

Administrativ DEBAT

#3 / DECEMBER 2025

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



INTERVIEW MARIANNE THYRRING

DMI er kun uundværlig,
hvis vi gør os gavnlige

→ [SIDE 3](#)

EIK MØLLER

At stå fast og give plads
– refleksioner fra mit
første år som stadsdirektør
i Odense

→ [SIDE 8](#)

MIKAELA ENGELL

It's the Economy, Stupid

→ [SIDE 11](#)

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

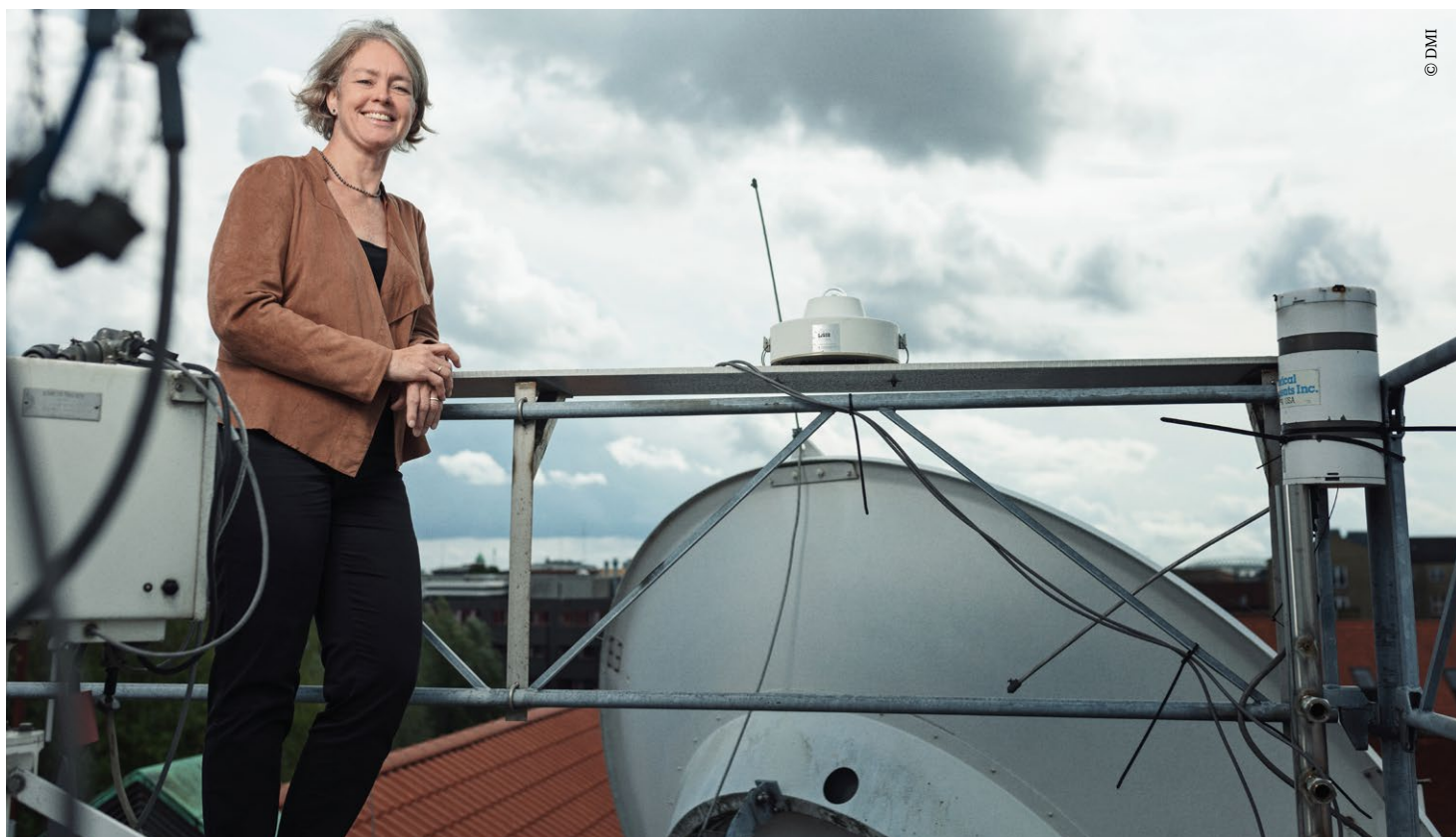
Sigges vilde stat

→ [SIDE 16](#)

PETER BJERRE MORTENSEN, ANDERS HOFFMANN KOZUCH & GUSTAV HELTBORG TERP

Når staten vokser.
Sammenhængen mellem
regler og administration

→ [SIDE 19](#)



DMI er kun uundværlig, hvis vi gør os gavnlige

Interview med Marianne Thyrring

Administrativ Debat har talt med Marianne Thyrring, der har en lang karriere bag sig i centraladministrationen som både departementschef og siden 2013 som direktør i DMI. I dette interview giver hun sit perspektiv på ledelse i den offentlige sektor, samarbejdet mellem ministerierne og ikke mindst, hvordan DMI kan gøre sig mest mulig relevant i samfundet.

Du har været topleder i det offentlige i mange år. Hvad er de vigtigste træk ved udviklingen i de seneste årtier, som du ser det?

Kompleksiteten i offentlig ledelse er øget betydeligt i de år, jeg har været med. Derfor lægger jeg mærke til, at arbejdet med generel ledelse mellem stat, regioner og kommuner er dæmpet i dag i forhold til for få år siden.

Jeg har lagt mærke til, at hvis man ser lidt "top-down" på det, så er ledelseskomponenten ikke så stærk som sagskomponenten – hvis man kan sige det sådan. Der er sket en forandring. Hvad den skyldes, er ikke lige til

at vide. Men jeg synes faktisk, at vi havde godt fat i ledelsesemnet en overgang. Jeg henviser til arbejdet i Ledelseskommisionen¹, som nok var fokuseret på ledelse i kommuner og regioner, men også havde en statslig del – med mig som eneste medlem fra den sektor. Jeg oplevede, at der i årene umiddelbart efter kommissionsarbejdet var stærke kræfter i gang for at udvikle et fælles sprog for ledelse. Den bevægelse omfattede bestemt også staten.

Jeg har i den forbindelse været inviteret ud til en mængde oplæg om, hvordan vi arbejdede med emnet i Ledelseskommisionen og kon-

**Af Niels Jørgen Mau Pedersen
og Claes Nilas**
Administrativ Debat

¹ Se Ledelseskommisionen (2018): Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften.

kret også, hvordan vi har arbejdet med ledelse her i DMI, altså ledelse som faglighed.

Men jeg må samtidig erkende, at jeg nu oplever en ændring her. Det er selvfølgelig med de begrænsninger i indsigter, jeg kan sidde med, men dog suppleret med indtryk fra min deltagelse i referencegruppen for Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse på Aarhus Universitet, hvor en række ledere fra privat og offentlig sektor er samlet med forskerne, så disse kan trykprøve deres forskningstilgang med – sagt på den måde – virkeligheden og få en dialog herom. Sagsorienteringen er stor.

