering af forbrydere, mens andre ser det som soningen af en uretfærdighed.

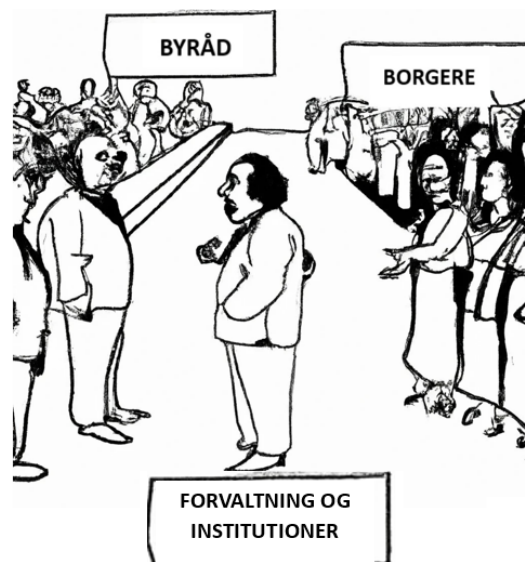
Der er næppe helt enighed blandt politikere, offentlige organisationer og faggrupper om, hvorfor de offentlige organisationer er blevet løsladt. De færreste mener dog, at kun den ene af de to fortællinger har noget for sig. Men der vil være stor uenighed om, hvilken fortælling er vigtigst. Men der er god grund til at tænke over dette. Frisættelsen bliver nemlig svær, hvis nogle ser det som resocialisering af forbrydere, mens andre ser det som soningen af en uretfærdighed. Den sande – eller i hvert fald nyttige for det fremtidige samarbejde – fortælling har nok elementer af begge dele i sig.

Endelig bør man for det fjerde spørge sig selv: *Hvad bliver man løsladt til?* Det handler om verden udenfor fængslet. Det kan i princippet være en velordnet verden med klare roller og stabile relationer. Frontlinjemedarbejdere, ledere, faglige organisationer, borgere og politikere respekterer hinandens roller og mål. De har en fælles forståelse af, hvem der har den legitime ret til at udøve magt. Det er en ideel forestilling om frisættelse som befrielse. De offentlige ledere og medarbejdere kommer ud i en verden, hvor mange gode kræfter kan skabe noget sammen. Det er muligt, at verden uden for regelfængslet nogle gange er sådan. Men det kan ikke tages for givet. Måske fængslets tremmer ligefrem var en fastfrysning af bestemte aktørers magt. Det kan være arbejdstageres vilkår eller borgernes rettigheder. Når folk lukkes ud af regelfængslet, åbner spillet igen. Det bliver en genoptagelse af tidligere magtkampe, og så kan den nye situation hurtigt blive, om ikke en kampplads, så i hvert fald en meget åben spilleplade. Og her kan ikke alle løsladte få lige stor indflydelse.

Ude af fængslet

Ude i friheden er det grundlæggende spørgsmål for offentlige ledere: Hvordan gribes friheden? Det kan tilgås med tre konkrete spørgsmål, der desværre ikke kan rummes i fængselsmetaforen.

For det første kan offentlige ledere spørge i forhold til deres organisationer: *Skaber de fælles drømme?* Det handler om, hvorvidt og hvordan de forskellige aktører prøver at realisere en ønskværdig fremtid (Andersen et al. 2017). Det er et vigtigt element for at skabe fælles tilslutning til den værdi, der kan skabes i frisættelsen. Og det er vigtigt, om det er fælles eller konkurrerende projekter. Politik handler om konkurrence, men hvis der ikke er fælles problemer, som man vil prøve at løse, så bliver det svært at undgå hård en magtkamp, når folk løslades fra regelfængslet.



Det andet spørgsmål lederne kan stille er: *Danser vi i organisationen den samme dans?* Det handler grundlæggende om sammenhængen i ledelseskæden (Jakobsen 2021). Politikerne har brug for medarbejderne f.eks. i skoler for at skabe værdi for borgerne. Medarbejderne får deres legitimitet og midler fra politikerne. Det er en dans, hvor alle parter har brug for hinandens forskelligheder. Politikerne har ret til at føre, men de kommer ikke langt i dansen, hvis der ikke er en grundlæggende forståelse igennem ledelseskæden af, hvilken dans vi danser, og hvor stort rummet for improvisation er. Det er samtidig ledere og forvaltningens opgave at hjælpe med få dansen til at glide.

Det tredje og sidste spørgsmål ledere kan stille er: *Hvordan findes modet?* Det kræver mod at gribe friheden. Og det kan selvfølgelig godt komme fra individuelt mod, som kan trække andre med. Det kan være den modige lærer, den modige leder eller den modige borgmester. Men mod er også forankret i en fælles følelse af tryghed. At folk kan regne med, at de kan gribe friheden, prøve noget nyt og tage chancer uden at blive mødt af unfair kritik. Det er ikke det samme, som at de ikke kan kritiseres. Men det betyder, at både ledere og politikere skal kultivere deres kritik – kritisere sagen og ikke mennesket. Men ledere og medarbejdere skal også huske at tage ansvar for det, som de faktisk har ansvar for. Det kræver også alt sammen mod, som så igen bedst fremmes, når folk føler sig trygge sammen.

Så summa summarum: Når offentlige organisationer sættes fri fra regelfængslet, så kan ledere spørge: Hvordan er vi blevet friset? Og hvordan gribes friheden? For uden frihed kan der ikke skabes værdi. Men at skabe værdi kræver også, at folk faktisk griber friheden.

Litteratur

Andersen, Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft, Tine Louise Mundbjerg Eriksen, Anne-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen, Ulrich Thy Jensen et al. 2017. *ledelse i offentlige og private organisationer*. 1. udg. Kbh: Hans Reitzel.

Bentzen, Tina Øllgaard. 2021. *Samskabt styring: nye veje til afbureaukratisering*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Christensen, Jørgen Grønnegaard. 1991. *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.

Christensen, Jørgen Grønnegård. 2022. "Frikommuner: Idéen Der hverken vil dø eller slå an." *Politica* 54(3): 223–33.

Foged, Søren Kjær, Ulf Hjelmar & Mads Leth Jakobsen. 2022. "Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?" *Politica* 54 (3): 234–58.

Hjelmar, Ulf & Mads Leth Jakobsen. 2021. "Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin." *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab* 53 (3): 218–39.

Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvitved & Lotte Bøgh Andersen. 2014. "Command and Motivation: How the Perception of External Interventions Relates to Intrinsic Motivation and Public Service Motivation." *Public Administration* 92 (4): 790–806.

Jakobsen, Mads Leth Felsager. 2021. "At få dansen til at flyde: kommunalpolitikere bør skabe gode rammer for faglig ledelse." I *Kommunalpolitisk lederskab*, red. Ulrik Kjær and Lotte Bøgh Andersen, 169–85. Hans Reitzels Forlag.

Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten: væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. 1. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jakobsen, Mads Leth & Peter Bjerre Mortensen. 2014. "Det Formelle Fundament: Love, Bekendtgørelser Og Unødigt Bureaucrati" I *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*, red. Peter Bogetoft Lotte Bøgh Andersen Jørgen Grønnegaard Christensen, Torben Tranæs, 33–51. Syddansk Universitetsforlag.

Kaufman, Herbert. 2015. *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*. The Brookings Classics. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kierkegaard, Søren. 2021. *Begrebet angst*. (Red.) Jens. Staubrand. 1. udgave. Frederiksberg: Stauer.

Loon, Nina Mari van & Mads Leth Felsager Jakobsen. 2022. "Connecting the Dots between Performance Management and Red Tape Perceptions." *International Public Management Journal*, January, 25(3), 435–453.

