

Administrativ DEBAT

#2 / SEPTEMBER 2025

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



**Som departementschef talte jeg
gennem en meget stor megafon**

– Interview med Søren Kryhmand, Dansk Industri (DI) → **SIDE 3**

**INTERVIEW MED SØREN
KRYHLMAND**

Som departementschef talte
jeg gennem en meget stor
megafon

→ **SIDE 3**

**JENS BLOM-HANSEN,
ANNE, SKORKJÆR
BINDERKRANTZ, MARTIN
BÆKGAARD, DANIEL
FINKE, ROMAN
SENNINGER & SØREN
SERRITZLEW**

Har EU-Kommissionen
tabt pusten?

→ **SIDE 8**

**EVA SØRENSEN &
JACOB TORFING**

Mod et mere robust
demokrati

→ **SIDE 12**

CARSTEN GREVE

Den nye reformmodel under
SVM-regeringen

→ **SIDE 17**

MICHAEL GØTZE

Sikkerhedshensyn i ny
organisatorisk ramme
– hvad med ansvaret?

→ **SIDE 21**

ROLF ELM-LARSEN

Replik:
Ressortomlægninger og
ministeransvar

→ **SIDE 26**



Som departementschef talte jeg gennem en meget stor megafon

Interview med Søren Kryhlmund

Søren Kryhlmund er efter en lang karriere i det offentlige som blandt andet departementschef og ledelsesambassadør skiftet til Dansk Industri (DI). I dette interview fortæller han om sine perspektiver på centraladministrationen, de store samfundsudfordringer og ikke mindst om udviklingen i sit syn på ledelse.

Du har været ansat i centraladministrationen i godt tyve år. Er der nogle særlige træk ved udviklingen i den periode, som du i særlig grad har hæftet dig ved?

Først og fremmest tempoet, som er blevet skruet op. Det gælder både i forhold til medierne, Folketinget og betjeningen af ministre. Jeg vil egentlig gerne fremhæve en anden ting, som jeg mener har fået for lidt opmærksomhed. Jeg oplever, at der er kommet langt mere fokus på implementeringsdelen. Implementering fylder langt mere i sagerne i dag, end det gjorde tidligere. Derudover har vi generelt fået bedre og mere gennearbejdede beslutningsgrundlag. Man kommer i dag bedre rundt om sagerne, og sagerne er bedre koordineret på tværs af ministerierne. Paral-

lelt med en større travlhed vil jeg så også gerne nævne, at der er kommet et større fokus på arbejdsmiljøet. De nye generationer har nogle andre ønsker til balancen mellem arbejde og fritid, end min generation havde. Og det bliver man som moderne arbejdsplads nødt til at kunne imødekomme, hvis man vil rekruttere de bedste hoveder.

Kan du give et eksempel på, at der er kommet et stærkere fokus på implementering i centraladministrationen?

Tidligere var det i højere grad sådan, at havde man en lov eller en bekendtgørelse, så konstaterede man, at så var det problem løst. Sådan er det ikke mere. I dag er der et embedsapparat, der følger med i, hvordan det går. Vi får data ind, vi korrigerer retningen, ændrer

**Af Mads Leth Jakobsen
og Peter Bjerre Mortensen,
Administrativ Debat**

ting og prøver at nudge. Skal kommunerne gøre noget, har vi i mit gamle ministerium, Beskæftigelsesministeriet, masser af dialog med kommunerne om, hvordan de kan gøre det, man politisk gerne vil have dem til at gøre. Og det er ikke kun "systemet", der i større omfang har fokus på implementeringen – det politiske fokus er også blevet større, så ministrene i højere grad ønsker at følge med i, hvordan lovgivning bliver omsat til virkelighed.

Det, du kalder et større fokus på implementering, vil nogle kommuner måske opleve som et større fokus på kontrol fra statens side?

Det er måske rigtigt, men jeg oplevede virkelig i Beskæftigelsesministeriet en udvikling på det punkt – så det netop blev en dialog med kommunerne frem for en oplevelse af kontrol. Der har jo klart været en opfattelse af, at beskæftigelsessystemet var alt for bureaukratisk og baseret på alt for mange kontrolpunkter. Og det var også på nogle stræk en berettiget kritik. Især efter 2020 synes jeg, at der er kommet en helt anden forståelse for, at staten og kommunerne har den samme interesse, nemlig at få folk i arbejde eller uddannelse. Det kan vi så prøve at finde nogle fælles løsninger på. Jeg synes, at den seneste beskæftigelsesreform er et rigtig godt eksempel på den udvikling.

Er der ikke også en bagside ved de gennemarbejdede beslutningsgrundlag og den stærke tværgående koordination på tværs af ministerierne? Koordination kræver tid og ressourcer, og risikerer der ikke at ske en udvanding af ministerstyret?

Selvfølgelig er der ting, der kan effektiviseres. Men grundlæggende kan man jo ikke leve med, at f.eks. klimaministeren laver noget uden at involvere Miljøministeriet eller Finansministeriet. Så koordinerede og gennemarbejdede beslutningsgrundlag er vigtigt og uomgængeligt. I forhold til ministerstyret er det klart, at der er et hierarki i en re-

gering, og der er nogle ministre, typisk dem fra de koordinerende ministerier, der bestemmer mere end andre. Men jeg tror ofte, man overdriver konflikterne. En minister og en regering har som altovervejende hovedregel en klar interesse i at blive rådgivet og advaret, hvis de er ved at bevæge sig ud i noget, som er klart ulovligt, eller hvor der er stærke faglige argumenter imod at gå den vej. Min egen erfaring er, at der bliver lyttet, når et fagministerium råber vagt i gevær.

Hvad end det skyldes medierne, Folketinget, den tværgående koordination eller andet, konstaterer du, at tempoet er skruet op. Det presser vel også embedsværket?

Det er sådan en mølle, der kører, og den presser selvfølgelig systemet. Men der er nok også forskelle på tværs af ministerierne. I Beskæftigelsesministeriet er der i perioder rigtig meget tryk på i dele af ministeriet, f.eks. i forbindelse med reformarbejde, imens andre dele af ministeriet sejler i mere smult vande. Der handler det som leder om at få skabt nogle gode rammer, så det ikke hele tiden er de samme folk, der sidder med spidsbelastningen, og man løbende flytter rundt på ressourcerne. Hvis man har et godt arbejdsmiljø, skal man huske, at mange af disse opgaver også er spændende og tilfredsstillende for medarbejderne, og derfor oplevede jeg også i Beskæftigelsesministeriet, at der var stor efterspørgsel efter at være med på de højpolitiske og svære sager.

Men har man som departementschef den nødvendige tid til at lede og organisere arbejdet i ministeriet? En af dine forgængere estimerede, at han brugte 90 procent af sin arbejdstid på politisk rådgivning?

Der vil jeg nok estimere, at jeg kun brugte 80-85 procent af tiden på politisk rådgivning! Det er klart en udfordring, men hvis man er bevidst om det, mener jeg godt, man kan frigøre tid til ledelsesopgaven. Det skal selvfølgelig ske i en dialog med ministeren, og der er for-

” jeg synes den offentlige debat gav et stærkt fortegnet billede af arbejdsforholdene i centraladministrationen. Samtidig blev jeg ærgerlig over, at DJØF indtog en meget endimensionel position i debatten



skel på ministre. Men det er min erfaring, at der er en del møder med ministeren, hvor f. eks. en afdelingschef fint kan dække af. Når departementschefer bruger rigtig meget tid op imod det politiske, er en del af forklaringen nok også, at vi typisk er sådan nogle politicus'ere, som synes, det er superspændende at sidde i det politiske rum. Man er nødt til at minde sig selv om, at man har en ledelsesopgave og er chef for en organisation, der skal fungere.

Du var en af de departementschefer, der markerede sig tydeligst i den offentlige debat, som opstod i kølvandet på Dybvadudvalget og ikke mindst Zetlands stærkt kritiske historier om arbejdsforholdene i centraladministrationen. Hvorfor valgte du at træde ud af den i offentligheden normalt tilbagetrukne rolle som departementschef?

Jeg havde vel bare et individuelt behov for at ytre mig i den sag. Det er ikke for at sige, at der ikke er udfordringer i centraladministrationen, men vi havde netop fået en enorm god trivselsmåling i Beskæftigelsesministeriet, og jeg synes den offentlige debat gav et stærkt fortegnet billede af arbejdsforholdene i centraladministrationen. Samtidig blev jeg ærgerlig over, at DJØF indtog en meget endimensionel position i debatten, og det provokerede mig ærlig talt, fordi det ikke stemte overens med virkeligheden i f.eks. Be-

skæftigelsesministeriet. Desuden handlede debatten i høj grad om ministeriet som arbejdsplads, og der tænkte jeg, at det er naturligt, at det er departementschefen og ikke ministeren, der gik ud og tog den debat.

Hvilke reaktioner fik du på at træde frem i medierne?

Jeg har faktisk kun fået positive tilbagemeldinger på det, men det kan selvfølgelig skyldes, at de, der syntes noget andet, ikke har sagt noget til mig!

Hvis nu arbejdsforholdene i centraladministrationen er så gode, kan det undre lidt, at du og flere af dine departementschefkollegaer har valgt at forlade posten?

Jeg tror, det er et udtryk for, at der er sket en normalisering af den stilling i den forstand, at det er blevet et chefjob som andre chefjob. I gamle dage var det jo en livstidsstilling, men sådan er det ikke mere. En årsag er, at det er et meget krævende job, men jeg tror også, det skyldes, at man i dag bliver departementschef i en yngre alder. Jeg var selv 41 år og havde ingen ambition om, at skulle være departementschef i små 30 år. Sagt med et glimt i øjet er det kun Michael Dithmer, der gider det! Så det er først og fremmest et udtryk for, at man gerne vil prøve noget andet, og jeg ser det som noget positivt, at man søger ind i andre sektorer. Der er også folk, der



Copyright Dansk Industri

” Skål du udvikle dine medarbejdere og løse opgaverne bedre, skal I også være uenige og skubbe til hinanden. Det gør os både klogere og bedre, så længe det gøres på en ordentlig måde.

vender beriget tilbage til stillingen efter at have været ude i nogle år.

Du har været leder i mange år, og du har været ledelsesambassadør. Hvordan har dit syn på ledelse udviklet sig over årene?

Mit syn på ledelse har selvfølgelig udviklet sig. Tidligt i min ledelseskariere troede jeg, at ledelse handlede om, at alle medarbejdere skal være glade og så vidt muligt undgå konflikter. På det punkt har jeg ændret opfattelse. Ledelse handler i højere grad om at sætte en retning og at få medarbejderne ”skubbet” i den retning. Som leder skal man være ærlig om, hvad man selv mener og tror på, og så bringe det videre. Samtidig kan uenighed være godt. Skal du udvikle dine medarbejdere og løse opgaverne bedre, skal I også være uenige og skubbe til hinanden. Det gør os både klogere og bedre, så længe det gøres på en ordentlig måde.