Under coronapandemien rykkede stat, regioner og kommuner tæt sammen som ”ledelse”. Det virkede virkelig godt.

Er der nogle ledelsesmæssige aktiviteter, der er forsvundet i de senere år?

Flere af de institutionaliserede strukturer, som f.eks. ledelsesambassadører og Forum for Offentlig Topledelse, er forsvundet. Men nye inkrementelle og temaorienterede aktiviteter er opstået.

Det var netop en pointe, vi havde i Ledelseskommisionens rapport, at Danmark – lidt firkantet udtrykt – med hensyn til offentlig ledelse nemt falder fra hinanden både vertikalt og horisontalt. Vertikalt forstået på den måde, at der jo har været almindelig erkendelse af, at borgerne selv så at sige koordinerer visitkortene til alle de steder, de skal besøge i det offentlige – fx hvis de både har en psykisk lidelse, en problematik med børn og en manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Du får så at sige en stak visitkort. Borgerne bliver ikke taget tilstrækkeligt i hånden og ledt gennem systemet.

Men også horisontalt på den måde at forstå, at vi i hvert fald fra statens side – som dem, der har skullet ”overlede” administrationen i Danmark – har haft tilbøjelighed til at arbejde med skyklapper på. Det betyder, at vi i ét

ministerium kan udsende nogle regler, og andre ministerier andre regler, som forvaltes af kommuner og regioner, uden at reglerne nødvendigvis er tænkt godt sammen. Til sidst rammer det så en borger. Det kan være usædvanlig svært at hitte rede i for både forvaltning og borger.

Jeg vil dog gerne indskyde en parentes: jeg oplever alligevel, at vi i de senere år, måske som en effekt af arbejdspresset eller andet, i staten alt i alt bliver bedre til at arbejde sammen. Jeg ved ikke, om det er ressourceknaphed eller erkendelse af, at vi har fået gjort tingene alt for komplekse. Men jeg oplever altså, at vi på nogle strækninger er blevet bedre til at arbejde sammen.

Jeg bruger gerne mit eget ministerium som eksempel. Dette med at finde koncern-fælles løsninger på felter, hvor det ellers har været givet, at alle styrelsesdirektører skulle have sine egne funktioner for at have en ”rigtig” styrelse, har vi bestemt ændret på. Vi samarbejder ikke bare om økonomi og HR, som vi altid har gjort, men også om en række andre funktioner. Jeg oplever egentlig også, at der, når jeg taler med direktør-kolleger i staten, er en virkelig nysgerrighed på, hvordan vi måske kunne gøre mere sammen. Den nysgerrighed er blevet meget større, end den har været. Risikovilligheden er fulgt med.

Jeg synes også, at hvad vi kan kalde fortællingen om det organ, vi engang alle næsten havde, Statens IT, har forandret sig fuldstændig. Her spiller truslen om cyber-sikkerhed utvivlsomt ind, hvor vi forstår, at vi ikke hver især med udgangspunkt i egen IT-afdeling kan finde ud af at passe på vores IT-systemer på en effektiv måde. Her tror jeg, at de fleste erkender, at det er fint, at Statens IT og dens direktør tager den opgave på sig og på professionel vis udfører mange IT-opgaver for os alle. Her i DMI er jeg helt tryk ved, at Statens IT står i spidsen for vores administrative IT og lægger en høj barre for sikkerhed.

” Derfor har vi i snart mange år brugt mange ressourcer på at finde ud af, hvad det er vores brugere på forskellige områder, på havet og på land, i forskellige erhverv osv. præcist har brug for fra os.



Der kan vel sondres mellem samarbejdet mellem styrelser inden for ministeriet og samarbejdet mellem ministerierne?

Ja, med et eksempel inden for mit eget ministerium laver vi i DMI i dag meget få egentlige sager som traditionel sagsbehandling. Det skyldes jo bl.a., at vi ikke bestyrer nogen lovgivning eller lignende. Man kan så at sige ikke søge noget hos os eller klage – udover at vejret er for dårligt måske, og her må vi give alle ret!

Men med fravær af traditionel forvaltning bliver vores anvendelse af ESDH-programmer som redskab til journalisering, dokumentation og beslutningsgange (fx konkret ”F2”) noget smallere end i de store sagsproducerende styrelser som fx Energistyrelsen. I Energistyrelsen er der netop stærke kompetencer i forhold til anvendelse af ESDH-software på en kvalificeret måde, som vi kan lære af. Det sidste er relevant, også selv om vi ikke har mange sager, der skal behandles, men gerne vil anvende de muligheder, der ligger i produktet. ESDH-systemet er jo vores arkiv, der husker vores beslutningsprocesser. Så det er et vigtigt system, og derfor har vi faktisk også netop bedt Energistyrelsen, men det kunne

også være en anden styrelse, om at drive vores ESDH (F2)-system.

Jeg tror og håber, at sådanne samarbejder bliver mere og mere udbredte. Fx vil vi i DMI gerne hoste servere for andre, hvilket vi har stor kompetence og faciliteter til, inklusive såkaldt 24/7-overvågning af vores systemer. En sådan operativ 24/7-overvågning har vi rutiner til og erfaring med, som måske kan være til nytte for andre.

Hvad betyder den faglige baggrund for offentlige ledere?

Ledelse er en faglighed. Det er min tilgang til ledelse. Det har det været i mine mange år som leder, og jeg håber også, at andre ledere i DMI betragter ledelse sådan. Det er klart, at hvis man i et karriereforløb begynder som leder ud fra sin faglighed, lad os fx sige som klimaforsker, så står man med den baggrund og erfaring som et udgangspunkt. Men det er andre værktøjer og dele af ens personlighed, der skal i spil som leder og bygges videre på. De faglige kollegaer udvikler deres faglige produkt fortsat – klimaforskning, skrivning af artikler, klimaatlas osv. – men som leder skal du virke igennem dem.

Faglighed står ikke i modsætning til ledelse. Nogle ledere kan være mere komfortable med at gå fra at være en faglig kompetence til at være leder. I Ledelseskommissionen fandt vi, at det er hårdere for nogle faglige ledere end for andre at gå fra den ene rolle til den anden – måske hårdest for overlæger i det vi kaldte overlægesyndromet. Selv om du skal bruge noget andet af dig selv som leder end som fagperson, er du selvfølgelig stadig også faglig og bærer din faglighed med dig som baggrund, som du er rundet af.

Er den politiske forståelse kommet til at betyde mere i lederrollen?

Ja, selv om svaret kommer meget an på, hvor man er leder. Selv om vi har meget at gøre med det politiske system i DMI, har vi ikke politiske rådgivningsopgaver, som man har, hvis man forvalter et lovgivningsområde og måske skal være med til at forberede indgåelse af politiske forlig. Det havde jeg jo erfaring med i min tid som departementschef i Miljøministeriet, hvor der skulle opnås politisk enighed om bestemte emner, medvirken i ordførermøder, osv. I DMI har vi ansvar for at rådgive regeringen i bred forstand i klimavidskabelige spørgsmål.