Morris (Maurice de Belvedere) & René Goscinny 2006. *Lucky Luke 1978-1980*. Valby: Egmont Serieforlaget.

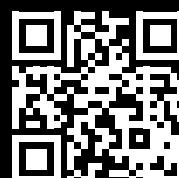
Tønnesvang, Jan, Lotte Bøgh Andersen, Cecillie Lindgaard Petersen & Sanne Schou. 2022. *Mening Og Motivation i Organisation Og Ledelse*. København: Djøf Forlag.

Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

sdu.dk/mol



Tysklands valg og dets betydning

Den nye koalitionsregering mellem CDU, CSU og SPD med Friedrich Merz som forbundskansler har fremlagt et stort og detaljeret regeringsprogram, som indebærer både kraftig øget oprustning og store investeringer i infrastrukturen fra vejnet til digitalisering. Det bør både det offentlige og det private Danmark holde øje med, fordi det vil få stor politisk og økonomisk betydning i de kommende år.

Valgets vindere og tabere

Den 23. februar 2025 afholdt Tyskland valg til Forbundsdagen, som er det tyske parlament. Det gav en sejr til de kristendemokratiske partier i form af CDU med Friedrich Merz som kanslerkandidat og CSU (den bayerske pendant). Til sammen fik de to partier 28,5 procent af de afgivne stemmer. Det er lidt mindre end de 30 procent af stemmerne, som partierne under valgkampen havde sat næsen op efter.

Forbundsdaysvalget gav også en sejr til det højreorienterede Alternative für Deutschland (AfD) med Alice Weidel i spidsen. Partiet gik frem med over ti procentpoint og fik mere end hver femte stemme ved valget.

Det socialdemokratiske SPD med kansler Olaf Scholz i spidsen gik omvendt tilbage med godt ni procentpoint. Ved valget gik partiet fra at have været Tysklands største parti til at være det blot tredjestørste med godt 16 procent af stemmerne.

På de næste pladser fulgte Die Grünen med godt 11 procent af stemmerne og de venstreorienterede Die Linke med knap ni procent af stemmerne. Det var en tilbagegang for De Grønne og en fremgang for Die Linke.

Samtidig opnåede hverken Bündnis Sahra Wagenknecht (et udbryderparti fra Die Linke) eller det liberale FDP repræsentation i Forbundsdagen. For FDP er det kun anden gang, at dette parti, som i årtier i realiteten afgjorde, om regeringschefen kom fra CDU eller fra SPD, ikke er repræsenteret i Forbundsdagen.

Den store koalition

Spærregrænsen i Tyskland ved valg til Forbundsdagen har i hele Forbundsrepublikkens

levetid ligget på fem procent. Forklaringen på denne høje spærregrænse har som så meget andet i tysk politik rod i historien. I Weimarrepublikken fra 1919 til 1933 var spærregrænsen nærmest ikke eksisterende, hvilket republikkens grundlæggere havde anset for det mest demokratiske, fordi alle politiske strømninger med blot den mindste tilslutning så kunne få parlamentarisk repræsentation. En ikke-tilstræbt konsekvens heraf var imidlertid, at det i praksis viste sig meget svært at etablere stabile regeringer. I løbet af de 14 år, hvor Weimarrepublikken eksisterede, havde hele 20 forskellige regeringer magten. Dette kaos var efter mange tyske efterkrigspolitikers mening med til at bane vejen for det nationalsocialistiske diktatur fra 1933 til 1945.

Eneste undtagelse fra den høje tyske spærregrænse er, hvis et parti vinder flertallet i tre valgkredse. Eller hvis der er tale om det danske mindretals parti, SSW, som efter den dansk-tyske aftale i 1955 er helt undtaget fra spærregrænsekravene. Det betyder, at Stefan Seidler fra SSW også denne gang blev valgt til Forbundsdagen.

Ud over den høje spærregrænse har et andet stabilitetsfremmende krav i tysk politik siden Forbundsrepublikkens etablering i 1949 været, at der skal dannes en forbundsregering med et flertal bag sig i Forbundsdagen. CDU/CSU kunne have skaffet sig et flertal ved at samarbejde med AfD, men det havde Friedrich Merz udelukket på forhånd. Det er sket med henvisning til eksistensen af den såkaldte brandmur i tysk politik, som gør, at de såkaldte demokratiske partier ikke kan samarbejde i regering eller i faste koalitioner med AfD. I den forbindelse henvises der bl.a. til, at Tysklands indenlandske efterretningstjeneste, Bundesamt für Verfassungsschutz, i 2021 besluttede at kategorisere AfD som en mis-



Af Peter Nedergaard,
professor i statskundskab,
Københavns Universitet



” Det er sket med henvisning til eksistensen af den såkaldte brandmur i tysk politik, som gør, at de såkaldte demokratiske partier ikke kan samarbejde i regering eller i faste koalitioner med AfD.

tænkelig organisation på grund af visse medlemmers højreekstremistiske sympatier. En kategorisering, der giver grundlag for at overvåge visse dele af partiets aktiviteter.

Den mest realistiske regeringssamarbejds-partner for Friedrich Merz fra CDU/CSU var således SPD, som lige netop gav et flertal i Forbundsdagen. SPD kunne nok få større vælgergevinst ved næste valg ved at gå i opposition, men omvendt ville partiets indflydelse naturligvis være større i regering. Nok så afgørende for SPD's regeringsdeltagelse har imidlertid været en stærk norm i tysk politik om, at partier deltager i en regering, hvis det er absolut nødvendigt for at sikre flertallet. En sådan regeringskoalition kaldes i tysk po-

litik en GroKo (kort for Grosse Koalition). Den har været afprøvet ganske mange gange med Angela Merkel som kansler fra 2005 til 2021 (kun i en enkelt fireårig regeringsperiode havde hun FDP i stedet for SPD som regeringspartner). SPD er således fuldbefaren som GroKo-partner. Tidligere er der kun et enkelt eksempel på en GroKo mellem CDU/CSU og SPD fra 1966 til 1969.

GroKo'en med CDU/CSU og SPD har forhandlet og er blevet enige om et regeringsgrundlag. Det er i Tyskland noget, som involverer grundige forhandlinger og detaljerede kompromiser mellem de kommende regeringspartier. Et tysk regeringsprogram er altid mange gange mere detaljeret end et tilsvarende og langt mere overordnet dansk regeringsgrundlag. Målet er at sikre en stabil regering, som kan overleve fire år frem til det næste valg til Forbundsdagen.

En udlændingepolitik efter dansk forbillede

Den nye GroKo får et regeringsgrundlag, som indebærer en strammere udlændingepolitik med grænsekontrol, kraftigt øgede forsvarsudgifter og massive offentlige investeringer i infrastruktur, grøn omstilling og digitalisering. Ved præsentationen heraf lagde partilederne – Friedrich Merz (CDU), Lars Klingbeil (SPD) og Markus Söder (CSU) – megen vægt på, at det skete på en dyster baggrund med krigen i Ukraine, en ny geopolitisk situation, den handelspolitiske krise i forhold til USA og økonomisk stilstand i Tyskland.

I den nye udlændingepolitiske linje har kristendemokraterne fra CDU/CSU været meget inspireret af dansk udlændingepolitik. Merz har ofte rost den danske udlændingepolitik. Da den danske socialdemokratiske udlændingeminister, Kaare Dybvad Bek, havde en kronik om dansk udlændingepolitik i Die Welt am Sonntag, tog Merz afsæt heri i et interview samme dag på tv-stationen ARD og sagde, at det var nøjagtig det, Tyskland havde brug for. Han sagde også, at enhver nu kunne se, at en stram udlændingepolitik ikke var noget, som var højredrejet, for det var en socialdemokrat, som havde skrevet kronikken. Kaare Dybvad Bek har også siden været inviteret til kristendemokratiske topkonferencer for at forklare om den danske udlændingepolitik.