Hvordan blev vigtigheden af uenighed centralt for dit syn på ledelse?

Da jeg var ung kontorchef endte jeg med selv at sidde med en masse sager, fordi jeg ikke ville sende dem tilbage til de pågældende medarbejdere med besked om, at der var ting, der skulle ændres. I stedet gik jeg selv i gang med sagsarbejdet, og det fungerede jo ikke i længden. Sådan kan man ikke arbejde som leder. Det var startskuddet til, at jeg gik mere ind i diskussioner med mine medarbejdere. Det var jo læring for mig – men også for mine medarbejdere.

Skal medarbejderne lære at lave tingene ordentligt, er de nødt til at få feedback fra deres leder. Når man lærer at bruge uenighed og tage konflikter, finder man ud af, at det ikke er så slemt, og at det faktisk bliver bedre bagefter. Derfor siger jeg også til nye chefer, at de skal snakke om problemer og uenigheder med deres medarbejdere – både af hensyn til medarbejderne og lederen. Og så siger jeg i øvrigt også til dem, at de skal turde sige, hvis de er uenige med mig. Det bliver jeg jo også klogere af som leder.

Topledere har jo en særlig magtfuld position sammenlignet med ledere længere nede i hierarkiet. Hvordan har du som topleder håndteret det med uenighed?

Jeg gik i lang tid med et selvbillede af, at jeg var meget rund og kompromissøgende. Men så var der nogen, der sagde til mig, at jeg faktisk ofte virkede ret kontant. At jeg var meget direkte i min måde at tale på. Det har gjort mig meget bevidst om, at jeg f.eks. som departementschef, talte gennem en stor megafon, som kan give medarbejdere et andet indtryk end det, der var min intention. Så jeg skal være lidt mere rund og balanceret i den måde, jeg siger tingene på. Det kommer jo igennem med tredobbelt kraft.

Du siger, at det er vigtigt, at uenigheder håndteres ordentligt. Hvad vil det sige?

I stedet for at sige til en medarbejder, at det er noget juks, de har lavet, så siger man, at du

” Du skal væk fra skrivebordet og vise personligt lederskab. Dine medarbejdere skal kunne ”mærke” dig som leder. Du skal være et menneske, der motiverer, sætter retning og giver god feedback.

skal overveje at gøre sådan og sådan. Du giver medarbejderen noget læring med derfra, så denne kommer derfra på en positiv måde. Men du har stadigvæk givet dem feedback, som de skal have med tilbage i værkstedet. Det er en ordentlig måde.

Hvordan mener du, man kan sætte sig selv i spil som offentlig leder?

Selvom der er rigtig mange sager i det offentlige, skal man ikke nøjes med at lede gennem sager. Du skal væk fra skrivebordet og vise personligt lederskab. Dine medarbejdere skal kunne ”mærke” dig som leder. Du skal være et menneske, der motiverer, sætter retning og giver god feedback. Du skal rundt og snakke med medarbejderne og ikke gemme dig bag en lukket dør. Jeg siger til alle unge chefer, at de ikke skal give feedback på mail. De skal møde medarbejderne ansigt til ansigt. Og så skal man som leder være opmærksom på, at man er kulturbærer. Som departementschef måtte jeg også ud af døren 1-2 gange om ugen for at hente børn. Jeg har ladet mig fortælle, at det blev opfattet positivt, fordi det i medarbejdernes øjne normaliserede, at man selvfølgelig også skal kunne nå at hente sine børn.

Nu er du så kommet til en privat organisation, som direktør i DI. Er der nogle særlige forskelle mellem den organisation, og den verden du var i tidligere?

Nu er DI jo ikke en traditionel privat produktionsvirksomhed, men en organisation, der f. eks. har valgte beslutningsorganer og en tæt kobling til de politiske dagsordener, hvorfor der er visse paralleller til den verden, jeg kommer fra. Men generelt er den store forskel mellem den offentlige og private sektor, at der er flere bundlinjer i den offentlige sektor. Der er politiske bundlinjer med en minister og forskellige partier, men der er også en faglig og en økonomisk bundlinje. Derfor er der flere parametre, der skal håndteres, og det giver typisk lidt mere pres.

Er der en forskel på at være leder i de to verdener?

Du har et mindre beslutningsrum i det offentlige. Det kan jeg se her i DI. Jeg kan træffe flere beslutninger, uden jeg skal forbi Lars San-

dal (adm. direktør i DI), og det kan mine underordnede ledere også i forhold til mig. Det er også nemmere for dem at gå i medierne, uden at det skal godkendes alle mulige steder. Vi kan bedre køre afsted med tingene inden for en overordnet strategisk ramme.

Er der nogle ting, som fungerer særligt godt i det offentlige?

I det offentlige er man faktisk rigtig gode til at lave gode og grundige beslutningsgrundlag. Og nogle gange også bedre grundlag, end dem man laver i det private. Det er en stor kvalitet ved det offentlige. Man er generelt også rigtig gode til processer i det offentlige. Til gengæld tager det så også tit længere tid i det offentlige.

Nu sidder du så som direktør i Dansk Industri. Hvad ser du fra denne position som de vigtigste udfordringer for Danmark?

Sådan på den helt store klinge, er det den usikre verden, vi lever i. Selv hvis vi lægger det med krig til side, så udfordrer både risikoen for told og EU's pressede konkurrenceevne vores mulighed for at klare os økonomisk i en globaliseret verden. Vi kigger med stor bekymring på, hvor den teknologiske udvikling foregår, og hvordan Danmark og Europa presses særligt af Kina, men også af vores egne bureaukratiske hindringer for innovation.

Hvis vi zoomer ind på de danske forhold, hvilke udfordringer træder så særligt frem?

Diskursen om, at arbejde er noget møg, og fritid er dejligt, synes jeg er en særlig udfordring. Også selvom det selvfølgelig er lidt karikeret sat op. Det handler om, at nu skal vi arbejde mindre og holde mere fri. Hvis vi begynder at arbejde mindre, hvordan skal vores samfund så hænge sammen? Det fungerer ikke i en tid med mindre arbejdskraft og store demografiske ændringer. Jeg synes, at man mangler en diskurs om alt det, der er godt ved et arbejde. At det giver et fællesskab, sociale relationer og mulighed for at udvikle sig selv personligt. Og så giver arbejde jo også økonomisk frihed.

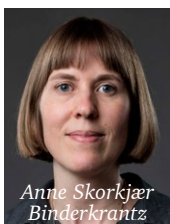
Har EU-Kommissionen tabt pusten?

EU's institutionelle landskab har gennemgået store forandringer de senere år, hvilket har ført til en debat om, hvordan EU-samarbejdet egentligt fungerer i dag, og særligt om EU-Kommissionen har mistet sin magt som den drivende kraft i EU-samarbejdet. Den debat har vi med udgivelsen af bogen *Policy Preparation Inside the European Commission* ønsket at kvalificere, og i denne artikel redegør vi for de centrale pointer i bogen.

Af Jens Blom-Hansen, Anne Skorkjær Binderkrantz, Martin Bækgaard, Daniel Finke, Roman Senninger og Søren Serritzlew
– alle fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.



Jens Blom-Hansen



Anne Skorkjær Binderkrantz



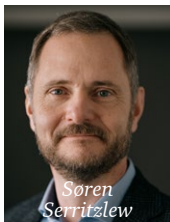
Martin Bækgaard



Daniel Finke



Roman Senninger



Søren Serritzlew

EU's institutionelle landskab har undergået store forandringer siden Maastricht- og Lissabontraktaten. Europa-Parlamentet har fået lovgivningsmagt på linje med Ministerrådet. Det Europæiske Råd, tidligere en lidt perifer EU-institution, har sat sig tungt på den europæiske politiske dagsorden. Et væld af nye EU-institutioner er sat i søen: Den Europæiske Centralbank, Den Fælles Udenrigstjeneste, 40-50 nye EU-agenturer – og mange andre.

Udviklingen har ført til en livlig debat blandt EU-forskere om, hvordan EU-samarbejdet egentlig fungerer nu om dage. Debatten har særligt fokus på Kommissionen, traditionelt den helt centrale drivkraft i EU-samarbejdet. Den radikale side i debatten mener, at EU grundlæggende har ændret karakter, og at Kommissionen i dag står tilbage med en svag afglans af tidligere magt. Den konservative side i debatten anfægter ikke, at EU's institutionelle landskab har undergået store forandringer. Men den fastholder, at Kommissionen trods de mange omvæltninger stadig er en helt central EU-institution.

Vi har forsøgt at kvalificere denne debat i et større forskningsprojekt, der netop er afsluttet med udgivelsen af bogen *Policy Preparation Inside the European Commission*.¹ I bogen zoomer vi ind på Kommissionens placering i EU-systemet, som vi undersøger med forskellige metoder og data. Vores analyser støtter mest den konservative side i debatten, for de viser overordnet, at Kommissionen er en særdeles magtfuld aktør i EU-politik. Men vi vi-

ser også, at Kommissionen på visse punkter ikke effektivt udnytter sin position.

I bogen tager vi udgangspunkt i Kommissionens ubetinget stærkeste kort i EU-magtspillet, nemlig initiativretten i EU's politiske beslutningsproces. Denne ret ligger – og har altid ligget – hos Kommissionen. Den er potentielt et stærkt politisk våben, også stærkere end almindeligt antaget. Men skal initiativretten bruges som et politisk instrument, stiller det nogle krav til Kommissionen som institution:

- Kommissionen skal kunne agere strategisk i EU-systemet. Det kræver en evne til at fungere som enhedsaktør, som igen forudsætter en vis central intern styring af Kommissionens store apparat.
- Kommissionen skal kende sit politiske manøvrerum. Det er især et krav om at kende Ministerrådets og Europa-Parlamentets holdninger, så Kommissionen kan bruge initiativretten til at udforme forslag, så de bedst forfølger Kommissionens egne mål samtidig med, at de er acceptable for disse to institutioner.
- Kommissionen skal kunne *udvide* sit politiske manøvrerum. Det kan ske ved at opbygge koalitioner med magtfulde interessegrupper, før nye initiativer formelt præsenteres for Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Sådanne koalitioner gør det ikke umuligt at afvise Kommissionens forslag, men kan øge de politiske omkostninger ved at gøre det.

¹ Blom-Hansen, Jens, Anne Skorkjær Binderkrantz, Martin Bækgaard, Daniel Finke, Roman Senninger og Søren Serritzlew. 2025. *Policy Preparation inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.

I bogen viser vi, at Kommissionen kan honorere mange af disse krav, men ikke dem alle. Derfor er det samlede billede, at Kommissionen nok er en vigtig og magtfuld institution, men ikke en institution, der udnytter det fulde potentiale i initiativretten.