En årsag til, at der alligevel efterspørges mere politisk lydhørhed end tidligere, også i DMI, er, at hvis virksomheden fortsat skal fastholde sin relevans og samfundsværdi, skal vi vide, hvad brugerne har behov for. Og i det hele taget, hvad samfundet har behov for. Samtidig skal vi i øvrigt kunne lægge den rolle – eller ”dåbsattest” – helt fra os, at DMI har været en statslig monopolvirksomhed. Det er nemlig ikke særlig sundt at betragte sig selv sådan – som et system, der kun ”ringer udad” og ikke ”ringes ind til”.

Derfor har vi i snart mange år brugt mange ressourcer på at finde ud af, hvad det er vores

brugere på forskellige områder, på havet og på land, i forskellige erhverv osv. præcis har brug for fra os. Vi må konstatere, at borgeren og politikerne her er i direkte ledtog med hinanden, og det betyder, at hvis vi som DMI ikke er på tæerne for at sikre fx viden til brug for beredskab under stormfloder eller andet voldsomt vejr, vil vi selvsagt mærke utilfredshed og ”tristhed” fra det politiske system. Derfor prioriterer vi også fx at tage ud og tale med borgmestre, der hvor der er særlige omstændigheder i relation til virkningen af vejret, og vi er bevidste om, at vejret under store festivaler og andre store sammenkomster kan være afgørende at kende udviklingen i. Når der fx samles måske 100.000 mennesker til Roskilde Festival, må der være kontakt med os 24/7, når man ved fx skift i vejret skal undgå, at nogle kommer galt afsted. Men i det hele taget er det alle mulige samfundsinteresser, der kan være på spil. Alle påvirkes af vejr og klima. Derfor er det vigtigt at lytte til borgerne, brugerne og politikerne. Og det gør vi med stor glæde.

Kan det være svært for borgeren at finde ud af, hvor vedkommende skal spørge om, hvem der har ansvaret på dit område?

Det er oplagt, at der kan være situationer, hvor der kan være flere led i en informationskæde. Hvis der fx skal sendes et stormflodsvarsel i en bestemt lokalitet, så er både DMI, det lokale beredskab og måske kommunen involveret. Borgeren er næppe interesseret i, hvorfra informationen kommer, hvis blot den når frem og er brugbar.

I det samlede offentlige system skal de forskellige led i ”fredstid” blive meget bevidste om, hvem der har informationerne og handlemulighederne. Det kræver en utrættelig indsats og træning, hvor alle potentielt involverede skal række ud med deres faglighed.

” Som tidligere sagt kan det se ud som om, systemerne falder fra hinanden, men i staten er vi altså begyndt at hjælpe hinanden og blevet mere lydhøre over for hinanden.

” Den viden, som DMI leverer, er der i øvrigt udsigt til, at der er øget behov for i de kommende år

Det afgørende for DMI er at få formidlet den viden, vi har, til gavn for beslutningstagere. Beslutningstageren kan være mange forskellige lige fra moderen, der skal beslutte, om barnet skal have regntøj med om morgenen til institutionen, til landmanden, der skal tilrettelægge dagens arbejde – eller det lidt mere langsigtede, nemlig borgmesteren, som skal passe på sine borgere gennem klimatilpasningsinitiativer, anlæggelse af diger osv. Bevidstheden om beredskab og risikable samfundskritiske tilstande er jo i det hele taget øget meget i de senere år. Klimaforandringer og ekstreme vejrhændelser bidrager hertil. Som tidligere sagt kan det se ud, som om systemerne falder fra hinanden, men i staten er vi altså begyndt at hjælpe hinanden og blevet mere lydhøre over for hinanden. Det gælder også imellem ministerierne, hvor nogle ministerier i skiftende roller er blevet tværgående på flere områder. Både beredskab og klima er eksempler på tværgående problematikker, som jeg synes, vi samles om.

Hvis vi vender tilbage til ledelse, ser du så en risiko for, at fokus på den individuelle leders udvikling og kendskabet til institutionens drift mindskes?

For toplederne i det offentlige er det mit indtryk, at man i meget høj grad orienterer sig opad. Men hvis de enkelte organisationer skal få den optimale ”slagkraft” ud af institutionen, kræver det netop meget viden om den faktiske opgaveløsning og de interne potentialer.

I mange tilfælde er tiden til at være koncernchef samtidig med prioriteringen af rollen opadtil blevet mindre. Måske visse sager og processer, herunder politisk initierede eller efterspurgte sager hvor noget kan være gået skævt, beslaglægger så meget tid for topchefen, at den øvrige lederrolle får mindre opmærksomhed. Det kan gå udover den reelle viden om og indsigt i, hvad organisationen faktisk kan. Det kan også italesættes sådan, at organisationens implementeringskraft er blevet ringe, fordi organisationens drift næsten bliver et overset kapitel. Opmærksomhe-

den på at kunne levere bedst muligt, kontinuerligt og effektivt, er forringet. Viden om, hvad den samlede institution faktisk kan udføre og producere, mangler nok fokus i topledelsen. Det er en udvikling i de seneste år, men vel at mærke ikke en effekt af budgetloven efter min mening. Det vil øge samfunds-værdien med lidt mere fokus på driften.

Aktuelt udrulles det statslige arbejdsprogram med besparelser. Mærkes det i DMI?

Ja, fuldstændig som på andre områder. Det gælder også, selv om vi ikke er egentlige administrative som sådan, jf. programmets adressering af administrative besparelser. Der er ikke særlige områder, som friholdes. Besparelser kan både skyldes ’skrænter’, det vil sige, hvor en bevilling stoppes efter en periode, eller generelle tværgående besparelser.

Der kan være flere tilgange til sparekrav. Vi har i 2025 benyttet, hvad vi har kaldt et blødt ansættelsesstop, som bl.a. var et forsøg på at undgå afskedigelser, hvilket dog ikke helt lykkedes. Et afgørende element er, hvorledes det arbejde, som den nu reducerede medarbejderstyrke på ca. 45 årsværk udførte, kan mindskes i 2026, så penge og aktivitet passer.

Hvordan er situationen i forhold til private leverandører på dette felt?

Man kan tage udgangspunkt i, at enhver offentlig virksomhed kun er uundværlig i det omfang, den er og gør sig selv gavnlig. DMI får trods alt bevilget årligt omkring 360 mio. kr. Vi gør os umage i leverancen af ydelserne. Den viden, som DMI leverer, er der i øvrigt udsigt til, at der er øget behov for i de kommende år – hvad enten det er til forsvar, beredskab, bevarelse af værdier, relevante bidrag i klimapolitikken, frisatte vejr- og klimadata til gavn for den grønne omstilling mv.

Min pointe er, at DMI altid skal gøre sig umage for at få lov at levere noget så samfundsrelevant. Og det gør vi gerne!

At stå fast og give plads – refleksioner fra mit første år som stadsdirektør i Odense

Når man som topleder skifter organisation, følger både forventninger, forandring og fornyelse. Med den bevægelse følger spørgsmålet: Hvad vil det sige at lykkes som kommunal topleder i dag? Her er mine erfaringer og refleksioner fra det første år som stadsdirektør i Odense Kommune.