Den nye stramme tyske udlændingepolitik skal sætte en stopper for såkaldt irregulær indvandring, dvs., hvor migranter ikke allerede er inviteret til fx at påtage sig et job. Det skal være muligt at straksafvise migranter

ved grænsen og hjemsende migranter uden lovligt ophold, ligesom integrationspolitikken for indvandrere, der allerede er i Tyskland, også skal være mere effektiv. Det danske mindretalsparti SSW har allerede kritiseret den kommende grænsekontrol, fordi det vil gøre det sværere at pendle i den tyskdanske grænseregion. Partiet mener, at man skal undlade at gennemføre grænsekontrollen på dette sted, da irregulær indvandring slet ikke er et problem her.

Modifikation af den grundlovssikrede gældsbremse

På forsvarsområdet vil den nye regeringskoalition gennemføre en massiv oprustning. Der skal i alt anvendes 400 milliarder euro på flere værnepligtige, storindkøb af våben og ammunition samt hjælp til Ukraine i regeringsperioden. En oprustning af denne størrelse har der ikke været plads til på det ordinære tyske statsbudget. Derfor skal oprustningen finansieres ved optagelse af gæld. Umiddelbart ville det imidlertid ikke kunne lade sig gøre, fordi der i den tyske grundlov står, at man kun må optage offentlig gæld svarende til 0,35 procent af bruttonationalproduktet hvert år.

Gældsbremsen (der Schuldenbremse) blev indført i Merkels regeringstid i 2009. Det skete i en periode med stigende gældsproblemer i flere sydeuropæiske lande i EU's økonomiske og monetære union, hvilket affødte stigende renter. Gældsbremsen var et signal til markederne om, at i Tyskland i modsætning til de gældsramte sydeuropæiske lande havde styr på gældsætningen. Der var endda så meget styr på gældsætningen, at man var villig til som en anden Odysseus at binde sig til masten og indskrive ikke-gældsætningen i landets grundlov.

Operationen lykkedes i den forstand, at Tyskland økonomisk kom gennem finans- og eurokrisen i 2008 til 2013 uden de store skrammer. Danmark lod sig inspirere af den tyske løsning i form af budgetloven, som også i Danmark har været overordentlig nyttig til at sikre, at ikke mindst kommunerne har holdt sig inden for de aftalte økonomiske rammer. Gældsbremsen gjorde det også muligt for

Tyskland at optræde forholdsvis kontant, når man krævede gældsætningen i andre EU-lande bremset, fordi man tog sin egen medicin.

Nu er der imidlertid en ny situation, som kræver en gældsætning på grund af en dramatisk ændret geopolitisk situation. Derfor har det været et mål for Friedrich Merz at få ændret grundloven, således at udgifter til forsvar, civilbeskyttelse, efterretningstjenester, cybersikkerhed og militærhjælp til lande, der er blevet angrebet i strid med folkeretten (f.eks. Ukraine), nu er undtaget fra gældsbremsen. Det samme gælder en særskilt fond på 500 milliarder euro, som er oprettet til investeringer i infrastruktur og klimabeskyttelse. Denne fond er finansieret gennem lån og er således også undtaget fra gældsbremsen i grundloven.

Gældsbremsen er imidlertid ikke fjernet. Den er blot modificeret. Den tyske holdning er stadig, at stor grad af offentlig gældsætning så vidt muligt skal undgås, da det ofte skaber økonomisk ustabilitet, som man har set både i Sydeuropa, i Latinamerika og senest også begyndende tegn på i USA, hvor den offentlige gældsætning også er stor. Udover at en stor grad af offentlig gældsætning før eller siden fører til økonomisk ustabilitet og kriser, er der i den tyske opinion også en moralsk dimension i gældsætning, som består i, at det dybest set er urimeligt, at nuværende generationer i stort omfang forbruger, hvorefter de sender regningen for forbruget videre til de efterfølgende generationer. "Man må ikke sende regningerne ind i børneværelset", som det ofte lyder i den tyske politiske retorik fra De Grønne over CDU/CSU og til AfD.

Ved ændringer af grundloven kræver det i Tyskland, at to tredjedele af Forbundsdagen tilslutter sig. Det var der i den gamle Forbundsdag (CDU, CSU, SPD, De Grønne), men i den nye Forbundsdag er det ikke tilfældet, fordi AfD og Die Linke har fået fremgang og flere mandater. De to partier ville kunne blokere for grundlovsændringen, hvilket de givetvis ville gøre, hvis ikke de (som De Grønne) fik betydelige politiske indrømmelser for at stemme for. Sidstnævnte indrømmelser er det imidlertid ikke politisk muligt for Merz at give. I forhold til AfD på grund af brandmu-

” I den nye udlændingepolitiske linje har kristendemokraterne fra CDU/CSU været meget inspireret af dansk udlændingepolitik.

”Man må ikke sende regningerne ind i børneværelset”, som det ofte lyder i den tyske politiske retorik fra De Grønne over CDU/CSU og til AfD.

ren. I forhold til Die Linke, fordi CDU ikke ønsker at give indrømmelser til et parti, som man betragter som et ”efterfølgerparti” for det DDR-kommunistiske SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands).

Derfor gjorde Merz det, at han gennemførte afstemningen om grundlovsændringen med sammensætningen i den gamle Forbundsrag den 18. marts 2025 (og tillige vedtaget i Forbundsrådet den 21. marts), inden Forbundsrag blev hjemsendt, og den nye Forbundsrag i den nye sammensætning officielt var trådt sammen. Det har affødt kritik om ’snyd’ og ’manipulation’, når man anvender det forhold, at den nye Forbundsrag ikke officielt er udnævnt til på baggrund af den gamle Forbundsdays sammensætning at sikre sig et økonomisk råderum for den valgperiode, som den nye Forbundsrag skal træffe beslutninger om. Normal demokratisk logik tilsiger, at rækkefølgen burde være anderledes. Merz har da også beklaget rækkefølgen og ønsket sig den anderledes. Men det var ikke muligt, hvis man ville have grundlovsændringen igennem uden indrømmelser til det yderste venstre og højre. I de nyeste opinionsundersøgelser har øvelsen medført, at AfD – som har ført an i kritikken – med en fjerdedel af stemmerne nu ofte ligger på samme niveau som CDU/CSU. Men der er jo omvendt sikkert lang tid til næste valg.

Udover øgede forsvarsudgifter er der også afsat 500 milliarder euro i regeringsprogrammet over de næste fire år til investeringer i

den nedslidte tyske infrastruktur, i digitalisering af hele den tyske offentlige sektor (som halter langt efter fx Danmark), i renovering af skoler og hospitaler samt til grøn omstilling (sidstnævnte var De Grønnes pris for at stemme for modificeringen af gældsbremsen i grundloven). Håbet er naturligvis både at få løftet Tyskland op på de pågældende områder, og at det kan hjælpe med at få trukket Tyskland ud af den økonomiske recession, som landet har befundet sig i de sidste par år.

Betydningen for Danmark

For Danmark er der tale om investeringer i områder, hvor danske virksomheder ofte står stærkt. Det kan meget vel føre til, at Tyskland igen indtager rollen som Danmarks eksportland nummer et efter at USA har været det nogle år som følge af den store eksport af medicin fra bl.a. Novo Nordisk.

Ikke mindst de mange virksomheder inden for bygge og anlæg, implementering af digitale løsninger, miljøudstyr og –rådgivning, jern- og maskinområdet vil få gavn af de store investeringer i forsvar, infrastruktur, grøn omstilling og modernisering af den offentlige sektor. Det gælder både som hoved- og underleverandører.