I resten af artiklen folder vi disse pointer ud. Vi starter med initiativretten, hvis fulde omfang iagttages sjældent gør sig helt klart. Derefter redegør vi for vores analyser af Kommissionens evne til at anvende initiativretten som et politisk våben. Til sidst sammenfatter vi bogens bidrag til debatten om EU-samarbejdets faktiske indretning.

Initiativretten i EU's politiske beslutningsproces

Det er velkendt, at Kommissionen har initiativretten i EU's lovgivningsproces. Det betyder, at kun Kommissionen kan fremsætte lovforslag. De færreste gør sig klart, hvad det egentlig vil sige. Tre forhold taler for, at initiativretten er et potentielt stærkere våben end forskere og praktikere normalt har blik for.

For det første er initiativretten mere omfattende end almindeligvis antaget. Den gælder ikke kun i EU's lovgivningsproces, men også for udstedelsen af administrative EU-regler. I Danmark kender vi den type regler som bekendtgørelser. I EU kommer de som delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. De formuleres af Kommissionen og vedtages under beslutningsprocedurer, der involverer medlemsstaterne og Europa-Parlamentet. De omgærdes ikke af megen forskningsmæssig interesse. Men ligesom bekendtgørelser giver regeringen stor magt over dansk regulering, giver initiativretten over administrativ EU-regulering magt til Kommissionen.

For det andet anføres ofte, at Europa-Parlamentets og Ministerrådets ret til at ændre Kommissionens forslag i praksis udvander initiativretten. Vi er enige i, at initiativretten ville være ret betydningsløs, hvis alle typer ændringsforslag kunne fremsættes. Men ændringsforslag skal respektere formålet med

Kommissionens forslag, hvilket sætter en grænse for, hvor radikale ændringsforslag der kan fremsættes. Dertil kommer, at Kommissionen kan tage modforholdsregler over for "uvenlige" ændringsforslag. Den kan enten ændre sit eget forslag eller trække det tilbage og dermed helt forhindre ændringsforslag i at blive gennemført.

For det tredje er initiativretten også en ret til ikke at fremsætte forslag. Hvis Kommissionen vurderer, at de realistiske flertalskonstellationer i Europa-Parlamentet og Ministerrådet ikke gør det muligt at få gennemført ændringer, der er i Kommissionens interesse, kan den simpelt hen undlade at tage et initiativ. Kommissionen kan også vente, indtil flertallet i Europa-Parlamentet og Ministerrådet er blevet mere "venligt" over for dens synspunkter – f.eks. som følge af valg til Europa-Parlamentet eller nationale valg i f.eks. Tyskland eller Frankrig, som kan føre til nye flertalsmuligheder i Ministerrådet. Det vil sige, at initiativretten også er en slags *præ-vetoret* i EU's beslutningsproces.

Udnytter Kommissionen initiativretten til at fremme egne interesser?

Initiativretten er med andre ord et potentielt effektivt politisk våben. Men det kræver, at den anvendes med omhu. Mere præcist er der tre udfordringer, som Kommissionen skal løfte, hvis initiativrettens fulde potentiale skal indfries.

Udfordring 1: Kan Kommissionen fungere som en enhedsaktør?

En effektiv politisk udnyttelse af initiativretten kræver, at Kommissionen kan optræde som en proaktiv strategisk spiller i forhold til de øvrige EU-institutioner. Det er langt fra nogen given ting. Ganske vist er der dele af litteraturen og medierne, der beskriver Kommissionen som en velsmurt maskine, der utrætteligt arbejder som "integrationens lokomotiv". Men i virkeligheden er Kommissionen en ret fragmenteret og svært styrbar institution. Dens politiske del består af 27 formelt ligestillede kommissærer, og dens ad-

” **Initiativretten er med andre ord et potentielt effektivt politisk våben. Men det kræver, at den anvendes med omhu.**

ministrative del har mere end 30.000 ansatte fordelt på mere end 50 generaldirektorater og tjenester. Det er ikke svært at finde beretninger om koordinationsproblemer, ressortkrige og kommissærer, der modarbejder hinanden. Samtidig er Kommissionen over tid blevet mere centralt styret. I litteraturen er dette fænomen kendt som "præsidentialisering" af Kommissionen. Det indebærer, at Kommissionsformandens rolle er styrket i forhold til de øvrige kommissærer, og at Generalsekretariatet – Kommissionens pendant til et statsministerium – har fået øget magt over de andre generaldirektorater. Det er derfor et åbent spørgsmål, om Kommissionen i praksis er i stand til at agere som en strategisk spiller i EU-politik.

I vores undersøgelser af dette spørgsmål fandt vi forhold, der indikerer en ret stærk central koordination i Kommissionen. Det er f.eks. de formelle koordinationsregler, ressourcefordelingen til koordination i forberedelsen af nye initiativer og Kommissionens Udvalg for Forskriftskontrol (*Regulatory Scrutiny Board*) – et delvist uafhængigt organ under Kommissionens Generalsekretariat, der overvåger de enkelte generaldirektors arbejde med nye initiativer. Men vi fandt også forhold, der peger den anden vej. F.eks. påviser vi, at koordination mellem Kommissionens generaldirektorater stadig indebærer et stort element af forhandling. Selvom den interne koordination er styrket over tid, gør Kommissionens grundlæggende fragmenterede organisation det stadig svært for den at fungere som en effektiv enhedsaktør.

Udfordring 2: Kender Kommissionen sit politiske manøvrerum?

Kommissionen har initiativretten i EU-politik. Men Europa-Parlamentet og Ministerrådet besidder beslutningsretten. Dette forhold er Kommissionen naturligvis fuldt bevidst om. Den næste udfordring for en effektiv udnyttelse af initiativretten er derfor, at Kommissionen kender Europa-Parlamentets og

Ministerrådets præferencer. Kun hvis det er tilfældet, kan den udforme sine forslag, så de på én gang både tjener dens egne interesser og er acceptable for disse to institutioner.

Det er ikke kontroversielt at påstå, at Kommissionen anticiperer Europa-Parlamentets og Ministerrådets holdning i formuleringen af nye initiativer. Det antages rask væk i store dele af litteraturen, mest eksplicit i den *rational choice*-inspirerede forskning. Det kontroversielle er at gøre denne antagelse til genstand for empirisk efterprøvning. Hvordan skal Kommissionen – før den fremsætter formelle lovforslag – finde ud af, hvad Europa-Parlamentet og de 27 medlemsstaters holdning er til f.eks. detaljeret og teknisk kompleks finansiel regulering, styring af korridorer i det europæiske luftrum, grænser for kemikalieindhold i industriprodukter, udformning af europæiske arrestordrer, indhold i internationale handelsaftaler og de tusinder af andre forhold, som EU-regler styrer nu om dage?

Svaret er, at det kræver en løbende detaljeret dialog på både administrativt og politisk niveau mellem Kommissionen på den ene side og Europa-Parlamentet og medlemsstaterne på den anden side. Vores analyser viser, at en sådan dialog faktisk eksisterer i forhold til de 27 medlemsstater. Kommissionen sidder som edderkoppen i midten af det spind, der normalt omtales som det europæiske administrative rum. Det består af forskellige delvis overlappende netværk i form af ekspertgrupper, komitologiudvalg, administrative netværk og EU-agenturer. Her mødes Kommissionen jævnligt med medlemsstaterne og kan diskutere den potentielle udformning af nye initiativer. Når disse initiativer er modnet, men inden sidste hånd lægges på deres formelle udformning, gennemfører Kommissionen desuden en omfattende høring af både medlemsstater og interessegrupper. Herefter har Kommissionen normalt et ret præcist billede af både medlemsstaternes og vigtige øvrige interessenters holdninger til initiativet.

” Selvom den interne koordination er styrket over tid, gør Kommissionens grundlæggende fragmenterede organisation det stadig svært for den at fungere som en effektiv enhedsaktør.

” Kommissionen sidder som edderkoppen i midten af det spind, der normalt omtales som det europæiske administrative rum.

Dette billede gælder dog med en enkelt markant undtagelse: Europa-Parlamentet. Selvom Kommissionens samspil med Parlamentets ordførere, skyggeordførere, udvalgsformænd og partigruppeformænd er styrket over tid, viser vores undersøgelser, at det stadig er svært for Kommissionen at foruddiskontere Europa-Parlamentets holdning til enkelte sager. Det skyldes, at Parlamentet normalt ikke deltager i Kommissionens forudgående høringer og først aktiveres for alvor, når der foreligger et formelt forslag fra Kommissionen. Først da går Europa-Parlamentets maskineri i gang med udnævnelse af ordførere, møder med interessegrupper, interne forhandlinger mellem partigrupperne mv.

Alt i alt har Kommissionen altså gode muligheder for at kende sit politiske manøvrerum i forhold til medlemsstaterne, men mindre gode muligheder i forhold til Europa-Parlamentet.

Udfordring 3: Kan Kommissionen udvide sit politiske manøvrerum?

Initiativretten kan ikke kun bruges til at udforske det politiske manøvrerum, men potentielt også til at udvide det. Vores analyser viser, at Kommissionens dialog med magtfulde interessegrupper er næsten lige så grundig som med medlemsstaterne. I princippet burde det derfor være muligt for Kommissionen at mobilisere venligtsindede interessegrupper og opbygge koalitioner, inden den præsenterer nye initiativer for Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Som nævnt vil sådanne koalitioner ikke gøre det umuligt at afvise Kommissionens forslag, men det kan øge de politiske omkostninger ved at gøre det og dermed måske lette forslagets gang gennem beslutningsprocessen.

I praksis giver vores undersøgelser et noget broget svar på dette spørgsmål. På den ene side er det klart, at Kommissionen prøver at få så stor en gruppe af berørte interessegrupper

som muligt til at støtte sine initiativer ved at mobilisere dem, inden initiativerne præsenteres formelt for omverdenen. Når dette lykkes, vil Kommissionen lægge stor vægt på det i sin kommunikation. Der er dermed en vis støtte til tanken om koalitionsopbygning. Samtidig er det klart, at det langtfra altid er let for Kommissionen at etablere sådanne koalitioner. Dels er det svært at undgå at involvere skeptiske interessegrupper i høringsaktiviteter og dermed forhindre etableringen af fjendtlighedsindede koalitioner. Dels er det ikke altid klart, hvem de berørte interessegrupper egentlig er. I sådanne tilfælde kan Kommissionen vælge at overlade høringsaktiviteter mv. til andre aktører, f.eks. EU-agenter eller konsulentfirmaer. Når det sker, bliver det svært at bruge disse aktiviteter til koalitionsopbygning.