Af Eik Møller
stadsdirektør i
Odense Kommune

Da jeg for lidt over et år siden sagde ja til jobbet som stadsdirektør i Odense, var det et aktivt tilvalg. Efter mange gode år i Ballerup Kommune stillede jeg mig selv det spørgsmål, som jeg mener, enhver leder bør stille sig selv indimellem: Leverer jeg det, organisationen har brug for, eller er det tid til, at nye øjne tager over? For mig blev svaret klart: Det var tid til at flytte mig. Ikke fordi jeg var færdig, men fordi jeg havde givet det bedste, jeg kunne, og jeg var nysgerrig. Jeg ville lade mig inspirere, blive udfordret og bidrage i en ny kontekst.

For mig handler ledelse om bevægelse. Som topledere har vi et ansvar for at udvikle os – for vores egen skyld og for organisationens. Odense blev min mulighed for at bringe et nyt perspektiv ind i en ny virkelighed.

Derfor tog jeg en aktiv beslutning om at flytte fra en forstadskommune i hovedstadsområdet til en storby på Fyn. Til en kommune med en anden geografi, styreform, opgaveforståelse og identitet.

Odense er en storbykommune med mellemformstyre, delt administrativ ledelse og tårnhøje ambitioner. Det kræver overblik, relationel forståelse og en klar fornemmelse for, hvornår man skal træde frem, og hvornår man skal give plads.

Som ny i organisationen stod jeg i en kultur med egne rytmer, fortællinger og styringslogikker. Det krævede tålmodighed og respekt at lytte og forstå, hvor jeg var havnet. Samtidig måtte jeg relativt tidligt begynde at bringe nye perspektiver ind. Også selvom de ikke altid ramte plet.

Dér kunne jeg mærke betydningen af at stå på et fundament af klare værdier. Det er fristen-

de at flyde med nye strømninger i ledelsesfeltet. De dukker op med jævne mellemrum og lover os svar på de store spørgsmål og vilde problemer. Men jeg tror grundlæggende på, at meningsfuld ledelse kræver autenticitet og personlighed. Man må være tydelig omkring, hvad man står for. Også når det betyder, at man går imod strømmen.

Men det personlige perspektiv er kun én side af mit skifte. Den anden handler om de kræfter, der former ledelsesrummet i dag og sætter nye rammer for, hvordan man kan udøve ledelse i kommunerne.

Fem strømninger, der former ledelsesopgaven i kommunerne

I mit jobskifte blev det tydeligt, at ikke alt er nyt eller særligt for Odense. Når jeg ser ud over landskabet for kommunal topledelse, står det klart, at vores fælles rammevilkår er under forandring. Den kommunale ledelsesopgave formes i dag af kræfter, der rækker langt ud over rådhusets mure og vores egen kontrol. Jeg ser særligt fem forhold, der former og udfordrer kommunal ledelse i 2025:

- **Reformpresset som konstant følgesvend.** Nationale reformer, ændrede styringslogikker og et vedvarende krav om at levere mere for mindre sætter organisationen under pres. Vi må som ledere navigere i usikkerhed og forandring – uden at miste blikket for kerneopgaven.
- **Teknologisk udvikling og kunstig intelligens.** Udviklingen er rykket ind i maskinrummet og lover effektivisering og nye muligheder. Men den rejser også spørgsmål om etik, kritisk sans og menneskets rolle. Vi skal som ledere se

potentialerne og samtidig fastholde nødvendigheden af at bruge teknologien klogt og reflekteret.

- **Ændrede forventninger fra borgere og medarbejdere.** Borgerne forventer inddragelse, hurtige svar og løsninger, der tager udgangspunkt i deres liv. Medarbejderne ønsker mening, udvikling og tydelig retning og stiller krav om at blive set og hørt som hele mennesker. Det stiller store krav til vores evne til at skabe sammenhæng og mening i en kompleks hverdag.
- **Kommunale opgaver med stigende kompleksitet.** Velfærdsopgaverne er under forandring. Klimaudfordringer, social ulighed og sikkerhedsspørgsmål kræver, at vi tænker på tværs af fagligheder og sektorer. Opgaverne kan ikke løses alene. Komplexiteten kalder på nye samarbejdsformer – internt og på tværs af forvaltninger og fagområder.
- **Behovet for tillid og legitimitet.** Samspeilet med politikere, virksomheder, foreninger og frivillige er blevet en integreret del af ledelsesopgaven. Det kræver, at vi som topledere kan navigere i et landskab, hvor forventningerne til åbenhed, inddragelse og transparens er større end nogensinde, og hvor tillid ikke kan tages for givet.

Disse strømninger kalder på ledelse med både mod og ydmyghed. Vi skal stå fast på det, vi tror på, og samtidig give plads til nye perspektiver og samarbejder.

Distribueret ledelse: Kunsten af stå fast og give plads

Ingen kan – eller skal – lede alene. De fem strømninger betyder, at distribueret ledelse ikke længere er et valg, men en nødvendighed. I mit første år i Odense har jeg derfor været optaget af at sætte en bevægelse i gang. En proces, hvor vi øver os i, at flere kan tage ansvar, bringe deres kompetencer i spil og bidrage aktivt – både i organisationen og i samarbejdet med borgere, virksomheder og civilsamfund.

Det kræver, at man kan give slip på kontrollen og har tillid til, at andre både kan og vil. Samtidig må man tåle, at tingene tager tid, og at processen folder sig ud på måder, man ikke selv har forestillet sig. For når ledelse skal deles, skal den også forankres i organisationen og formes af de mennesker, der er en del af

den. Til gengæld vokser kvaliteten, når flere tager medansvar, og engagementet, når friheden er reel.

Et eksempel på den bevægelse er i Borgmesterforvaltningen, hvor vi sammen øver os i at forankre lederfællesskabet gennem tydelig retning og en fælles forståelse af, hvad vi er sat i verden for. Et centralt greb har været at formulere en kernefortælling sammen med forvaltningens strategiske ledelse. Målet har ikke været at skrive endnu et glitrende papir til opslagstavlen, men at skabe en fælles fortælling og forståelse af opgaven og ledelsesidentiteten i en stor og kompleks organisation.

Processen har i sig selv været værdifuld, fordi samtalerne undervejs har givet ny indsigt i, hvordan vi hver især forstår vores roller, ansvar og formål. Samtidig har det tydeliggjort, at distribueret ledelse ikke kun handler om at give slip. Det forudsætter, at der er noget at give plads fra.

For mig er det afgørende, at ledelse ikke bliver retningsløs eller flydende. Derfor handler det lige så meget om at stå fast og kende sin egen kerne, værdier og principper. Det er dem, der gør det muligt at sortere og vælge til og fra, og som giver organisationen et fælles kompas, når vi arbejder på tværs og fordeler ansvar.

Samtidig er det min erfaring, at netop tydeligheden omkring retning og værdier skaber tryk for dem, der skal tage ansvar. Frihed uden retning kan skabe usikkerhed. Men når rammen er klar, og vi ved, hvad vi står for, bliver det lettere for flere at byde ind og tage ejerskab.

At stå fast og give plads er derfor ikke modsætninger, men gensidige forudsætninger.

Fra princip til praksis.