Alt i alt tyder en del på, at Tyskland igen bliver en økonomisk og politisk motor i Europa. Kendskab i Danmark til, hvad der sker i detaljen i det store naboland, bør måske i den forbindelse få en afpudsning.

Litteratur:

Kaare Dybvad Bek (2023). Warum Dänemark jetzt eine Asylwende vollzieht. Die Welt 2. august 2023.

Kaare Dybvad Bek og Peter Nedergaard (2024). Sozialdarwinismus, in dem nur die Stärksten überleben. Die Welt 7. maj 2024.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) (2025).

Peter Nedergaard (2025). Stat versus marked. Ordoliberalismen i teori og praksis i Tyskland og Europa. Djøf Forlag.

Peter Nedergaard (2020). Tyskland – politik, økonomi og samfund. 2. udgave. Systime.

Peter Nedergaard (2019). An ordoliberal theory of the state. German politics, 28(1), 20-34.

USA, Danmark og Grønland: et sikkerhedspolitisk trekantsdrama

Den amerikanske interesse i Grønland er ikke ny. Denne gang handler det ikke imidlertid ikke kun om at give amerikanerne "frie hænder" i Grønland. Det handler også om investeringer og byrdedeling, såvel som konkret opgaveløsning der tjener amerikanske interesser. Grønland falder dermed ind i en større debat om de europæiske landes udbytning af deres 'amerikanske velgørere'. Med andre ord lyder den amerikanske logik: Danmark fortjener at tabe Grønland, fordi Danmark ikke bidrager tilstrækkeligt. Dermed virker det til, at USA er nået til et punkt, hvor det at skære den danske mellemmand ud og forhandle direkte med Grønland nu bliver set som en fordel, hvor det før har været en ulempe for amerikansk interessevaretagelse.

I perioden 2006-2007 skrev den amerikanske ambassadør i København, James Cain, flere indberetninger hjem til Washington om Grønland. Anledningen var de grønlandske selvstændighedstanker, som var blevet accelereret af forventningerne om øget råstofudvinding. Som en grønlandsk embedsmand udtrykte det, var Grønland kun ét stort oliefund fra fuld selvstændighed. Disse forestillinger vakte dengang bekymring i ambassadørens ører, da det betød, at USA i stedet for at skulle samarbejde med en af sine mest trofaste allierede skulle til at samarbejde direkte med en ny og muligvis mere uforudsigelig basevært. Grønland havde for eksempel tidligere udtrykt sympati for den såkaldte 'non-alignment' bevægelse, en samling af lande, der blev dannet under Den Kolde Krig i et forsøg på at distancere sig fra både NATO og Warszawa-pagten (Olesen 2018: 76; Astrup 2011), samtidig med, at de havde udtrykt modstand mod en stærk militær tilstedeværelse på grønlandsk territorium.

Skruer vi derimod tiden frem til 2025, er billedet et ganske andet. Under Præsident Trumps ledelse har USA nu i tre måneder ført en aggressiv kampagne for at 'frigøre' Grønland fra Danmark og optage det i USA. Den aktive amerikanske destabilisering af rigsfællesskabet rejser spørgsmålet om, hvorfor USA's langvarige bekymringer om grønlandsk selvstændighed nu leder Trump-administrationen til at true med militær annektering af Grønland frem for at satse på en ny trilateral aftale. Skiftet virker paradoksalt, fordi den danske stat hvert år bruger mange penge til understøttelsen af det grønlandske samfund og også har udtrykt villighed til at opretholde forsvarspolitiske udgifter i og omkring overvågningen af Grønland, selvom det

ofte har haltet med implementeringen (Rahbek-Clemmensen 2025)

En del af forklaringen på den skiftende amerikanske linje kan findes i Grønlands strategiske position i den amerikanske interessesfære, og i hvad USA er begyndt at opfatte som en fejlslagen delegeret sikkerhedsmodel, hvor dansk deltagelse ikke længere er nødvendig.

USA's interesser i Grønland 1941-2019

Den amerikanske interesse for og tilstedeværelse i Grønland er ikke ny. Allerede fra 1800-tallet og frem gjorde man sig, i skiftende amerikanske administrationer, periodisk tanker om en eventuel erhvervelse af Grønland. Den amerikanske tilstedeværelse i Grønland begyndte imidlertid først under Anden Verdenskrig, da den danske ambassadør i Washington, Henrik Kauffmann, i 1941 gjorde oprør mod den danske stat og udråbte sig selv som repræsentant for det frie Danmark (Lidegaard 1996). Denne noget atypiske diplomatiske manøvre fik accept og opbakning fra værtslandet, USA, til gengæld for, at han som det frie Danmarks repræsentant, gav USA tilladelse til at oprette militærbaser i Grønland.

USA drog god nytte af deres baser i Grønland, og derfor var amerikanske myndigheder ikke ivrige efter at opgive disse baser efter krigen (DUPI 1997: 28). Derfor foreslog den amerikanske præsident Harry Truman, at USA købte øen af Danmark for en pris på 100 millioner dollars. Dette blev imidlertid afvist fra dansk side, og det var først da Danmark gik ind i NATO, at man efterfølgende, i 1951, kunne indgå en ny aftale, der formaliserede den amerikanske tilstedeværelse i Grønland efter krigen (Danmark og USA 1951).



Af Mikkel Runge Olesen,
Seniorforsker, DIIS



Af Rasmus Brun Pedersen,
Lektor, Institut For
Statskundskab,
Aarhus Universitet

” Danmarks primære bidrag var dengang at stille territorium til rådighed. Dette blev under den Kolde Krig værdsat af USA i en sådan grad, at man i dansk koldkrigsforskning har talt om eksistensen af et Grønlandskort, altså et slags trumfkort, som beskyttede Danmark imod alt for stærk amerikansk kritik

Den strategiske betydning af Grønland under den kolde krig varierede over tid i takt med spændingsniveauet i magtbalancen. Således var der f.eks. i en periode fra slutningen af 1950'erne og til midten af 1960'erne et mindre antal atomvåben i Grønland. Dette var sket med stiltiende accept fra den danske regering, som imidlertid udadtil insisterede på Grønlands atomfri status (DUPI 1997: 559-568). Løbende blev overvågningsopgaver en mere og mere central del af øens strategiske betydning i det amerikanske missilforsvar, f.eks. i forhold til at kunne spore interballistiske missiler på vej imod USA. Sideløbende var der også fokus på at holde øje med russiske atombevåbnede ubåde samt bombefly. USA investerede derfor selv store summer i både ubådsjagt og i radarovervågning blandt andet i og omkring Grønland (Archer 1988; DUPI 1997: 273-275; McHale 2008: 151; Stanton 2017: 37).

Danmarks primære bidrag var dengang at stille territorium til rådighed. Dette blev under den Kolde Krig værdsat af USA i en sådan grad, at man i dansk koldkrigsforskning har talt om eksistensen af et Grønlandskort, altså et slags trumfkort, som beskyttede Danmark imod alt for stærk amerikansk kritik af alt fra lave forsvarsudgifter til fodnotepolitikken (Henriksen og Rahbek-Clemmensen 2017).

Efter den Kolde Krigs afslutning blev behovet for overvågning mindre. Mens USA opretholdt og udbyggede sin tilstedeværelse i Thule som led i det amerikanske missilforsvar og indgik en ny aftale med Danmark og Grønland i 2004 (Kristensen 2005), blev radarovervågning af bombefly over Grønland – den såkaldte DEW-linje – opgivet i 1991 (Lauridsen et al. 2011: 310). Derefter var den amerikanske tilstedeværelse i Grønland centreret om Thulebasen. Samtidig var sikkerhedssituationen i Arktis i de følgende årtier så relativt god, at man talte om arktisk exceptionisme.