Konklusion

Initiativretten er helt central for Kommissionens muligheder for at forme EU's politiske kurs. Denne ret er omfattende og dækker både politiske og administrative regler, der er bindinger på ændringsforslag, der ellers potentielt kunne udvande initiativretten, og den fungerer også som en præ-vetoret i EU's politiske spil. Bogens analyser viser på den ene side, at Kommissionen på lange stræk udnytter initiativretten til at operere effektivt i EU-systemet. På den anden side viser vi også, at initiativretten ikke er forbundet med uindskrænket magt til Kommissionen. Udfordringer omkring den interne koordination i Kommissionen, foruddiskontering af Europa-Parlamentets holdning til nye initiativer og koalitionsopbygning med stærke interessegrupper lægger bindinger på, i hvor høj grad Kommissionen kan udnytte initiativretten i praksis. Samlet set er bogens centrale resultat, at Kommissionen fortsat er en helt central EU-institution. Den er en særdeles magtfuld spiller i EU-politik, og den er ikke blevet skubbet af banen af de store forandringer, der er sket af EU's institutionelle landskab de sidste 20-30 år.

Mod et mere robust demokrati

Det liberale demokrati er i en aktuel krise, og der er behov for et robust demokrati, der hele tiden udvikler sig, i takt med at samfundet forandrer sig, og som samtidig er så tilstrækkeligt rigtigt, at det ikke bliver rendt over ende af autoritære populistere. I denne artikel vil vi se på, hvorfor demokratiet er i krise, og hvad der kendetegner de nye demokrati-former, der er under udvikling.



Af Eva Sørensen
professor, Roskilde Universitet

Oprettelsen af et nyt ministerium

Det liberale demokrati er i krise. Det kommer bl.a. til udtryk ved befolkningens dalende tilid til politikerne og den tiltagende politiske polarisering mellem befolkningsgrupper, der i stigende grad ser hinanden som fjender. Baseret på vores mangeårige forskning i demokratiets tilstand og udvikling i Danmark og andre vestlige lande vil vi i denne artikel argumentere for, at krisen kalder på demokratiske institutioner, der er robuste i den forstand, at de er i stand til at ændre sig, i takt med at samfundet forandrer sig (Sørensen & Warren, 2025).



Af Jacob Torfing
professor, Roskilde Universitet

En basal institutionel rigiditet i form af grundlovssikrede demokratiske rettigheder, procedurer og magtfordelinger er fortsat vigtig for ikke at blive rendt over ende af populistiske autokrater, der ønsker at indskrænke det liberale demokrati. Ikke desto mindre bliver vi nødt til at udvikle en større institutionel fleksibilitet, hvis vi fortsat skal kunne varetage demokratiets kernefunktioner i et foranderligt samfund.

Ifølge Mark E. Warren (2017) har demokratiet ikke nødvendigvis en bestemt institutionel form, men skal til stadighed varetage tre grundlæggende demokratiske funktioner: 1) at inkludere og mægtiggøre borgerne, så de sikres reel politisk indflydelse; 2) at skabe rum for kollektiv dagsordenssætning og politisk viljeskabelse; og 3) at sikre, at der træffes autoritative beslutninger, som borgerne opfatter som legitime. Når samfundet forandrer sig, kræver varetagelsen af disse demokratiske kernefunktioner institutionel tilpasning og innovation.

Demokratiets aktuelle krise

Demokratiets aktuelle krise er et tegn på, at de traditionelle demokratiske institutioner

har vanskeligt ved at varetage demokratiets grundlæggende funktioner. Det skyldes en række samfundsforandringer. For det første er der over tid sket en kraftig stigning i borgernes forventninger om at blive taget med på råd, når der træffes politiske beslutninger, der påvirker deres liv og færden. Kort fortalt er borgerne i dag bedre uddannede og mindre underdanige end tidligere, og desuden er de smaskfulde af politisk selvtillid (Dalton & Welzel, 2014).

En voksende del af befolkningen vil gerne deltage mere direkte og aktivt, end det repræsentative demokrati giver mulighed for. Og hvis borgerne synes deres indflydelsesmuligheder er for dårlige og er utilfredse med politikernes beslutninger, råber de op og organiserer protester. Det er positivt, at borgerne gerne vil tages mere med på råd, men den måde, vi hidtil har forsøgt at give borgerne mere indflydelse på, er ikke optimal. De seneste årtier har vi nemlig iscenesat borgerne som nej-sigere i et modstandsdemokrati, hvor borgerne populært sagt 'står uden for og pisser ind i teltet' (Rosanvallon, 2008). Borgerne inviteres til lokalplanshøringer, hvor de kan protestere over nye tiltag. Der er oprettet brugerbestyrelser, hvor de kan kritisere kvaliteten af den offentlige service, og borgerne har fået frit valg af service, så de kan vise deres utilfredshed ved at stemme med fødderne og flytte deres børn til en anden skole. Modstandsdemokratier involverer ikke borgerne i den kollektive viljesdannelse og i at træffe de svære beslutninger, og det er uholdbart, fordi det driver en kile ind mellem det politiske og administrative system og de stadigt mere krævende og utilfredse borgere.

For det andet har den offentlige debat ændret karakter med digitaliseringen af den politiske kommunikation, herunder ikke mindst

med fremkomsten af de sociale medier (Perloff, 2021). Den hårde og uforsonlige tone på de sociale medier og tendensen til skabelsen af mere eller mindre lukkede ekkokamre og den polariserede debat, der undergraver den kollektive dagsordenssætning og meningsdannelse. Det bliver svært at gennemføre en fælles dialog om problemer og løsninger og gøre det i en ordentlig tone. Tænk bare på, hvordan borgeres virale spredning af billeder af politivold mod sorte i USA har skabt en voldsomt polariseret debat om strukturel racisme i politiet og krav om 'defunding' af politiet, samtidig med at andre grupper i samfundet skriger på lov og orden og mere politi, som kan stoppe de sortes protester.

For det tredje står vores politiske beslutningstagere overfor at skulle håndtere et stigende antal komplekse og turbulente samfundsproblemer, som kalder på global eller i hvert tilfælde transnational politisk handling. Eksempler på dette er pandemier, de voksende flygtningestrømme, den globale ulighed, hybrid krigsførelse, behovet for regulering af tech-giganterne, og natur- og klimakrisen. Der har selvfølgelig altid været denne type grænsebrydende samfundsproblemer, men der er kommet stadig flere af dem som følge af den økonomiske og kulturelle globalisering, og der er en stigende opmærksomhed på, at de bedst løses i samarbejde mellem forskellige lande (Rosenau, 1997; Slaughter, 2005). Sagen er så bare, at demokratiets kerneinstitutioner først og fremmest er indrettet til at træffe politiske beslutninger på nationalt (og lokalt) niveau. Det betyder, at de har begrænset at tilbyde, når der jf. den tredje demokratifunktion skal træffes politisk legitime beslutninger på tværs af landegrænser.

Kendetegn ved et robust demokrati

De ovenfor nævnte samfundsforandringer betyder, at der er behov for at udvikle den måde vores demokrati fungerer på. Vi er langt fra de første til at påpege, at der er presserende behov for robust tilpasning og innovation af vores demokratiske institutioner, så de

fortsat kan varetage de grundlæggende demokratiske funktioner. Det har demokratiforskere faktisk gjort opmærksom på i årtier (Fung & Wright, 2003; Rosanvallon, 2011; Hirst, 2013; Hendriks & Lees-Marshment, 2019).

Det er imidlertid de færreste, der har undersøgt om vores liberale demokratier rent faktisk er indrettet, så de løbende kan tilpasse og udvikle deres form og virkemåde, når der er behov for det. Er der indbygget tilstrækkeligt med alarmklokker, som kan gøre beslutningstagerne opmærksom på samfundsforandringer, der udfordrer demokratiet, og er der en mental parathed og organisatorisk beredskab, der kan understøtte og guide en fleksibel tilpasning og proaktiv innovation af den måde som borgerinddragelse, offentlig debat og politisk beslutningstagen finder sted?

Hvis svaret er ja, er der tale om, hvad vi vil kalde et robust demokrati. Et robust demokrati er kendetegnet ved en form for 'dynamisk konservatisme', dvs. evnen til at tilpasse og innovere både forståelsen af, hvad det vil sige at varetage det liberale demokratis tre funktioner, og den måde som de faktisk varetages på. Når borgerne bliver mere antiautoritære, frembrusende og selvtillidsfulde, kalder det på nye former for borgerindflydelse, der går videre end at sætte sit kryds hvert fjerde år, og modvirker udviklingen af et modstandsdemokrati. Når den kollektive dagsordenssætning og meningsdannelse i stigende grad udfordres af de sociale medier, er der behov for at udvikle normer og regler for digital politisk dialog, ligesom det kalder på en målrettet indsats for at etablere digitale platforme og arenaer, der understøtter en sådan dialog. Og når behovet for at løse samfundsproblemer i samarbejde mellem to eller flere lande bliver akut, er det tid til at redefinere legitim beslutningstagen som noget, der rækker ud over landegrænserne, og opbygge netværk og institutioner, der opfattes som demokratisk legitime.

” De seneste årtier har vi nemlig iscenesat borgerne som nej-sigere i et modstands-demokrati, hvor borgerne populært sagt 'står uden for og pisser ind i teltet'

Nye demokratiformer er under udvikling

Heldigvis tyder noget på, at man i mange liberale demokratier er godt i gang med at udvikle forestillingerne om, hvad demokrati egentlig vil sige, og i stigende grad eksperimenterer med nye demokratiformer (Smith, 2009; Geissel & Newton, 2012; Alemanno & Organ, 2021; Jacquet m.fl., 2023). Det gælder ikke mindst i Danmark, hvor man fra 1980'erne og frem har været optaget af at finde måder at inddrage befolkningen mere aktivt i dialog-baseret samfundsstyring og politikskabelse. Det startede med etableringen af lokalråd, landsbyråd og lokale aktionsgrupper, og er fortsat med en øget brug af §17.4 udvalg i kommunerne, hvor politikere, borgere og lokale interessenter sammen løser komplekse problemer (Sørensen & Torfing, 2019).

På nationalt plan ser vi for tiden et gennembrud for samskabt politikformulering og -implementering med den grønne trepart, hvor man indtil videre er lykkedes med at skabe fælles ejerskab til ambitiøs grøn omstilling og dæmpe den politiske polarisering på området. De nye demokratiske fora imødekommer kravet fra mange borgere om at blive hørt på en mere inddragende måde, og har desuden formået at skabe en fælles meningsdannelse og legitim beslutningstagen.

Udviklingen af nye dialogbaserede politikformer er krævende og initieringen og orkestreringen af samskabt politikformulering og samarbejdsdrevet styring er tids- og ressourcerekrævende. Forskningen er derfor optaget af, hvordan borgerinddragelse i diverse samarbejdsarenaer kan understøttes gennem etablering af relativt permanente platforme, der tilbyder viden, ressourcer, organisatoriske formater og faste procedurer for etableringen af nye samarbejdsarenaer (Ansell & Gash, 2018). Fysiske og digitale platforme kan sænke transaktionsomkostningerne ved øget borgerdeltagelse og etablering af konstruktive samarbejdsarenaer. Etableringen af DOKKI i Aarhus og Folkets Hus i Roskilde er eksempler på etablering af fysiske platforme,

der understøtter nye samarbejdsbaserede demokratiformer, og dermed gør demokratiet mere robust.