Det er én ting at formulere ledelsesprincipper og værdier. Noget helt andet er at få dem til at leve i praksis. Vi kender alle eksempler på flotte ord, der er endt som krymmel på isdeserten, fordi de ikke er blevet omsat til konkret adfærd, prioriteringer og beslutninger i hverdagen.

At omsætte principper til praksis kræver vedholdenhed og opmærksomhed. Det handler om at skabe rum, hvor vi øver os – igen og igen – og omfavner erkendelsen af, at det tager tid. Samtidig handler det om, at vi som topledere er villige til at sætte os selv i spil: at vi bidrager aktivt med vores egne erfaringer og deler

” Men jeg tror grundlæggende på, at meningsfuld ledelse kræver autenticitet og personlighed. Man må være tydelig omkring, hvad man står for.

” I mit første år i Odense har jeg derfor været optaget af at sætte en bevægelse i gang. En proces, hvor vi øver os i, at flere kan tage ansvar, bringe deres kompetencer i spil og bidrage aktivt

ud af de udfordringer og dilemmaer, vi selv står over for.

I Odense arbejder jeg med det på flere måder – her kommer tre eksempler.

Ét eksempel er balancen mellem skriftlighed og handling. I Odense har vi en tradition for at give det skrevne ord meget magt. Selvom vi som kommuner er underlagt regler, der kræver dokumentation, kan den høje skriftlighed nogle gange fjerne fokus og kræfter fra det, det hele handler om. Derfor arbejder vi på at skabe en kultur, hvor dialog fylder mere, og lange notater fylder mindre. Et af de første greb var at præsentere en hypotese om skriftlighedens betydning for den samlede ledelse. Det blev af-sættet for en åben løbende – og stadig igang-værende – samtale om, hvordan vi kan gøre tingene anderledes. Det har blandt andet sat gang i en bevægelse mod flere mundtlige briefinger, kortere og fokuserede forberedelsesnotater samt tidligere forventningsafstemninger, så vi bruger kræfterne på det, der er kernen, frem for redegørelser og detaljer.

Et andet eksempel er feedback. Som topledere må vi aldrig lukke os om os selv – tværtimod. Vi skal være klar til at sætte os selv i spil, invitere til ærlig sparring og rent faktisk have lyst til at opleve, hvordan vi opleves. Det er ikke altid belejligt, og hverdagen kan hurtigt tage over i en stor organisation med komplekse dagsordener og mange aktører. Derfor er det vigtigt for mig at holde fast i feedback som en del af vores praksis. Det starter selvfølgelig med mig selv. Jeg forsøger at give venlig og konstruktiv feedback løbende. Også direkte til medarbejdere og sagsbehandlere, når det giver mening. Men lige så vigtigt er det, at jeg selv inviterer feedback. Derfor forsøger jeg at holde døren åben, både billedligt og konkret. Det betyder, at jeg i praksis både opfordrer og meget aktivt efterspørger input – på møder, på mail eller ved at kigge forbi mit kontor.

Det tredje eksempel handler om at skabe et åbent ledelsesrum. Sammen med ledergruppen har jeg lige nu et stort fokus på at skabe et rum, hvor vi kan tale om det, der er svært, dele fejl og erfaringer og gøre det legitimt at

bede om hjælp. Som leder står man ofte alene med ansvar, udfordringer og ledelsesdilemmaer. Derfor er det et af mine store fokuspunkter at skabe en kultur i ledergruppen – også på tværs af kommunen – hvor det er naturligt at dele erfaringer, bede om hjælp og lære af hinanden. Det gør vi fx ved at dagsordensætte sparring og ledelsesdilemmaer på vores fælles møder i ledergruppen. Vi sætter tid af til relationerne og til at behandle konkrete dilemmaer, der fylder i hverdagen blandt kontorcheferne. Det stiller krav til den enkelte leder, men i løbet af det sidste år har det allerede kastet spændende og indsigtsfulde drøftelser af sig – og jeg har oplevet en ledergruppe, som er klar til at stille sig op og dele ud af det, der bøvler.

Fælles for alle tre eksempler er, at de ikke løses med et snuptag. At skabe en kultur, der er præget af åbenhed, feedback og en bevægelse fra skriftlighed til handling kræver tid, vedholdenhed og kontinuerlig øvelse. Det er ikke et projekt med en slutdato, men en praksis, der skal holdes i hånden og udvikles sammen med organisationen og de mennesker, der udgør den.

At finde sin balance – refleksioner efter et år

Mit første år som stadsdirektør i Odense har bekræftet mig i, at ledelse ikke er en solodisziplin. Det er en praksis, der udspiller sig i relationer, i samtaler og i fællesskaber.

Det kræver, at vi som topledere på den ene side er i stand til at stå fast ved os selv og give en klar retning – og på den anden side er villige til at lade den retning formes og udfordres i samspil med organisationen og omverdenen.

Dét er en opgave, der kalder på nærvær, nysgerrighed og vedholdenhed. Det kræver, at vi øver os. Og det er en opgave, vi kun kan lykkes med, hvis vi tør se ledelse som noget, vi gør sammen – på tværs af roller, niveauer og fagligheder. For i sidste ende er det ikke titlen, der gør forskellen. Det er den måde, vi er til stede på som ledere – og den måde, vi vælger at stå fast og give plads.

” Som topledere må vi aldrig lukke os om os selv - tværtimod. Vi skal være klar til at sætte os selv i spil, invitere til ærlig sparring og rent faktisk have lyst til at opleve, hvordan vi opleves.

It's the Economy, Stupid

Grønlands politiske udviklingsspor udfoldes i en stadig mere kompleks geopolitisk kontekst, hvor stormagternes tiltagende interesse for Arktis intensiverer de strategiske dynamikker omkring landet. Samtidig begrænser økonomiske strukturer Grønlands handlingsrum og muligheden for at realisere en substantiel politisk autonomi. Sammenvævningen af råstofperspektiver, strategisk positionering og økonomisk afhængighed skærper således de strukturelle udfordringer, der præger bestræbelserne mod øget selvstændighed.

Indledning

Da Grønland i 1979 fik Hjemmestyre, blev der etableret en økonomisk ordning mellem Danmark og Grønland. Formålet var at give Grønland selvstyre inden for egne anliggender, men samtidig at sikre økonomisk stabilitet gennem et fast, årligt bloktilskud fra staten. Ordningen blev kombineret med en proces for gradvis overtagelse af ansvarsområder. Når et område blev overtaget – eller hjemtaget, set fra grønlandsk perspektiv – blev bloktilskuddet øget med det beløb, som Danmark hidtil havde anvendt på området. Samtidig overtog Grønland de tilhørende aktiver og institutionelle strukturer.¹

I 2009 blev Hjemmestyret afløst af Selvstyret.² Med Selvstyrets ikrafttræden fik Grønland mulighed for i 2010 at overtage det fulde ansvar for råstofområdet, som tidligere havde været delt med Danmark. De grønlandske medlemmer af den dansk-grønlandske Selvstyrekommision var båret af et stærkt ønske om at bryde den økonomiske afhængighed af Danmark. Udsigten til fremtidige råstofindtægter muliggjorde en aftale, hvor bloktilskuddet blev fastfrosset på 2009-niveau, dog med årlig regulering efter udviklingen i løn- og prisindekset.³ Fremover skulle nye sagsområder, som blev hjemtaget, finansieres af Grønlands Selvstyre selv.