Sikkerhedspolitikken vender tilbage til Arktis men på nye præmisser

Ideen om det exceptionelle Arktis begyndte at krakelere i årene 2014-2019, fordi konflikten mellem Rusland og Vesten, forårsaget af den russiske annektering af Krim, også påvirkede samarbejdet i Arktis, og fordi ikke bare Rusland, men også Kina, gradvist blev mere aktive i regionen. I 2019 annoncerede USA, at man nu igen så Arktis som en region, igennem hvilken USA blev truet og kunne blive angrebet fra. Dermed blev Grønlands territorium endnu engang centralt for amerikansk sik-

kerhedspolitik. Trumps tilgang var dog atypisk, og det udløste forvirring og forbløffelse i København og Nuuk, da Trump i august 2019 for første gang gav udtryk for et ønske om at købe og tage kontrol med Grønland.

Krisen var dog kortvarig. Selvom den danske statsminister Mette Frederiksen i krisens første dage fik fornærmet Trump med at kalde hans ide om købet af Grønland for ”absurd”, var det ikke værre, end at en hurtigt arrangeret telefonsamtale formåede at bringe forholdet mellem USA og Danmark tilbage på ret køl. Danmark lovede i langt højere grad at bidrage aktivt til overvågningen af Kongerigets arktiske dele. Det gjaldt især bombefly såvel som ubåde, og et par måneder senere annoncerede Mette Frederiksen, at Danmark ville investere 1,5 milliarder kroner i den såkaldte arktiske kapacitetspakke, der fokuserer på overvågning i Arktis (Olesen et al. 2020). Pakken er dog endnu ikke blevet implementeret.

Det var ikke kun Trump-administrationen, der så USA's sikkerhedspolitiske interesse stige i Grønland. Biden videreførte i store linjer Trump-administrationens sikkerhedspolitik med fokus på overvågning, men dog med en vigtig forskel: man så Danmark og Grønland som medspillere i opgaven om overvågning. Man var f.eks. villig til at hjælpe Danmark og Grønland med at finansiere nye kystradaranlæg (Sørensen 2022). Når man fra Biden-administrationen også øgede sin diplomatiske tilstedeværelse i Nuuk gennem åbningen af et amerikansk konsulat, var det derfor næppe for at fortsætte Trumps politik om at sætte sig i besiddelse af Grønland, men snarere strategisk ”hedging” i forhold til at have gode forbindelser i Grønland, hvis Grønland en dag skulle ønske selvstændighed.

Den fireårige pause med Biden har medvirket til at maskere den realpolitiske alvor i den amerikanske linje. Ikke alene blev den danske regering – igen – overrasket da Trump i juli 2024 annoncerede forsøg nummer to på at sætte sig i besiddelse af Grønland (Arha et al. 2024; Grey 2025). Man missede også, at det for Trump-administrationen handlede lige så meget om byrdedeling og kontrol som reel opgaveløsning. Da den amerikanske vicepræsident J.D. Vance f.eks. blev spurgt om, hvad de amerikanske planer for oprustning i Grønland var – efter han under sit besøg i marts 2025 ved Pituffik Space Base i Grønland netop havde hamret løs på manglende dansk overvågning af Grønlands territorium – svarede han undvigende, at der endnu ikke var nogen

konkrete planer. I tråd hermed havde den amerikanske udenrigsminister Marco Rubio blot få uger forinden pointeret, at når Danmark alligevel ikke løste sine sikkerhedspolitiske opgaver i Grønland, kunne USA lige så godt have kontrol med øen.

Det står nu klart, at det for amerikanerne ikke længere handler om, som under Den Kolde Krig, at give USA tilladelse til at have frie hænder i Grønland, men mere om byrdedeling forbundet med øgede danske bidrag til overvågning af Grønland. Danmark faldt dermed ind i en større debat om de europæiske landes udbytning af deres amerikanske velgører. Med andre ord: Danmark fortjener at tabe Grønland, fordi Danmark ikke bidrager tilstrækkeligt. Dermed kunne USA nå til et sted, hvor det at skære den danske mellemmand ud og forhandle direkte med Grønland nu blev set som en fordel, hvor det før havde været en ulempe. Værdien af grønlandskortet i dansk udenrigspolitik var dermed ikke blot i bund, men reelt i minus. Grønlandsk insisteren på frihed i forhold til handels- og investeringspartnere efter selvstændighed – inklusive Kina og Rusland – bekræftede desuden Trump-administrationen i, at fuld grønlandsk selvstændighed ikke kunne tillades.

Der er relativt klare indikationer på, at USA opfatter grønlandsk selvstændighed med en fri associeringsaftale med USA som et redskab til at få 'kontrol' over Grønland og derved stabilisere sin interessesfære og ekskludere Kina og Rusland fra området. Samtidig vil den amerikanske overtagelse af bloktilskuddet samt en eventuelt ny fond til råstofudvinding betyde, at USA i princippet har relativt gode kort på hånden til at sikre grønlandsk velvillighed over for amerikanske sikkerhedspolitiske interesser. Imod taler imidlertid, at USA er historisk upopulær i Grønland og langt mere upopulær, end da den amerikanske kampagne blev indledt i december 2024. Dertil kommer, at Grønland næppe vil være interesseret i blot at skifte Danmark ud med USA.

Selv en succesfuld amerikansk overtagelse af Grønland er dog ikke uden ulemper for USA. En udfordring vil være, at den hidtidige delegerede model, hvor Danmark afholder en del udgifter, nu skal varetages direkte af USA selv. Indtrykket fra amerikansk side er imidlertid, at man fortsat forventer, at Danmark kan tvinges til at opretholde relativt store driftsudgifter til at overvåge Grønland også efter en amerikansk overtagelse. Derved minder retorikken om det, vi har set i forbindelse med den mexicanske mur, hvor USA vil opføre den og lade mexicanerne betale. Det er dog tvivlsomt, at en sådan tilgang ville kunne accepteres i Danmark.

Fra dansk side sættes alt ind på at undgå en amerikansk overtagelse af Grønland og samtidig bevare forholdet til USA så intakt som muligt. Man har således reageret ved at sætte mere fart på implementeringen af kapacitetspakken, og i foråret 2025 er der indgået et ark-tisk delforlig på 15 mia. kr.

København skulle desuden have gjort det klart, at hvis Washington skulle fremsætte anmodninger om flere eller udvidede amerikanske militærbaser i Grønland, ville Danmark (sandsynligvis) godkende dem. En eventuel opdatering af 1951-aftalen vil derfor fra dansk side kunne give USA den militære adgang, som det har brug for (og allerede har), og give en basis for delte omkostninger. Dette ville undgå nye ensidige byrder for USA til nødvendige militære infrastrukturprojekter, som Washington ellers selv skulle opretholde. En sådan aftale vil dog skulle forhandles inden for rigsfællesskabsmodellen, men deltagelsen af den grønlandske regering kunne betyde, at den kan videreføres i tilfælde af ændringer i Grønlands status (f.eks. uafhængighed og i en associeringsaftale med Danmark). Om disse initiativer er nok til at ændre den amerikanske linje og genintroducere den delegerede sikkerhedsvaretagelse, må fremtiden vise.

Interessesfæreløkket er fra et småstatsperspektiv udfordrende, da den netop er desig-

” Danmark fortjener at tabe Grønland, fordi Danmark ikke bidrager tilstrækkeligt. Dermed kunne USA nå til et sted, hvor det at skære den danske mellemmand ud og forhandle direkte med Grønland nu blev set som en fordel, hvor det før havde været en ulempe.