Det er vigtigt at sikre en tæt kobling mellem det repræsentative demokrati og de nye samarbejdsbaserede demokratiformer, så der gøres brug af de samarbejdsdrevne løsningsforslag og ikke opstår unødige konflikter mellem borgere og politikere. Sammenkoblingen kan sikres ved, at politikerne udøver metastyring, hvor de både er med til at etablere de samarbejdsbaserede arenaer, deltage i dem og i sidste ende diskutere og godkende de forslag, som borgere og interessentgrupper har været med til at udvikle (Sørensen & Torfing, 2016).

Der er færre bestræbelser på at udvikle det digitale demokrati med henblik på at fremme en konstruktiv kollektiv dagsordenssætning og meningsdannelse på de sociale medier. Både politikere og borgere gør flittigt brug af de nye kommunikationskanaler, men der er ikke mange bud på, hvad der kendetegner en god digital demokratisk debat, og endnu færre bud på, hvordan tonen kan forbedres, og debatten kan blive mere konstruktiv. I forskningen er der efterhånden en vis erkendelse af, at der er behov for udviklingen af nogle demokratiske normer og regler for digital kommunikation, der understøtter den demokratiske samtale dels mellem borgerne og dels mellem borgere og politikere med henblik på at modvirke den politiske polarisering, som er en iboende risiko i denne form for kommunikation (Coeckelbergh, 2024; Lorenzen, 2023), men der er ikke sket ret meget i praksis. Nogle kommuner har etableret digitale borgerpaneler og lignende, men de er sjældent designet til at fremme den demokratiske samtale.

Det internationale perspektiv

Siden 2. Verdenskrig har der været fokus på behovet for at udvikle globale og transnationale institutioner, der kan understøtte fælles politisk beslutningstagen på tværs af landegrænser. Modstanden mod at omtale disse institutioner som demokratiske politiske institutioner

” Når borgerne bliver mere antiautoritære, frembrusende og selvtilidsfulde, kalder det på nye former for borgerindflydelse, der går videre end at sætte sit kryds hvert fjerde år

har imidlertid været stor. Det skyldes, at en sådan italesættelse kunne udfordre den demokratiske idé om folkenes suverænitet og selvbestemmelse, men ser vi på EU's historiske udvikling, har behovet for forpligtende samarbejde gradvist skabt en relativt bred accept blandt borgere og politikere af behovet for et transnationalt politisk demokrati.

Det har imidlertid ikke svækket lysten til at forsvare danskernes ret til at bestemme selv. Interessant nok har udviklingen af et multi-level politisk system, der hviler på subsidiaritetsprincippet – altså at man beslutter lokalt, hvis det er muligt, når en opgave skal

løses – vist sig at være ret så holdbart. Den aktive borgerinddragelse i EU-politik er imidlertid sparsom, og det kalder på innovation.

Derudover er dagens store udfordring at udvikle demokratiske politiske institutioner, der rækker ud over EU's grænser, så det bliver muligt at træffe demokratisk forankrede beslutninger på globalt plan (Maggetti & Trein, 2019). En gradvis styrkelse af FN er en af de veje man kan gå, men også her er der brug for nytænkning og med den øgede rivalisering mellem stormagterne synes udviklingen af et globalt demokrati lige nu at være utopi.

Referencer

- Alemanno, A., & Organ, J. (Eds.). (2021). *Citizen Participation in Democratic Europe*. Colchester: ECPR Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32.
- Coeckelbergh, M. (2024). Democracy as communication, *Contemporary Pragmatism*, 21(2), 217-235.
- Dalton, R. J., & Welzel, C. (Eds.). (2014). *The Civic Culture Transformed*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy*. London: Verso.
- Geissel, B., & Newton, K. (Eds.) (2012). *Evaluating Democratic Innovations*, London: Routledge.
- Hendriks, C. M., & Lees-Marshment, J. (2019). Political leaders and public engagement. *Political Studies*, 67(3), 597-617.
- Hirst, P. (2013). *Associative Democracy*. New York: John Wiley & Sons.
- Jacquet, V., Ryan, M., & van der Does, R. (Eds.). (2023). *The impacts of democratic innovations*. Colchester: ECPR Press.
- Lorenzen, M. S., de Vreese, C. H., & Dalen, A. V. (2023). Digital Democracy Centre undersøger: Danskernes brug af de sociale medier som nyhedskilder: og deres syn på fake news og disinformation. Syddansk Universitet. <https://doi.org/10.21996/tnnx-je71>
- Maggetti, M., & Trein, P. (2019). Multilevel governance and problem-solving. *Public Administration*, 97(2), 355-369.
- Perloff, R. M. (2021). *The dynamics of political communication*. London: Routledge.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic-foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, A. M. (2005). *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance. In J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Eds) *Critical Reflections on Interactive Governance*, pp. 444-466.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities?. *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25-49.
- Sørensen, E., & Warren, M. E. (2025). Developing a theory of robust democracy. *Policy & Politics*, 53(1), 2-21.
- Warren, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, 111(1), 39-53.

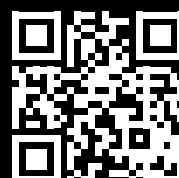
” På nationalt plan ser vi for tiden et gennembrud for samskab politikformulering og -implementering med den grønne trepart, hvor man indtil videre er lykkedes med at skabe fælles ejerskab til ambitiøs grøn omstilling og dæmpe den politiske polarisering på området.

Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

sdu.dk/mol



Den nye reformmodel under SVM-regeringen

En ny reformmodel har set dagens lys under SVM-regeringen, og den stiller nye krav til fællesoffentlig ledelse. Denne artikel skitserer, hvad der kendetegner denne nye reformmodel, og ikke mindst hvordan strategiske offentlige ledere kan bidrage til, at reformerne skaber værdi for borgerne.

Reformer under den nuværende SVM-regering har meget bred politisk opbakning i Folketinget. De fokuserer på at love substans-resultater til borgerne indenfor specifikke policy-områder og blander på fleksibel vis en masse styringsparadigmer, hvilket skaber plads til justering og inddragelse undervejs. Der er mange reformer såsom sundhedsreformen, ældrereformen, beskæftigelsesreformen og aftalen om Grøn Trepert.

Denne nye reformmodel står i kontrast til den gamle model for reformer. Her søgte regeringerne gerne snævre flertal for reformer som f.eks. kommunalreformen og førte administrative reformkampagner for slagord som "kvalitet", "sammenhæng" eller "nærhed" på tværs af den offentlige sektor, hvilket ofte var anført af Finansministeriet og Statsministeriet. Det var reformer ofte uden meget synlige resultater ved endt regeringsperiode, og de fokuserede på et mindre antal styringsparadigmer, tit med fokus på performance, regelforenkling og markedsdannelse.

Den nye reformmodel stiller krav til ledere, medarbejdere og borgere. Reformerne er nemlig sjældent færdigdesignede men åbne med en masse løse ender, der gør det sværere "at implementere i bund". Det betyder til gengæld, at ledere og medarbejdere har mulighed for at påvirke processen undervejs. Men det kan også være hårdt arbejde, fordi der skal lægges ekstra kræfter i at skabe mening og sammenhæng i reformindsatsen. De vant positioner bliver ophævet, og vi får i virkeligheden en fællesoffentlig ledelsesindsats.

I denne artikel beskriver jeg først den nye reformmodel for derefter at skitsere, hvad strategiske offentlige ledere kan gøre for at håndtere reformbevægelserne.

Den nye reformmodel

I reformlitteraturen er en standardtekst Politt & Bouckaerts (2017) bog om reformer. Det er en procesmodel, der begynder med politiske ønsker og anledning til handling, som omsættes til beslutninger, og som derefter kører igennem det administrative system og bliver implementeret for til sidst at blive til resultater, der kan evalueres. Problemet er, at implementering tager lang tid, og at danske politikere sjældent har tålmodighed til at vente på det endelige resultat, som evalueringsinstitutioner eller Rigsrevisionen kan evaluere. På det tidspunkt, hvor sådanne evalueringer kommer, har den dynamiske virkelighed for længst bevæget sig andre steder hen.

En alternativ model kan hente inspiration i litteratur om kontinuerlige forandringer. Mark Moores begreb om offentlig værdiskabelse (Moore 2013; Greve & Ysa 2023) skitserer en dynamisk proces, som altid kører og aldrig stopper. I Moores oprindelige model var der tre elementer, som ledere altid skal holde øje med: legitimiteten og opbakningen, den operationelle kapacitet og den offentlige værdiskabelse. Moores model er udviklet til strategisk offentlig ledelse, men her vil jeg bruge den til at se på, hvordan reformer skabes og udvikles.

SVM-regeringen har lavet så mange reformer, at det er blevet kaldt en reformstorm.



Af Carsten Greve
professor i offentlig ledelse
og styring, Institut for
Organisation, CBS.

Lisbeth Knudsen har i Altinget optalt, at SVM-regeringen har indgået 139 politiske aftaler indtil nu. Reformerne ser på overfladen meget forskellige ud, men det er muligt at se nogle fællestræk ved dem.

1. Bred politisk opbakning og forankring af reformer

De fleste af reformerne har meget brede flertal i Folketinget, hvor langt de fleste af Folketingets partier har været med til at udforme reformerne. Ældrereformen havde opbakning fra SVM-regeringen, Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre. I nogle tilfælde er der også specifik opbakning fra og indflydelse til parter udenfor Folketinget. Aftalen om Grøn Trepert blev f.eks. også indgået med Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer, ligesom Novo Nordisk bevilgede 10 mia. kr. til reformens gennemførelse.

I Moores termer er der her tale om legitimitet og opbakning ved reformens vedtagelse. Regeringen vil dog hele tiden skulle sikre opbakningen løbende, da forligspartier og interesseorganisationer er aktive i udførelsen og kan komme med forslag til ændringer og justeringer.

Reformerne er altså ikke lige til at feje af bordet af den næste regering, idet den brede forankring betyder, at reformerne sætter de rammer, de næste regeringer skal arbejde inden for.

2. Åbne reformer men med løfter om substantielle forbedringer på specifikke policyområder, som ældre og sundhed

Den gamle model for reformer lovede regelforenkling, "bedre kvalitet", "mere sammenhæng" og "større nærhed". For mange borgere var det abstrakte begreber. Offentlige ledere og medarbejdere kunne derfor vælge at dukke hovederne og blot vente på, at den næste regering kom til med et nyt slagord, der heller ikke fik den store betydning. Når den ene regering var færdig, var dens indsats belejligt gået i glemmebogen, og den ny regering kunne proklamere en ny start. SVM-regeringen

har heller ikke holdt sig tilbage med den slags besværgelser, men alligevel er det anderledes denne gang. Regeringen går rent faktisk ind og giver løfter om substans-forbedringer på en række konkrete policy-områder. Sundhedstilstanden skal forbedres i Danmark. Der skal tages hånd om de ældre. Undervisningen på uddannelsesinstitutionerne skal fokusere på faglige kompetencer, som virksomhederne har brug for.