Det var imidlertid ikke første gang, Grønlands undergrund gav anledning til optimi-

stiske forventninger. Allerede under forhandlingerne om Hjemmestyre i 1970'erne var spørgsmålet om ejendomsretten til undergrunden så kontroversielt, at det truede med at vælte hele projektet. Daværende statsminister Anker Jørgensen satte punktum for diskussionen med den i Grønland ofte citerede bemærkning:

“Der er ikke noget at rafle om ... Hvis man vil have ejendomsretten til Grønlands undergrund, så må man tage konsekvenserne og sige, at man ønsker at kappe båndene til Danmark over.”⁴

Den udeblevne økonomi

De forventede råstofindtægter udeblev, og Grønland har derfor ikke haft de nødvendige ressourcer til at igangsætte den planlagte hjemtagelse af de godt 30 områder, der optræder i bilag 1 til selvstyreloven.⁵ I praksis er kun to områder ud over råstofområdet blevet hjemtaget siden 2009: Arbejdsmiljø for offshore-arbejde i 2010 og det i ressourcemæssig henseende beskedne område Tidens Bestemmelse i 2022.⁶ Det betyder, at en række centrale samfundsområder fortsat forvaltes af Danmark – med den følge, at Grønland går glip af muligheder for institutionel modning og reel politisk erfaring.

I 2023 udgjorde bloktilskuddet ca. 4,14 mia. kroner – omtrent 20 procent af Grønlands samlede BNP og over halvdelen af den offent-



Af Mikaela Engell
fhv. rigsombudsmand
i Grønland

¹ Lov om Grønlands Hjemmestyre, lov nr. 577 af 29. november 1978.

² Lov om Grønlands Selvstyre, lov nr. 473 af 12. juni 2009.

³ Betænkning nr. 1498/2008 – Selvstyreordningen for Grønland, København: Statsministeriet, 2008, s. 34–36.

⁴ Betænkning nr. 837/1978 – Grønlands Hjemmestyre, København: Statsministeriet, 1978, s. 89.

⁵ Lov om Grønlands Selvstyre, bilag 1 (liste over overtagelige sagsområder).

⁶ Naalakkersuisut, Departement for Finanser, Opgørelse over hjemtagne områder, Nuuk 2023.

” De forventede råstofindtægter udeblev, og Grønland har derfor ikke haft de nødvendige ressourcer til at igangsætte den planlagte hjemtagelse af de godt 30 områder, der optræder i bilag 1 til selvstyreloven.

lige sektors indtægter.⁷ Afhængighedsforholdet er dermed ikke blot symbolsk, men strukturelt og økonomisk, og det står i skærende kontrast til selvstyrelovens erklærede mål om økonomisk selvårenhed.

Selvstændighed på betingelser

I januar 2025 gennemførte analyseinstituttet Verian, på vegne af Berlingske og Sermitsiaq, en meningsmåling om Grønlands selvstændighed.⁸ Kun 9 procent svarede, at de ikke ønskede selvstændighed, mens 7 procent svarede “ved ikke”. De resterende 84 procent gav udtryk for et ønske om selvstændighed – men 45 procent tilføjede, at dette kun gjaldt, hvis levestandarden ikke forringedes.

En tilsvarende undersøgelse fra HS Analyse i 2017 viste et næsten identisk mønster.⁹ Fortællerne for ubetinget selvstændighed var typisk ældre mænd i bygderne, ofte fangere eller fiskere, mens yngre, uddannede byboere – især kvinder – knyttede ønsket om selvstændighed til økonomisk bæredygtighed og velfærd.

Afhængighedens paradoks

For godt 25 år siden udtalte den daværende og stadig siddende formand for lønmodtagerorganisationen SIK, Jess G. Berthelsen, i en 1. maj-tale, at han “hellere ville skide i en spand” end fortsat være afhængig af bloktilskuddet.¹⁰ Udsagnet var ment som en skarp kritik af afhængighedens logik: at bloktilskuddet på én gang muliggør og hindrer udvikling. Ironisk nok må man dog konstatere, at mange steder i Grønland stadig har natrenovation, fordi infrastrukturen er mangelfuld.

Sprogbilledet rummer derfor en ufrivillig realisme: ønsket om frihed kolliderer stadig

med de materielle begrænsninger. Selvstyreordningen blev født i frihedens ånd, men også i erkendelsen af, at økonomisk bæredygtighed er forudsætningen for reel politisk autonomi. Femten år senere står det klart, at intentioner og virkelighed ikke har fulgtes ad. Den fastfrosne bloktilskudsordning, tænkt som et midlertidigt sikkerhedsnet, har i praksis udviklet sig til et strukturelt jerngreb, der gør det vanskeligt at bevæge sig mod uafhængighed.

Juridiske grænser og politiske frustrationer

Selvstyreloven fastslår, ligesom hjemmestyreloven før den, at fem kerneområder aldrig kan hjemtages: forfatningen, statsborgerskab, Højesteret, valuta- og pengepolitik samt udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.¹¹ Særligt sidstnævnte område har gennem årene givet anledning til betydelig frustration. Grønland kan ikke indgå internationale aftaler eller handelspolitiske partnerskaber uden dansk godkendelse – og i mange tilfælde heller ikke uden dansk medvirken. Råstofområdet udgør her en særlig problematik, for selv om området er hjemtaget, kan det have sikkerhedspolitisk betydning, fx når det drejer sig om uran eller sjældne jordarter.

Hvor man fra dansk side tidligere tolkede denne bestemmelse som udtryk for, at Danmark alene repræsenterede rigsfællesskabet udadtil, har der i de senere år udviklet sig en mere inkluderende praksis. I dag deltager grønlandske politikere og embedsmænd som hovedregel, når spørgsmål med direkte betydning for Grønland behandles i internationale sammenhænge. Denne praksis er blevet formuleret som et princip i udsagnet fra folke-

⁷ Naalakkersuisut, Finansdepartementet, Finanslov for Grønland 2023; jf. Danmarks Statistik, Nationalregnskab for Grønland 2023.

⁸ Verian for Berlingske og Sermitsiaq, Meningsmåling om Grønlands selvstændighed, januar 2025.

⁹ HS Analyse for Sermitsiaq.AG, Grønlandske holdninger til selvstændighed, Nuuk 2017.

¹⁰ Berthelsen, Jess G., 1. maj-tale, citeret i Sermitsiaq, 2. maj 1999.

¹¹ Lov om Grønlands Selvstyre, § 21, stk. 4.

tingsmedlem Aaja Chemnitz (IA): "Intet om Grønland uden Grønland."