” Man bør også overveje, hvordan man kan signalere til amerikanerne, at Grønland – uafhængigt eller som del af Kongeriget – aldrig vil bringe sig i en afhængighedssituation i forhold til Kina og Rusland.

net til at begrænse disses autonomi og deres fulde selvbestemmelsesret. Grænsen for indblanding er flydende, men en grundlæggende rød linje har traditionelt været, at stormagten reagerer, når der sker noget i dens sfære, der kan tænkes at påvirke dynamikkerne i den overordnede stormagtsrivalisering, eller som på en eller anden måde udfordrer stormagtens indflydelsesmonopol over ”bufferstaten”. For småstater er det vigtigt at forstå og erkende, hvornår og hvordan problemstillinger og områder, der ellers formelt juridisk

og politisk kan betragtes som indenrigspolitiske spørgsmål, nærmer sig en sikkerhedspolitisk gråzone eller krydser den linje, da det vil mobilisere en reaktion fra stormagten. Derfor bør Danmark og Grønland ikke kun overveje, hvordan USA’s ønsker om øget opgaveløsning på det sikkerhedspolitiske område kan håndteres. Man bør også overveje, hvordan man kan signalere til amerikanerne, at Grønland – uafhængigt eller som del af Kongeriget – aldrig vil bringe sig i en afhængighedssituation i forhold til Kina og Rusland.

Referencer

- Arha, Kaush, Alexander Grey & Tom Dans (2024). It’s Time for a U.S.-Greenland Free Association Agreement. *The National Interest*. October 22, 2024
- Archer, Clive (1988). ”The United States Defence Areas in Greenland.” *Cooperation and Conflict* 23.3 (1988): 123-144.
- Astrup, Søren (2011). ”WikiLeaks: USA vil indynde sig hos grønlænderne”, *Politiken*, 12. maj 2011.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) (1997). ”Grønland under den kolde krig: Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945–68.”
- Danmark & USA (1951). ”Forsvarsaftalen af 1951: Bekendtgørelse om den i København den 27. april 1951 undertegnede overenskomst i henhold til Den nordatlantiske Traktat mellem Regeringerne i Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater om forsvaret af Grønland.”
- Fried, Daniel (2025). On Greenland, Trump’s choice is warmed-over McKinley or a land-mark security deal. *New Atlanticist* February 4, 2025.
- Grey, Alexander (2025). *Trump is right about Greenland – here’s how to get it done*. The Hill 01/23/25
- Henriksen, Anders & Jon Rahbek-Clemmensen (2017). ”The Greenland card: Prospects for and barriers to Danish Arctic diplomacy in Washington.” *Danish foreign policy yearbook* 1 (2017): 75-98.
- McHale, Gannon (2008). *Stealth Boat: Fighting the Cold War in a Fast Attack Submarine*. USA: Naval Institute Press: Annapolis, Maryland.
- Kristensen, Kristian Søby (2005). ”Negotiating base rights for missile defence: the case of Thule Air Base in Greenland.” i: Huerlin, Bertel og Sten Rynning (red.) *Missile Defence: International, regional and national implications*. Routledge s. 183-208.
- Lauridsen, J. T., Mariager, R., Olesen, T. B. & Villame, P. (2011). *Den kolde krig og Danmark: Gads leksikon*. Gad.
- Olesen, Mikkel Runge (2018). ”Lightning rod: US, Greenlandic and Danish relations in the shadow of postcolonial reputations.” *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic*. Routledge, s. 70-82.
- Olesen, Mikkel Runge et al. (2020). *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*. DIIS.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2025). ”U.S. Free Association with Greenland: A Bad Deal”, *War on the Rocks*, 9. januar 2025.
- Sørensen, Helle Nørrelund (2022), ”Danmark og USA: Flere amerikanske radarer kan være på vej i Grønland”, KNR, 3. juni 2022.
- Stanton, Don (2017). ”Looking Back at the Cold War and P-3C Anti-Submarine Warfare (ASW) 40 Years Ago.” *Defence Science Review (DSR)* 2.4 (2017): 13-47.

Fra paladsøkonomier til bystater:

Bronzealderkollapset i det ægæiske område

Bronzealderens mykenske paladsøkonomier er de første europæiske statsdannelser, vi for alvor kan sige noget om. Der var tale om samfund, som var kendetegnet ved massiv politisk og økonomisk ulighed. Paladsøkonomierne brød sammen omkring år 1200 f.v.t. i det, der måske er europahistoriens største samfundskollaps. Sammenbruddet efterlod plads til de græske bystater, som vi kender fra omkring 800 f.v.t., efter et 400 år langt mellemstilstand vi ved meget lidt om. Denne artikel viser, hvordan naturkatastrofer og militærteknologi synes at have spillet en afgørende rolle i disse udviklinger, der vendte op og ned på det politiske system, statsadministrationen og samfundsøkonomien, og som fortæller os interessante ting om politik og forvaltning i almindelighed. Artiklen er en bearbejdet version af to kapitler fra forfatterens nye bog, *Historien om Europa* (Djof Forlag).

De græske paladsøkonomier

Bronzealderens græske konge- og fyrstendømmer, de mykenske paladsøkonomier, der eksisterede i perioden 1700-1200 f.v.t., er de første europæiske statsdannelser, vi for alvor ved noget om. Vores viden bygger ud over halvmytologiske fortællinger såsom Homers *Iliaden* på arkæologiske fund, Linear B-inskriptioner fra perioden efter 1450 f.v.t. og spredte henvisninger i henholdsvis hittitiske og egyptiske kilder (se Cline 2013; 2021; Price & Thonemann 2010).

Paladsøkonomien var kendetegnet ved en massiv politisk og økonomisk ulighed. Den tyske sociolog Max Weber beskriver med et lån fra Aristoteles paladsøkonomien som en *oikos*, en husholdningsøkonomi bredt ud til hele samfundet, hvor en despotisk magthaver (at ligne med en streng familiefader) styrede staten som en kommando- eller planøkonomi (Finer 1996: 120-122). Det klassiske eksempel, der har lagt navn til hele perioden, er Mykene på Peloponnes, i *Iliaden* det "guldtrige Mykene", hjemstavn for grækernes overkonge, Agamemnon.

Forskere har forsøgt at anslå økonomiske ulighedsniveauer ved at sammenligne skeletter i mykenske kongegrave med skeletter fra andre grave i samme periode. I skeletter fra den mykenske periodes begyndelse i det 17.

århundrede f.v.t. er gennemsnitshøjden for mænd i kongegrave 172,5 cm, mens den er 160,1 for kvinder. I ikke-kongegrave er gennemsnitshøjden for mænd 166,1 cm, mens den er 153,5 for kvinder. For begge køns vedkommende er skeletterne i kongegravene altså omtrent 6,5 cm højere. Disse højdeforskelle vidner om, at almindelige mennesker regelmæssigt har været underernærede i løbet af deres opvækst (Boix 2015: 190).

Et andet vidnesbyrd om uligheden i disse samfund finder vi i Linear B-skriften, en stavelsesskrift, der blev brugt til at skrive en tidlig form for græsk, og som synes at have været forbeholdt en lille kreds af administratorer i paladserne. Ingen andre har tilsyneladende kunnet læse eller skrive. Ifølge oldtidshistorikere er det under 1 procent af befolkningen, der har mestret Linear B; ikke overklassen selv, men deres skrivere, datidens embedsmænd, og de har tilsyneladende udelukkende brugt skriften til bogføring, en uundværlig del af paladsøkonomien.