Moore kalder dette for offentlig værdiskabelse. Der er fokus på at skabe reel offentlig værdi for borgerne. Moore har dog også et tilfølgelsesbegreb. Han siger, at der ofte er tale om "public value propositions", hvilket jeg her oversætter til løfter. Distinktionen mellem værdi og løfter om værdi er vigtig, for politikerne taler om forbedringer, men de er ikke præcise. Hvornår bliver ældrereformen en succes, og hvornår er sundheden på psykiatriområdet forbedret markant? Ingen kan sige det, men politikerne har tilkendegivet deres intentioner. Altså vil det være en dynamisk proces.

De politiske aftaler er meget åbne. En lang række elementer kræver senere afklaring og uddybelse. Tag ældrereformen som eksempel (Klausen 2024). Her er foreslået en helt ny type plejehjem, lokalplejehjem. Men det er ikke noget, kommunerne skal tvinges til at bygge. De kan bygge dem. Derved vil det være op til kommunerne, om de tager handsken op. Hvad bliver det samlede billede om f.eks. fem år? Nogle kommuner har opført nye plejehjem, nogle er ikke kommet i gang, og nogle har slet ingen intentioner om at bygge den nye type plejehjem. Serviceoplevelsen hos borgerne vil derfor fortsat komme til at være meget forskellig, alt efter hvor du er bosat i landet. Et andet eksempel fra ældrereformen er, at kommunerne skal samarbejde mere med civilsamfundet. Men der står ikke noget om hvordan eller hvornår, eller hvad vilkårene for samarbejdet skal være. Det kan give meget forskellige tempi og en meget forskellig indsats i kommunerne. Noget af dette er en bevidst strategi, som den nye departementschef i Ældreministeriet har udtalt til Altinget. Meget af reformens udvikling skal være op til samarbejdet lokalt. Og ingen ved, hvor det ender.

” Den gamle model for reformer lovede regelforenkling, ”bedre kvalitet”, ”mere sammenhæng” og ”større nærhed”. For mange borgere var det abstrakte begreber. Offentlige ledere og medarbejdere kunne derfor vælge at dukke hovederne

” Alligevel er det, som om der blæser en frisk vind ind over reformlandskabet, hvor det handler mindre om slagord og klichéer og mere om ønsket om at gøre en konkret forskel for borgerne

3. Mange bliver inddraget i reformerne, og adskillige styringsparadigmer er i spil samtidig

Reformerne lægger op til meget mere inddragelse end tidligere. Ældresagen er dybt involveret i ældrereformen. Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer er centrale spillere, når Aftalen om Den Grønne Trepert skal blive til virkelighed. Kommunerne har mange opgaver i at leve op til de nye serviceløfter.

Når vi taler styringsparadigmer, så er adskillige i spil på samme tid. Ældrereformen er markedsstyring og udlicitering, men der er også inddragelse af civilsamfundet i netværk, og der er bud på digitale løsninger for borgerne samtidig med, at SVM-regeringen giver løfter om en tryk alderdom ("man bliver aldrig for gammel til at have det godt", som er sagt om ældrereformen). I styringsparadigme-jargon er der tale om New Public Management, New Public Governance, Public Value Management, Digital Era Governance og Neo-Weberian State. Professionsstyring får også en hilsen med troen på og opbakningen til det faglige personale, der står med det daglige ansvar ude i dagligstuerne og på plejehjemmet.

Sundhedsreformen har også mange styringsparadigmer i spil. Der er inddragelse og lydhørhed fra et New Public Governance perspektiv i de ny lokale sundhedsråd, men der er også ansvarlig statslig planlægning som i the Neo-Weberian State, når antallet af læger planlægges og styres til at komme ud til yderområderne i Danmark. Og det hele bindes sammen af en meget mere centralt understøttet digital styring i den ny Digital Sundhed Danmark-organisation, som sammen med National Center for Sundhedsinnovation skal sikre den fælles erfaringsopsamling og sørge for mere standardiserede løsninger i sundhedsvæsenet.

Hvordan kan strategiske offentlige ledere forholde sig til reformerne?

En del offentlige ledere vil blot opleve, at rammerne på deres specifikke opgaveområde kun bliver lettere justeret. Det gælder dog ikke, hvad jeg vil kalde de strategiske offentlige ledere. Det er dem, der skal forholde sig til organisationens omverden og lægge strategier og budgetter for de kommende års virke. Det er direktører, vicedirektører, underdirektører, centerledere, linjechefer, økonomichefer m.v. Det vi kan benævne den offentlige sektors "C-suite" (som refererer til chief executive-niveauet i den private sektor). Disse strategiske ledere har som opgave at forholde sig aktivt til deres organisations fremtid.

Her vil den ny reformmodel give anledning til særligt tre nyttige ledelsestilgange:

1. Kommunikér om reformernes betydning og rækkevidde til medarbejderne

Når reformerne har brede flertal, så må lederne fortælle medarbejderne, at reformerne ikke blot er et modelune. Der er ikke tale om slagordsreformer, som går væk igen, når ministeren eller regeringen skifter. Det er seriøse, langsigtede policy-reformer med langsigtede mål, som det politiske flertal har satset på. Her skal de offentlige ledere dog være opmærksomme på, at politikerne i Folketinget godt kan justere aftalerne hen ad vejen, hvis der er enighed om dette i forligskredsen. Men endemålene – bedre sundhed, bedre ældrepleje osv. – er politikerne indstillet på at fortsætte med.

2. Navigér i mulighedsrummet og kom med faglige input til reformerne

Netop fordi reformerne ikke er færdigdesignede, vil regering og forligspartnere være modtagelige for konkrete faglige input, der kan gøre reformernes intentioner til virkelighed. Tag ældreområdet igen: Hvordan skal samarbejdet med civilsamfundsorganisatio-

nerne konkret udmøntes? Hvordan skal den nye type plejehjem helt konkret indrettes, styres og ledes? Ældreministeriets nye departementschef har i et interview i Altinget netop lagt op til, at kommuner og andre aktører konkret skal være med til at give den ny ældrelov liv. Det er netop et samspil. Udvikl jeres prototyper og vis, hvad kommunerne og regionerne har gjort af forsøg og dokumenterede erfaringer.

3. Vær med i implementerings- og udviklingsfora og gå med i partnerskaber

I den nye reformmodel er der plads til mange aktører. Ældresagen er som sagt med ved bordet i ældrereformen, og der er etableret implementeringspartnerskaber. Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer er centrale aktører i den Grønne Trepart. De 17 nye lokale sundhedsråd giver mulighed for indflydelse for kommunerne på sundhedsområdet. Der kunne også være nye typer partnerskaber, alliancer og samarbejdsfora. Det er fællesoffentlig ledelse i praksis, som vi ser i mange af de nye reformer. Det er et skæbnefællesskab, da de forskellige parter ikke kan implementere reformerne alene.

Vokser træerne ind i reformhimlen?

Selvfølgelig går det ikke at være alt for naiv. Der er stadig interessekonflikter i mange reformer. Lægerne i den almene praksis er f. eks. ikke vilde med sundhedsreformens bærende idé om fordeling af læger ud i landet. Den nye reformmodel er på sin vis betinget af, at der på grund af den parlamentariske situation i Danmark er incitament til at indgå endog meget brede forlig om de fleste reformer, så mange partier har en interesse i at være med om bordet. Alligevel er det, som om der blæser en frisk vind ind over reformlandskabet, hvor det handler mindre om slagord og klichéer og mere om ønsket om at gøre en konkret forskel for borgerne på nogle meget væsentlige velfærdsområder som sundhed, ældrepleje, beskæftigelse og undervisning.

Konklusion: En ny reformmodel med fokus på substans

Denne artikel har vist, at der er en ny reformmodel under SVM i gang i Danmark. Den baserer sig på brede politiske forlig i Folketinget, og den giver løfter om substansforbedringer fremfor slagord. Den er også mere inddragende og involverer aktører i partnerskaber.

Referencer:

Greve, Carsten & Ysa, Tamyko (red.). 2023. *Handbook on Strategic Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Klausen, Kurt Klaudi. 2024. "Er ældrereformen et opgør med New Public Management?" *Administrativ Debat*, maj, 16-19.

Moore, Mark. 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2017. *Public Management Reform*. 4. udgave. Oxford: Oxford University Press.

Sikkerhedshensyn i ny organisatorisk ramme – hvad med ansvaret?

I 2024 blev der oprettet et helt ny Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. I artiklen ser jeg nærmere på baggrunden for at oprette det nye ministerium og ikke mindst på, hvor denne nye organisatoriske ramme efterlader det juridiske ansvar, hvis der på et tidspunkt opstår fejl eller svigt i forhold til sikkerhed.

Sikkerhedshensyn spiller en rolle i mange juridiske sammenhænge, og det er typisk et hensyn med en så stor vigtighed, at det kan retfærdiggøre omorganiseringer. Det kan gælde sikkerhed i form af hensyntagen til national sikkerhed men også andre former for sikkerhed som f.eks. forsyningssikkerhed, cybersikkerhed eller informationssikkerhed. National sikkerhed er ikke overraskende et hensyn med en så stor vægt i sig selv, at det kan være bestemmende for nye organisatoriske rammer. Der er næppe tvivl om, at sikkerhedshensyn – som modforanstaltning til krise, krig, ufred og usikkerhed – generelt får en stigende rolle som juridisk begreb, og at hensynet klart er på fremmarch som et tværgående hensyn. Artiklen ser på den baggrund nærmere på Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB). Med oprettelse af MSSB den 29. august 2024 blev en række opgaver og områder overført fra andre ministerier til MSSB, hvortil kommer, at MSSB bliver et formelt koordinerende led på tværs, når det handler om varetagelse af intern og ekstern sikkerhed.

Der kan være mange grunde til at samle trådene inden for sikkerhed, men set fra juridisk vinkel kan det også være med til at fortynde ansvar og sløre formelle ansvarsstrukturer. I denne artikel diskuterer jeg, om MSSB svækker den ressorttænkning, som er den gældende hovedregel i forhold til myndighedsansvarslære.

Oprettelse af MSSB som landing i diskussion om et opsplittet Justitsministerium

MSSB er et nyt ministerium uden institutio-

nel historie og uden klare fortilfælde i Danmark rent organisatorisk. Det er tydeligt, at ministeriet fortsat befinder sig i en opstarts-fase, hvor opgaverne skal defineres, samtænkes og sættes ind i en praktisk ramme. Jeg lægger på den baggrund til grund, at samspillet med andre ministerier endnu ikke har fundet sin endelige form. Det er indlysende, at det kan være vanskeligt at vurdere ministeriets rolle og mulige ansvar/medansvar ved en hypotetisk fejlhåndteret sikkerheds-sag.