Det underliggende spændingsforhold mellem formel selvbestemmelse og reel handlekraft blev imidlertid tydeligt i den såkaldte lufthavnssag. Her blev danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn afgørende for udfaldet af Grønlands planer om at tiltrække udenlandske investeringer.¹² Grønland ønskede at modernisere og udbygge lufthavne i Nuuk og Ilulissat – et projekt, der skulle skabe grundlag for øget turisme og dermed nye indtægtskilder. Efter at Danmark i første omgang afviste at medfinansiere projektet, indledte Selvstyret sonderinger med kinesiske investorer, som viste foruroligende stor interesse for at investere i den grønlandske infrastruktur. Kort efter denne henvendelse ændrede den danske regering brat kurs og tilbød en samarbejdsaftale, som effektivt satte en stopper for det kinesiske engagement.^{12a}

For mange i Grønland blev lufthavnssagen et symbol på Selvstyrets grænser. Selvom Grønland formelt råder over vidtgående autonomi, viste forløbet, at afgørende økonomiske og politiske beslutninger fortsat træffes i København – og at rigsfællesskabets juridiske rammer dermed stadig udgør en konkret begrænsning for Grønlands politiske handelfrihed. Dermed bliver udenrigsområdet endnu et eksempel på, hvordan Grønlands formelle selvstyre i sidste ende formes og afgrænses af økonomiske realiteter – it's the economy, stupid.

En byrde med historiske rødder

Grønlands økonomi tynges yderligere af en demografisk udfordring. Landet har en af verdens højeste ældreandele i forhold til befolkningens størrelse. Den seneste finanslov viser, hvordan denne ubalance presser både budgetter og arbejdsmarked.¹³ Problemet har historiske rødder i 1960'erne og 1970'ernes befolkningspolitik, hvor danske myndigheder hårdhændet forsøgte at regulere befolkningstilvæksten.¹⁴ Resultatet er en strukturel skævhed, der fortsat påvirker økonomi, sundhedsvæsen og social struktur.

Danmark har hidtil forholdt sig strengt til selvstyrelovens bestemmelser: Grønland har retten til at hjemtage ansvarsområder, men også pligten til at finansiere dem. På papiret er konstruktionen logisk; i praksis næsten uigennemførlig. Grønland har retten til at blive selvstændigt, men ikke de økonomiske midler til at gøre det.

Rigsfællesskabet i et nyt lys

I de senere år har den geopolitiske situation i Arktis kastet nyt lys over forholdet mellem Danmark og Grønland. USA's stigende militære og økonomiske tilstedeværelse i regionen har gjort Danmark mere opmærksom på Grønlands strategiske betydning.¹⁵ Hvor Grønland tidligere blev betragtet som en økonomisk byrde, ses landet nu som et strategisk aktiv. Denne erkendelse har ført til en mere lydhør dansk tilgang og en fornyet værdsættelse af rigsfællesskabet – ikke som en kolonial rest, men som et nødvendigt politisk fællesskab i en ny global orden.

” Den fastfrosne bloktilskudsordning, tænkt som et midlertidigt sikkerhedsnet, har i praksis udviklet sig til et strukturelt jerngreb

¹² Udenrigsministeriet (Danmark), Notat om lufthavnssamarbejde og sikkerhedspolitiske forhold, København 2018.

^{12a} Aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om investering og finansiering af grønlandske lufthavne, underskrevet 10. september 2018; jf. Aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om styrket samarbejde på forsvarsområdet i Arktis og Nordatlanten, København 2022.

¹³ Naalakkersuisut, Finansdepartementet, finanslov for Grønland 2024, Nuuk 2024.

¹⁴ Jensen, Tenna et al: Uvildig udredning af antikonceptionspraksis i Kalaallit Nunaat i perioden 1960-1991. SDU og Ilisimatusarfik 2025.

¹⁵ Forsvarsministeriet (Danmark), Arktisk kapacitetspakke og samarbejde med Grønland, København 2023.

” Hvor Grønland tidligere blev betragtet som en økonomisk byrde, ses landet nu som et strategisk aktiv.

I forlængelse af denne udvikling har den danske regering lagt op til at øge de statslige bevillinger til Grønland markant. I finanslovsforslaget for 2026 foreslås det at afsætte 400 mio. kr. årligt i perioden 2026-2029 – i alt 1,6 mia. kr. – til initiativer i Grønland. Samtidig blev der i september 2025 indgået en rammeaftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om et selvstående Grønland, med det formål at understøtte videre drøftelser om initiativer og investeringer, der kan fremme en mere bæredygtig og selvåren økonomisk udvikling i landet.

Hertil kommer en række yderligere bevillinger på centrale områder. På justitsområdet er der annonceret 850 mio. kr. i perioden 2026-2030, mens der til forsvaret i Arktis og Nordatlanten er afsat henholdsvis 14,6 mia. kr. og 27,4 mia. kr. frem mod 2033. Disse nye investeringer skal ses i sammenhæng med de eksisterende statslige udgifter til forsvar og ikke-hjemtagne forvaltningsområder – herunder justitsområdet, arbejdsmiljø og luftfart – som allerede i dag udgør omkring 1,5 mia. kr. årligt ud over bloktilskuddet.

Set fra grønlandsk side kan disse tiltag tolkes på to måder. På den ene side kan de betragtes som et længe ventet udtryk for et styrket dansk engagement og en konkret vilje til at investere i Grønlands udvikling og institutionelle kapacitet. På den anden side kan de – som mange stemmer i Nuuk har påpeget – opfattes som en udbygning af afhængigheden. De øgede bevillinger risikerer at binde Grønlands økonomi endnu tættere til de danske finansstrømme og dermed udskyde den strukturelle selvstændighed, som selvstyreloven oprindelig sigtede mod. Det er derfor en balancegang mellem støtte og styring, mellem investering og indflydelse – et spejl på hele Rigsfællesskabets iboende spænding.

Perspektiv: Veje ud af miseren

Det, der ikke fungerer i Rigsfællesskabets konstruktion, er ikke først og fremmest den politiske vilje, men selve den økonomiske model. En ordning, hvor halvdelen af Grønlands offentlige budget finansieres af Danmark, gør reel autonomi illusorisk. Fremtiden kræver derfor en ny økonomisk ramme – et partnerskab, hvor Danmark og Grønland deler investeringer, men ikke styring. Den geopolitiske situation åbner samtidig et strategisk vindue: USA's voksende interesse i Arktis gør Grønland til et aktiv snarere end en byrde. Hvis Danmark forstår at håndtere dette som en mulighed for at redefinere rigsfællesskabet som et ligeværdigt samarbejde, kan den nuværende spænding vendes til et nyt fundament. Men så længe afhængigheden består, forbliver selvstyret en principiel størrelse – og drømmen om frihed en balancekunst mellem realisme og vision.

Et selvstyre på ubestemt tid

Da Bill Clintons kampagnechef James Carville i 1992 formulerede det berømte slogan "It's the Economy, Stupid", pegede han på den enkle, men uafvendelige sandhed, at alle politiske drømme må forankres i økonomiske realiteter.¹⁶ Det samme gælder i Grønland anno 2025. Uanset hvor stærkt ønsket om frihed står i befolkningen, vil drømmen om uafhængighed forblive uforløst, så længe det materielle fundament mangler. Grønland står således fortsat i spændingsfeltet mellem drømmen om frigørelse og nødvendigheden af afhængighed – et selvstyre på ubestemt tid.