Det store bronzealderkollaps

De mykenske paladsøkonomier forsvandt i det, der til dato er europahistoriens nok største politiske, økonomiske og sociale kollaps. Det fandt sted omkring år 1200 f.v.t., og det ramte ikke kun det ægæiske område, men hele Nærorienten. I kilderne finder vi vidnes-



Af Jørgen Møller,
professor, Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet

” De mykenske paladsøkonomier forsvandt i det, der til dato er europa-historiens nok største politiske, økonomiske og sociale kollaps.

byrd om voldsomme katastrofer, i form af hungersnød og kamphandlinger. En stribe af det østlige Middelhavs store byer er på meget kort tid blevet ofre for flammerne.

Traditionelt har man forbundet disse ødelæggelser med de gådefulde havfolk, en eller flere grupper af bevæbnede krigere, der kom sejlene og erobrede og ødelagde paladserne og paladsøkonomien. Vi har skriftlige kilder fra den sidste konge af Ugarit i det nuværende Syrien, der fortæller, hvordan hans byer er blevet erobret og brændt ned af hærfolk, der er ankommet i skibe, og som trygler en anden konge om at sende forstærkninger (Cline 2021: xix). Ugarit selv blev ødelagt i 1180 f.v.t., og i Grækenland blev paladset i Pylos – i *Iliaden* den gamle kong Nestors stad – brændt ned omkring samme tid. Når så mange Linear B-inskriptioner har overlevet frem til i dag, skyldes det netop, at de bagte lertavler er bevaret for eftertiden. Ellers var kutymen tilsyneladende, at de blev gemt et år og efterfølgende rensat rene med vand for at blive genbrugt til nye optegnelser (Price & Thonemann 2010: 31).

I de seneste år har forskere koblet bronzealderkollapset omkring 1200 f.v.t. sammen med naturkatastrofer. Pollenanalyser og anden naturvidenskabelig forskning peger på, at store dele af Middelhavsområdet for omkring 3.200 år siden oplevede en periode med kulde og tørke, jordskælv og vulkanudbrud, der var med til at trække tæppet væk under datidens middelhavssamfund (Cline 2021). Det virker til, at det var disse naturkatastrofer, der satte havfolkene i bevægelse og svækkede de gamle civilisationsområder, så de var lette ofre for erobring. I så fald er den virkelige skurk bag ødelæggelserne naturkatastrofer, der skabte krig og anarki.

Middelhavsområdet var i den sene bronzealder ifølge oldtidshistorikere et internationalt samfund, hvor handelen blomstrede, og hvor konger og fyrster stod i diplomatisk kontakt med hinanden (Cline 2021). Dette internationale samfund forsvandt meget brat omkring

1200 f.v.t. Selv Egypten, der ikke blev erobret, oplevede en voldsom økonomisk og kulturel tilbagegang i de følgende århundreder, hvor faraonerne ikke længere var i stand til at projicere magt i det nuværende Palæstina og Syrien, som de havde gjort det under det ”Nye Rige”, som vi blandt andet forbinder med Ramses-faraonerne.

Bystaternes komme

I det ægæiske område forsvinder de mykenske eliter fra det arkæologiske materiale sammen med deres paladsadministrationer og -økonomier, og bronzealderens centraliserede og hierarkiske økonomiske systemer og handelsmønstre blev opløst. Der er samtidig tegn på et voldsomt fald i indbyggertallet i det, der i dag er Grækenland (Price & Thonemann 2010).

Med paladserne forsvinder også de skriftlige vidnesbyrd. Linear B-skriften blev tilsyneladende glemt, i hvert fald stopper den brat efter 1150 f.v.t. Først knap fire hundrede år senere har vi igen inskriptioner på græsk, denne gang skrevet med en hel anden skrift, nemlig alfabetet. En skrift, der er meget lettere at bruge, og som blev anvendt i samfund, der så meget anderledes ud end bronzealderens paladsøkonomier.

Faktisk understreger historikere, at bystatsperiodens kultur, der for alvor begyndte omkring 800 f.v.t., nærmest ikke skyldte den mykenske paladsøkonomi noget. Det store bronzealderkollaps havde tilsyneladende – med oldtidshistorikerne Simon Price og Peter Thonemanns (2010: 7, min oversættelse) ord – ”visket tavlen ren”. Vi ved meget lidt om det 400 år lange mellemspil, som i den engelsksprogede forskningslitteratur bliver omtalt som ”the Greek Dark Ages”. Men i den efterfølgende periode har vi et rent overflødhedshorn af skriftlige og arkæologiske kilder.

Et slående tegn på den nye lighed er, hvor mange grækere i bystatsperioden der beherskede alfabetet. Hvor over 99 procent af alle grækere i bronzealderens samfund var analfa-

beter, tyder forskningen på, at en betragtelig del af de mandlige grækere i bystaternes tidsalder kunne læse og muligvis også skrive. Den amerikanske historiker William McNeill (2009[1963]) har talt om en veritabel demokratisering af skriften: Alfabetet underminerede statsadministrationens monopol på at føre skriftlige optegnelser.

I bystaten Athen synes flertallet af borgerne at have kunnet deres alfa, beta og gamma. Dommen ostrakisme – forvisning – blev således effektueret ved at lade deltagerne på folkeforsamlingen indridse et navn i potteskår. Den britiske sociolog Michael Mann (1986: 207) bruger et datidigt skældsord til at illustrere, at selve det at være analfabet blev brugt nedsættende: ”Han kan hverken læse eller svømme” – så bliver det ikke værre i den havvendte bystat Athen.

Militærteknologi og politisk udvikling i oldtidens Grækenland

Den nye lighed skyldtes også ændringer i våbenteknologien. Bronze var et dyrt og knapt materiale, der gav eliten – en lille krigerkaste øverst i samfundspyramiden – et voldsmonopol. Jernalderens komme udlignede den politiske magt, fordi jern var billigere og lettere at fremskaffe.

Jernproduktion spredte sig i perioden 1200-800 f.v.t., altså i århundrederne efter bronzealderkollapset, hvor bystatskulturen langsomt spirer frem. Jerntechnologien førte til økonomisk udvikling i regnvandede områder, hvor det var nødvendigt at gå dybt i jorden – i modsætning til floddalene i Den Frugtbare Halvmåne, hvor civilisationens vugge stod (se Mann 1986; Finer 1996). Men frem for alt havde det nye metal militær betydning.

Michael Mann (1986: 197) kontrasterer de politiske konsekvenser af stridsvognene, der var datidens supervåben indtil jernets fremkomst, med den infanterikrigsførelse, som

det nye metal tillod. Hvor stridsvognene skabte rigide statusforskelle – ifølge Mann var det sejrende indoeuropæiske stridsvognskrigere, der lagde grundstenen til det indiske kastesystem – skabte jernvåbnene demokratiske strukturer, hvor frie bønder, der pløjede deres egne marker, havde politisk medbestemmelse.

Max Weber så jernvåbnenes fremkomst som forudsætningen for bystaterne i almindelighed og for det, der er blevet kaldt ”hoplitforfatningen” i særdeleshed – altså det forhold, at den politiske magt i jernalderens Grækenland mange steder lå hos den bevæbnede fodsoldat, hoplitten, og ikke hos et rytteraristokrati eller en kongemagt. Dette svarer til en form for middelklassestyre, fordi hoplitudstyr på den ene side var bekosteligt, men på den anden side ikke så dyrt, at kun eliten kunne byde ind.

Jernet gjorde det muligt at ikklæde infanteri primitive rustninger, så fodfolket kunne modstå pileregneren fra fx en sværm af stridsvogne uden at bryde række. De græske hoplitter kæmpede i en falanks, en kompakt enhed, hvor hver soldat garanterede for sidemandens beskyttelse med sit skjold, hoplon. Samfundsforskere har set dette som en militær spejling af bystaten, fordi den nye militærteknologi hvilede på solidaritet soldaterne imellem – hvilket forudsatte en form for politisk medbestemmelse (Mann 1986: kapitel 7).