Umiddelbart kan opgaveporteføljen for ministeriet bære præg af at være en opgavemosaik. Det gennemgående rationale er selvsagt, at den brede vifte af opgaver har berøring med sikkerhed, om end sondringen mellem intern og ekstern sikkerhed synes at blive sløret. Ministeriet er skabt på basis af en (politisk) tænkning om, at der sker en styrkelse af sikkerhedsvaretagelsen, ved at opgaverne samles og koordineres rent organisatorisk. Det er klart, at MSSB har hentet mange af sine opgaver fra andre myndigheder, og at ressortmyndighederne rundt om MSSB herudover i deres kerne er uforandrede. Det gælder f.eks. Justitsministeriet. MSSB har hentet følgende ansvarsområder fra Justitsministeriet: Styrelsen for Forsyningssikkerhed og sager og opgaver relateret hertil, koordination af national krisestyring, herunder ansvaret for den Nationale Operative Stab (NOST) og Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), Alarmcentralerne, SINE-systemet, opgaver i relation til fysisk informations-sikkerhed og sikkerhedscirkulæret og rådgivning om forebyggelse af terror- og spionagetruslen. MSSB har herudover hentet ansvarsområder og opgaver fra især Forsvars-



Af Michael Gøtze
professor i forvaltningsret,
Det Juridiske Fakultet, WELMA,
Københavns Universitet

ministeriet, men også Miljøministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

I forhold til ressortomlægning har der de senere år været stor fokus på Justitsministeriet, og der er fremsat et politisk ønske om opsplitning af ministeriet i to dele, hvoraf den ene del skulle orienteres mod styrkelse af sikkerhed. Det har på mange måder været tænkt som en vidtgående opsplitning. Vi vender tilbage til den nærmere begrundelse for en opsplitning om lidt.

Jeg starter bagvendt med det omvendte spørgsmål: Hvorfor ikke en opsplitning? Svaret vil i kort form være: fordi Justitsministeriet indtager en særstatus og ikke er som alle ministerier. Det er velkendt, at Justitsministeriet er og har været det fagjuridisk tunge og generelt retningsgivende ministerområde, og at man derfor ofte anvender metaforen ”kronjuvel” i forhold til Justitsministeriet. Justitsministeriet er den juridiske kronjuvel rent organisatorisk, og de jurister, der arbejder inden for dette ressortområde, er kronjurister. Folketinget har traditionelt sjældent sat spørgsmålstejn ved Justitsministeriets rådgivning. I forhold til en mulig opsplitning og reduktion af kronjuvelens kerneopgave er den institutionelle tankegang så langt klar. Hvis Justitsministeriets position svækkes, svækkes juraens position.

Historisk har Justitsministeriet på trods af sin faglige særstatus oplevet justeringer af ressort. Ministeriet er ikke fredet. Det er typisk sket som led i regeringsdannelser, hvor den samlede mængde af ministerier (og ministerposter) er kalibreret til den tiltrædende regerings behov og præferencer. Det er alment vidt, at det efter grundloven er op til statsministeren at indstille – og i praksis at bestemme – hvor mange ministre, regeringen skal bestå af, og hvilke ansvarsområder hver enkelt minister og hvert enkelt ministerium skal have (grundlovens § 14). Mange af disse justeringer har for Justitsministeriets vedkommende været helt uproblematisk.

En markant undtagelse er naturligvis den kontroversielle omlægning, der knytter sig til Tamilsagen, hvor ministeriet blev opsplittet som følge af den daværendes justitsminister Erik Ninn Hansens ansvar for og ledende embedsmænds medvirken til en ulovlig praksis med ”syltning” af sager om tamilske asylansøgere sager om familiesammenføringer i slutningen af 1980’erne. En af mange konsekvenser af sagen blev, at den udlændingeretlige del af ministeriet blev skåret ud

af Justitsministeriet og lagt ind under Indenrigsministeriets ressort. Mange inden for det juridiske fagmiljø har set dette som en organisatorisk sanktion over for ministeriet.

Med dette som kontekst er den aktuelle diskussion om Justitsministeriets opsplitning – ikke overraskende – endt med en relativ blød landing i form af oprettelsen af MSSB. Allerede fordi Justitsministeriet har en særlig position, valgte man at lade MSSB være løsningen.

Markant modstand mod et sikkerhedsministerium på justitsområdet

Ideen om sikkerhedsbegrundet opsplitning blev lanceret af Lars Løkke Rasmussen (M), en politiker med meget betydelig ministererfaring, dog ikke justitsminister-erfaring. SVM regeringen valgte som helhed at favne ideen som en del af regeringsgrundlaget (Ansvar for Danmark, 2022). Det fremgår heraf, at man fra regeringens side ønsker at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper, og at regeringen i 2022 ønskede at nedsætte en ekspertgruppe, der skulle belyse, hvordan der kunne etableres et nyt ministerium for national sikkerhed, som bl.a. skulle have ansvaret for politiet, den overordnede anklagemyndighed og rigets sikkerhed, herunder PET.

Ekspertgruppen blev aldrig nedsat, og der var betydelig modstand mod ønsket om opsplitning. Mest markant er angiveligt den støtte til den eksisterende ressortordning, som fremkom fra Advokatsamfundet i 2023. Advokatrådet har via Advokatrådets Grundrettighedsudvalg og på baggrund af drøftelser mellem forskellige juridiske aktører givet udtryk for ”bekymring” og peget på ”retssikkerhedsmæssige betænkeligheder”. Dette er – i en juridisk kontekst – meget klar tale og meget klar kritik af ideen fra regeringens side. I et udførligt oplæg, vendt mod Regeringens plan om nedsættelse af ekspertgruppen, anfører Advokatrådet bl.a. følgende:

”I Advokatrådet vurderer vi ... at en adskillelse af sager, der vedrører politiet, Politiets Efterretningstjeneste og anklagemyndigheden, fra sager vedrørende andre retlige problemstillinger, herunder statsforfatningsretlige, forvaltningsretlige og menneskeretlige spørgsmål, må forventes at medføre en alvorlig svækkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper, hvilket står i modsætning til, hvad der er antaget i regeringsgrundlaget” (Advokatrådets oplæg til ekspertgruppen vedrørende opsplitning af Justitsministe-

riet (2024), Advokatsamfundet, udgivet januar 2024).

Advokatrådet har videre fremført, at der kan være risiko for, at et nyt ministerium for national sikkerhed på grund af karakteren af sine opgaver udvikler en snæver missionsopfattelse, hvor der alt andet lige vil være mindre fokus på retssikkerheds- og retsstatsprincipperne, og at en opsplitning af det nuværende Justitsministerium uundgåeligt vil medføre henholdsvis et ministerium for national sikkerhed og et tilbageværende Justitsministerium, som ikke er ligeværdige.

Som kommentar til disse markante faglige indvendinger kan man sige, at argumentationen i regeringsgrundlaget til støtte for en ressortomlægning vendes på hovedet og bliver til argumentation til støtte for den nuværende ordning. Oprettelsen af MSSB i 2024 overhalede udviklingen indenom, og man har med det nye ministerium og med overførsel af udvalgte ansvarsopgaver fra Justitsministeriet i alt væsentligt besluttet at bevare det eksisterende ressort for Justitsministeriet. I al respekt for det nye ministerium MSSB kan man fristes til at sige, at løsningen blev ret bekvem. I lyset af manges opfattelse af Justitsministeriet som kronjuvel kan man konstatere, at sikkerhedshensyn – i hvert fald som formuleret fra politisk hold i regeringsgrundlaget – ikke var tunge nok til at kunne begrunde en vidtgående organisatorisk ændring.

Retlig bedømmelse af myndighedsansvar i minksagens kølvand

Vi vender os nu mod det vanskelige spørgsmål om myndighedsansvar. Hvilket slags ansvar vil MSSB i givet fald kunne blive konfronteret med, hvis der opstår en sag om fejl eller forsømmelse? Og er der i forlængelse heraf et paradoks i, at MSSB har en styrke i at samle opgaver på tværs, men at MSSB samtidigt har en svaghed i at være en konstruktion, der juridisk risikerer at sløre ansvaret ved fejl i varetagelse af sikkerhedsopgaver? Man kan starte med at konstatere, at de politiske og

praktiske argumenter for oprettelse af MSSB rent juridisk udfordres af et ønske om at opretholde klare snit i forhold til ansvar for fejl, forsømmelse og systemiske svigt. Desto mere koordination og desto flere fælles opgaveløsninger på tværs, desto sværere bliver en juridisk ansvarsvurdering.

Ansvarsvurderingen kompliceres desuden af, at det er sjældent, at myndighedsansvar bedømmes i ren form i en juridisk optik. Vi har ikke retssager ved domstolene, der direkte adresserer ansvar af denne type, og der er ikke sager ved f.eks. Folketingets Ombudsmand, der i ren form tager stilling til myndighedsansvar på tværs ved systemiske svigt. Ombudsmanden arbejder i meget høj grad i en ressortopdelt tilgang, som vi vender tilbage til. Det relevante format er først og fremmest undersøgelseskommissioner, som ned sættes ad hoc for at opklare og vurdere en problemsag. De fleste undersøgelseskommissioner er ansvarsvurderende, og de er derfor helt centrale i forhold til spørgsmålet om myndighedsansvar. Disse kommissioner er dog tunge at sætte i gang og bliver ofte kritiseret for at være for dyre og for langsommelige. De fleste vil kunne huske nyere sager som f.eks. Instruksagen, Tibetsagen og Minksagen, som blev bedømt af enten undersøgelses- eller granskningskommission.

Vi har i nyere tid set en efterprøvelse af netop myndighedsansvar i minksagen, som blev afsluttet i 2022, og som var en sag om krisehåndtering under covid-19 (Beretning afgivet af Granskningskommissionen om aflivning af mink, 2022, bind 1-9). Denne sag er nok det tætteste, vi kommer på et nyere og muligt retningsgivende præjudikat. I minksagen skete der koordination både i regeringens Koordinationsudvalg og på myndighedsniveau, og myndighedsuniverset flyttede sig under krisehåndteringen i praksis fra at være et ressortopdelt søjle-univers til et koordinations- og krisehåndteringsunivers. I minksagen har vi efterfølgende fået oprullet, hvor beslutningen om aflivning af mink i vidt omfang udfoldede

” Desto mere koordination og desto flere fælles opgaveløsninger på tværs, desto sværere bliver en juridisk ansvarsvurdering.

sig som en proces med tæt koordination mellem ministerier og styrelser med henblik på at håndtere de mange sundhedssikkerhedsmæssige udfordringer. Som bekendt blev beslutningen om aflivning af mink truffet uden den nødvendige juridiske hjemmel, og det retlige efterspil har handlet om ansvarsplacering i et presset forløb med mange aktører.