Også andre militærteknologiske udviklinger havde politiske konsekvenser i bystaternes Grækenland. Allerede Aristoteles hæftede sig ved, at Athen bevægede sig væk fra ”hoplitforfatningens” middelklassestyre og over imod et mere rendyrket demokrati (i hans optik et pøbelvælde ved de fattige), i takt med at de athenske krigsskibe, trierer, blev en stadig vigtigere del af bystatens militær. De mindre-bemidlede athenske borgere kunne ikke bære hoplitudstyr, men de kunne bemane

” Hvor over 99 procent af alle grækere i bronzealderssamfundet var analfabeter, tyder forskningen på, at en betragtelig del af de mandlige grækere i bystaternes tidsalder kunne læse og muligvis også skrive.

” Politiske embeder blev udfyldt via lodtrækning, ikke valg. Lodtrækning var i grækernes øjne det eneste sande demokratiske princip, dels fordi det tillod gudernes vilje at råde, dels fordi det forhindrede aristokrati

krigsskibene. Skibsbesætningerne udgjorde demokraternes magtbase, og statsmænd såsom Themistokles betalte dem tilbage ved at give dem vederlag for at tjene som jurymedlemmer i domstolene.

Antikkens direkte demokrati

Der var demokratiske forfatninger i mange græske bystater, men vi ved klart mest om det athenske demokrati, fordi så mange af de overleverede skriftlige kilder beskæftiger sig med denne bystat (se Hansen 1991; Cartledge 2011). Der var der tale om et direkte styre ved borgerne, ikke et repræsentativt demokrati. Alle mandlige borgere havde politiske rettigheder, mens kvindelige borgere var ekskluderet, ja, faktisk havde kvinderne færre rettigheder i det demokratiske Athen end i det oligarkiske Sparta. Frie mænd uden borgerret havde heller ingen lod i demokratiet – og det samme gælder Athens mange offentlige og private slaver.

Blandt de mandlige borgere hvilede demokratiet på et tilfældighedsprincip: Politiske embeder blev udfyldt via lodtrækning, ikke valg. Lodtrækning var i grækernes øjne det eneste sande demokratiske princip, dels fordi det tillod gudernes vilje at råde, dels fordi det forhindrede aristokrati (at vælge de ”bedste”, *aristoi* på græsk). Undtagelsen var de allervigtigste poster, herunder som general og nogle af de tungeste finansposter, hvor atterne fraveg lodtrækningsprincippet for at sikre sig kompetente udnævnelser.

Der var altså intet formelt skel mellem folkestyre og embedsapparat. Men bystaten Athen rådede over nogle tusinde offentlige slaver, såkaldte *dēmosioi*, der både foretog tarvelige opgaver såsom sanitet og bidrog med ekspertviden i et politisk system forestået af amatører. De offentlige slaver bistod fx Athens dommere, førte opsyn med sølvindholdet i mønter og med mål og vægte og hjalp med at organisere møder på folkeforsamlingen. Den franske filolog Paulin Ismard (2017: 13, min over-

sættelse) kalder de offentlige slaver en ”tredjeparts garanti for den offentlige orden”. Det direkte demokratis storhedstid daterer sig til det, vi normalt kalder den klassiske periode (500 f.v.t.-323 f.v.t.). I første halvdel af det fjerde århundrede f.v.t. synes to femtedele af alle græske bystater at have været demokratier, og tallet var tilsyneladende endnu højere i det andet århundrede f.v.t. Men mod slutningen af den romerske kejsertid synes de græske demokratier endegyldigt at være forsvundet (Hansen 2009: 16-17).

Bystatskulturen i Hellas førte til spektakulære velstandsstigninger, denne gang meget mere spredt i samfundet end under bronzealderens paladssøkonomier. Omkring 400 f.v.t., hvor den græske eller hellenske verden husede næsten 1.000 uafhængige bystater, havde velstanden nået et niveau, der betød, at den samlede ægæiske befolkning tilsyneladende var større end på noget tidspunkt før det 20. århundrede (Price og Thonemann 2010: 123). Bronzealderkollapset – sandsynligvis udløst af klimaforandringer – lagde således kimen til ny velstand og nye politiske styreformers; men først efter en næsten fire hundrede år lang nedgangsperiode, som vi ved meget lidt om.

Oldtidens ægæiske samfundsudviklinger viser, at politiske og økonomiske katastrofer stundom har levet op til ordets oprindelige betydning, ”vendepunkt” (af oldgræsk *κατά*/katá, om, mod, ved, og *στροφή*/strophé, omdrejning). Samfundsmæssige kollaps bærer kimen til fremgang, fordi de udligner magtstrukturer. Bystaterne og specielt de direkte demokratier kunne dårligt være mere forskellige fra de mykenske paladssøkonomier, der gik forud. Sammenligningen mellem de to styreformers viser, hvor stor en variation, der har været i forvaltning og politik historisk set, men også at visse temaer – fx principalers forsøg på at holde styr på deres agenter – er et almengyldigt træk ved de menneskelige samfunds historie, i hvert fald siden de første staters komme.

” Bystatskulturen i Hellas førte til spektakulære velstandsstigninger, denne gang meget mere spredt i samfundet end under bronzealderens paladssøkonomier.

Litteraturliste

- Cartledge, P. (2011). *Ancient Greece: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Cline, E.H. (2013). *The Trojan War: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Cline, E.H. (2021). 1177 B.C.: *The Year Civilization Collapsed*. Princeton University Press.
- Boix, C. (2015). *Political Order and Inequality: Their Foundations and Their Consequences for Human Welfare*. Cambridge University Press.
- Finer, S.E. (1996). *The History of Government I. Ancient Monarchies and Empires*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, M.H. (1999). *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes* (4. udg.). Oxford University Press.
- Hansen, M.H. (2009). "Democratic Freedom and the Concept of Freedom in Plato and Aristotle." *Greek, Roman and Byzantine Studies* 50, 1–27.
- Ismard, Paulin (2017) *Democracy's Slaves: A Political History of Ancient Greece*, Cambridge: Harvard University Press.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge University Press.
- McNeill, W. H. (2009[1963]). *The Rise of the West: A History of the Human Community*. Chicago: University of Chicago Press.
- Price, S. & Thonemann, P. (2010). *The Birth of Classical Europe: A History from Troy to Augustine*. Penguin.
- Artiklen er et redigeret tekstuddrag fra Jørgen Møllers bog *Historien om Europa: Migration, naturkatastrofer, tro, økonomi og politik fra fortid til nutid*. København: Djøfs Forlag, 2024.

B**POST****PP**

DANMARK

jurabibliotek.dk**Djøf
Forlag**

Din juridiske litteratur lige ved hånden -
uanset om du er på kontoret, derhjemme
eller på farten.

Få adgang til 464 jurabøger og links til 185.004 §§



Administrativ **DEBAT**

INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden **www.naf-net.dk** under fanen "Bliv medlem". Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemsskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: regnskab@naf-net.dk.

KONTAKTOPLYSNINGER:

Nordisk Administrativt Forbund
c/o Lasse Bo Anderschou
Mail: regnskab@naf-net.dk
ISSN 0108-8483

ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MAJ 2025

Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas/Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Rasmus Mølgaard Mariager og Caroline Howard Grøn.

GRAFISK PRODUKTION:

Djøf Forlag.
Tryk: Ecograf, Brabrand.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgsspris: 150 kr. inkl. forsendelse.