Det såkaldte ressortansvar blev et omdrejningspunkt i den retlige vurdering, og sagens slutfacit bekræfter efter min mening, at der gælder et sådant ansvar. Som bekendt kostede sagen daværende miljø- og fødevareministerier Mogens Jensen (S) ministerposten, og sagen endte herudover med formel kritik i form af ansættelsesmæssige advarsler til to ledende embedsmænd i det daværende Miljø- og Fødevareministerium som ansvarlig ressortmyndighed. Dette taler for, at MSSB formentlig ikke som udgangspunkt vil blive den ansvarlige myndighed på områder, hvor MSSB kun har koordinerende opgaver.

Det skal tilføjes, at Minksagen undervejs blev vurderet en del hårdere af den Granskningskommission, som blev nedsat. Kommissionen anskuede forløbet ud fra et slags vandrende ansvar, hvor samarbejde og koordination fik juridiske konsekvenser i forhold til spredning af ansvaret for den ulovlige beslutning. Fra kommissionens side blev der lagt op til kritik af ti embedsmænd – i parentes bemærkes langt de fleste jurister – fra i alt fem forskellige myndigheder, nemlig det daværende Miljø- og Fødevareministeriums departement, Fødevarestyrelsen, Justitsministeriet, Statsministeriet og Rigspolitiet. Sagen endte efter gennemførsel af individuelle ansættelsesretlige undersøgelser inden for de forskellige myndighedsområder i 2023 med et betydeligt ”smallere” ansvar, nemlig som nævnt kritik af to ressortembedsmænd.

I Minksagen blev flere ledende embedsmænd fra Justitsministeriet kritiseret af Granskningskommissionen, men hovedparten af de pågældende blev frifundet i den afsluttende del af de individuelle ansættelsesretlige efterspil. Drivkraften i denne udvikling var det meget omtalte tjenstlige forhør af rigspolitichef Thorkild Fogde, som endte med en klar frifindelse (Beretning af 10. februar 2022 og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod rigspolitichef Thorkild Fogde). Selv med en relativt stor fagjuridisk rådgivningsindsats i forhold til grundlaget for aflivning af mink fra Justitsministeriets side forblev ansvaret i sidste ende ressortmyndighedens, hvad der er værd at holde fast i.

I forhold til MSSB er det svært at vurdere ministeriets rolle, hvis der opstår systemiske svigt inden for et af de mange områder under MSSBs portefølje. MSSB har i et tæt samarbejde med de ansvarlige sektorer ”ansvaret for at forebygge, modstå og håndtere større ulykker, kriser, katastrofer og andre hændelser, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner.” Herudover skal MSSB ”på tværs af og i samarbejde med de forskellige sektorer understøtte en samlet retning samt tværgående krav og standarder for arbejdet med robustgørelse og beredskabsplanlægning i de enkelte sektorer. Det omfatter også at rådgive og kommunikere til myndigheder, virksomheder og befolkning.”

Man kan allerede i denne præsentation af ministeriet – hentet fra ministeriets hjemmeside – se, at ordet ’ansvar’ optræder både i forhold til sektormyndigheder og MSSB. Men hvis vi vender tilbage til de opgaver, som fortsat er forankret i Justitsministeriet, kan man sige, at samarbejdet og koordinationsindsatser med MSSB på udvalgte områder næppe vil skubbe et eventuelt ansvar for fejl og systemi-

” Justitsministeriet har som pris for opretholdelse af ministeriets eksisterende ressort accepteret et juridisk scenarie, hvor Justitsministeriet – formentligt også på sikkerhedsområdet f.eks. på efterretningsområdet – formelt set vil kunne blive gjort ansvarlig, hvis der skulle opstå en ”sag” om fejl eller forsømmelse.

” Det er for mig at se ikke helt urealistisk, at man på sikkerhedsområdet, hvor meget kan ske fremover, vil kunne ende med et sådant ”negativt” myndighedsansvarsscenario. De mange kokke i køkkenet bliver hinandens alibi.

ske svigt over på MSSB, hvis det skulle komme til en ”sag” om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Justitsministeriet har som pris for opretholdelse af ministeriets eksisterende ressort accepteret et juridisk scenarie, hvor Justitsministeriet – formentligt også på sikkerhedsområdet f.eks. på efterretningsområdet – formelt set vil kunne blive gjort ansvarlig, hvis der skulle opstå en ”sag” om fejl eller forsømmelse.

Det er dog også klart, at MSSB i mange tilfælde vil kunne komplicere en ansvarsvurdering, hvis der er tale om delte kompetencer og delte opgaver. Det ligger desuden i selve sikkerhedsbegrebet, at ansvarsplaceringen på dette område ofte vil være kompliceret. Hvis man forestiller sig en krise, der er drevet af en ekstern aktørs handling, men som ikke lever op til egentlig krigshandling, vil det kunne blive kompliceret at vurdere om myndighedshåndteringen har været tilfredsstillende, og hvilken myndighed, der i givet fald må anses for ansvarlig for en fejlagtig håndtering. Det er dog som sagt min vurdering, at MSSB i sin nuværende konstruktion næppe udgør en organisatorisk ændring, der mere fundamentalt underminerer den gældende ressortansvarslære.

Tre mulige ansvarsscenarier

Sammenfattende er det min vurdering, at MSSB ikke umiddelbart ændrer ved det juridiske perspektiv på myndighedsansvar, men at MSSB med tiden kan komplicere ansvarsvurderinger i sager om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Man kan på længere sigt forestille sig tre scenarier.

Det første er, at MSSB som følge af et vandrede myndighedsansvarsperspektiv vil kunne sløre og udvande det ansvar, der efter gæl-

dende ansvarslære typisk tilfalder ressortmyndigheden. Hvis MSSB anskues ud fra minksagens ”lære” om vandrede myndighedsansvar, vil MSSB muligvis selv kunne blive holdt ansvarlig for fejl på området for delte kompetencer og delt opgaveløsning. Både MSSB og relevante ressortmyndigheder kan således indhentes af et ansvar. Ansvarret vandrer på tværs.

Det andet scenarie er, at det fortsat er ressortmyndigheden, der er den primært ansvarlige. Dette er fortsat udgangspunktet. I dette scenarie anskues MSSB som koordinerende og samskabende, men ikke som enekompetent. Ansvarret holder sig inden for de søjler, som ressortopdelingen er en refleksion af. Det traditionelle ressortansvar har dog måske især sin berettigelse i fredstid og kan omvendt udvikle sig i krisetider, især hvis MSSB med tiden spiser sig ind på flere kerneopgaver fra andre ministerier.

Det tredje scenarie er, at øget koordination og intensiveret samordning mellem myndigheder på sikkerhedsområdet kan ende med, at det juridiske ansvar som sådant vanskeliggøres. Det vil i yderste tilfælde kunne bevirke, at man f.eks. i en undersøgelseskommission om fejlhåndtering af en kompleks og truende sikkerhedssituation kommer frem til, at ingen myndighed er ansvarlig for fejlene. Ansvarret forsvinder og fordamper i den forstand, at det smøres ud på så mange forskellige myndighedsaktører, at det som konsekvens bliver for tyndt til at kunne bære og legitimere et formelt juridisk ansvar. Det er for mig at se ikke helt urealistisk, at man på sikkerhedsområdet, hvor meget kan ske fremover, vil kunne ende med et sådant ”negativt” myndighedsansvarsscenario. De mange kokke i køkkenet bliver hinandens alibi.

Replik: Ressortomlægninger og ministeransvar

I en artikel i Administrativ Debat, maj 2025, beskriver Erik Hammer og Andreas Ferdinand Hansen med stor præcision, hvad der sker, når regeringen gennemfører en ressortændring. Artiklen udgør dermed et solidt og veldokumenteret grundlag for forståelsen af de administrative processer i forbindelse med ressortomlægninger mellem regeringens medlemmer.

Af Rolf Elm-Larsen
cand.scient.pol.,
tidligere kontorchef
i Rigsrevisionen og
ekstern lektor CBS

Det praktiske administrative arbejde med ressortomlægninger bygger på samspillet mellem to bestemmelser i grundloven: For det første statsministerens prerogativ til at fordele forretningerne mellem ministrene (grundlovens § 14), og for det andet ministrenes ret til at disponere over finanslovens bevillinger (grundlovens § 46, stk. 2). Paradokset består i, at statsministerens prerogativ kan føre til ændringer i den ansvarsstruktur, der er fastlagt i en lov – nemlig finansloven.

Spørgsmålet er imidlertid, om det er en optimal situation, når det gælder transparens og ansvarlighed i statens finansforvaltning.

Artiklen viser, at dette samspil primært betragtes som et administrativt-teknisk problem og derfor ikke har givet anledning til større politiske eller retlige overvejelser i forbindelse med ressortændringer. Problemet håndteres i praksis på en måde, der er karakteristisk for det danske statsstyres pragmatisk tilgang – nemlig gennem aftaler mellem ministerierne, som efterfølgende udmøntes i tillægsbevillingsloven, jf. Budgetvejledningen, s. 33, 95 og 99.

Ud fra perspektivet ministeransvarlighed efterlades det bevillingsmæssige ansvar imidlertid i et uklarhedens mørke frem til fremsættelsen af forslag til tillægsbevillingsloven året efter finansåret. Offentligheden og vælgerne ved derfor ikke, hvilke bevillingskonti de nye ministre er ansvarlige for, og hvilke konti der fortsat hører under de øvrige ministre.

Et særligt og selvstændigt problem, som artiklen belyser, er forestillingen om, at enhver minister har ret til at opbygge sin egen selvstændige organisation – bestående af departement og styrelser med tilhørende administrative funktioner såsom personaleadministration, IT og økonomi. Dette sker blandt andet med hjemmel i eksisterende departementers driftsbevillinger, der forøges gennem træk på de bevillingsmæssige reserver, jf. aktstykke nr. 128 af 4. december 2024.

Problemerne knyttet til ansvar og transparens ved ressortomlægninger kan imødegås gennem en række enkle og pragmatiske tiltag. For det første bør det fremgå klart af Budgetvejledningen, hvilke bevillingsretlige procedurer der skal anvendes i forbindelse med ressortomlægninger. For det andet bør der umiddelbart efter den kongelige resolution fremsendes et aktstykke med en oversigt over ændringernes betydning for omfordelingen af bevillingskonti. For det tredje bør der inden for ét kvartal udarbejdes et aktstykke, der fordeler de administrative bevillinger mellem ministerierne.

Klare regler og procedurer er en forudsætning for, at ministeransvaret kan realiseres, og for at skabe transparens i forbindelse med ressortomlægninger. Manglen herpå svækker grundlaget for både ansvarlighed og åbenhed.

B**POST****PP**

DANMARK

Djøl Forlag

Styrk din kommunikation som offentlig leder



Læs mere

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. Medlemskabstyper 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 #2 – SEPTEMBER 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:

Djøl Forlag.
Tryk: Ecograf, Brabrand.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.