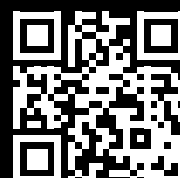
¹⁶ Carville, James (1992): Campaign Notes: Reflections from the War Room, Little Rock: Clinton-Gore Campaign Archive.

Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

sdu.dk/mol

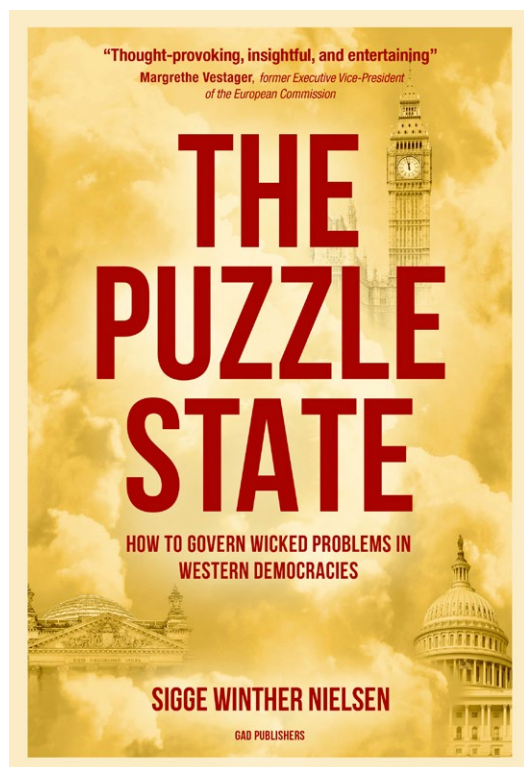


Sigges vilde stat

Anmeldelse af *the Puzzle State*. I denne bog fortsætter Sigge Winther Nielsen sine velkendte og relevante pointer om politikens fordør og bagdør samt behovet for at forbinde disse. Bogen formår dog ikke at knytte ideerne om en omstrukturering af statsapparatet og en model for vilde problemer sammen.



Af Jørgen Grønnegård Christensen
professor emeritus,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet



The Puzzle State, Sigge Winther Nielsens nye bog, følger op på dels *Entreprenørstaten*, som han skrev selv, dels *Vilde problemer*, som han redigerede og skrev sammen med mange bidragsydere. De tre bøger tumler med de samme problemstillinger. Det første er, om staten, altså vores politiske og administrative institutioner, er i stand til at tackle nutidens og fremtidens problemer. Det andet er, hvorfor vilde problemer er så svære at løse, selv om de nogle gange er ganske åbenbare for alle, der på den ene eller anden måde beskæftiger sig med offentlig politik. Det være sig i tilblivelsesprocessen eller i den proces, hvor den forudsætningsvis bliver omsat til leveret politik.

For at få hold på disse problemstillinger lancerer Sigge Winther Nielsen (SWN) to grundbegreber. Det ene er sondringen mellem politikens eller demokratiets 'fordør' og så dens/dets 'bagdør'. Ved fordøren bliver politikkens

formet og lanceret med ambitiøse løfter for fremtiden. Der flokkes politikere, embedsfolk og journalister. Ved bagdøren bliver den forudsætningsvis omsat til lige præcis leveret politik.

SWN's ikke helt uefne påstand er, at fordøren får væsentligt mere opmærksomhed end bagdøren. Det betyder ikke bare, at kun få kerer sig om bagdørens problemer, når først fordøren er lukket i. Det betyder også, at de, der former politikkens, ja, de store reformer inde bag fordøren, kun i beskedent omfang interesserer sig for, hvordan deres reformer kommer til at virke, ja, overhovedet om de kommer til at virke efter den erklærede hensigt. Endelig betyder det, at de, der rapporterer til os andre om rigets tilstand, altså i hovedsagen opholder sig der, hvor fordøren åbnes for 'door steps' med den nyhedshungrende presseflok.

Hans anden og igen ikke helt uefne påstand er, at samfund (det skal stå i flertal) tumler med og altid har tumlet med en stok af vilde problemer. Det er et begreb, der stammer fra 1970'erne, men som den unge SWN på et tidspunkt blev introduceret til, da han for en stund opholdt sig på Berkeley-universitetet i Californien. SWN gengiver det ganske korrekt i et bilag til bogen, sådan som bagmændene, to byplanlæggere, oprindelig formulerede det. Begrebets kerne er erkendelsen af helt reelle problemer, hvis bagvedliggende årsager fortaber sig i uvished, hvorfor det også er svært at finde en løsning med klare kriterier for, at problemet faktisk er løst med de foranstaltninger, som politisk og/eller administrativt bliver besluttet og iværksat. Illustrative eksempler er f.eks. indsatsen over for udsatte børn og unge eller det forhold, at der trods mange og forskelligartede tiltag er en ret stabil restgruppe i alle vestlige lande, som aldrig afslutter en uddannelse, og som yderligere lider en krank skæbne på arbejdsmarkedet.

SWN's bøger maner til, at demokratiets for-
dør bliver forbundet klart og tydeligt med
dets som regel administrative bagdør. Det er
bestemt en god, men langt fra ny pointe. For
der er gode eksempler på, at den kobling ikke
har været tænkt med, i hvert fald ikke i et om-
fang, som forebyggede problemer ved den
bagdør, hvor borgere og virksomheder møder
det offentlige som intenderet problemløser.
Men ret meget tyder på, at man i ganske bety-
deligt omfang har lært af fortidens svigt på
netop dette punkt. Tænk f.eks. på den sund-
hedsreform, den grønne reform, som begge
er under udrulning, og den omstilling af for-
svaret, som er i gang. Det er selvsagt på ingen
vis garanti for, at alt kommer til at køre på
skinner; men tænkt på det er der faktisk, da
fordørsfolkene traf deres ret vidtrækkende
beslutninger.

Der er et andet og ret forstyrrende problem
med fremstillingen i *The Puzzle State*. Vilde
problemer er som nævnt karakteriseret ved at
være brydsomme. De er der, uden at man helt
sikkert kan sætte fingeren på, hvad der udlø-
ste dem, og hvor der skal sættes ind, hvis poli-
tikken skal være effektiv. Her tager ordene,
og de er umådeligt mange, forfatteren, for
gang på gang må læseren konstatere, at næ-
sten alle problemer, som kommer på den poli-
tiske dagsorden, er vilde: klimaet, sikkerhe-
den, kriminaliteten osv. Det giver imidlertid
ingen mening, og da slet ikke når SWN gør et
stort nummer ud af at fremhæve, at vilde pro-
blemer ikke lader sig løse med de samme red-
skaber som de tamme.

SWN har en løsning på denne – vestlige – de-
mokratiske misere. Vi skal have en ny stat. Ja,
det skriver han faktisk. For den gamle stats
institutioner med parlament, regering og for-
valtning, regler og økonomiske rammer og in-
citamenter er ikke i stand til at håndtere nuti-
dens og fremtidens problemer. Allerede her
bliver det klart, at han ikke kun har blikket
rettet mod tidens vilde problemer. Han læg-

ger op til at gøre to ting, som han ikke rigtigt
formår at knytte sammen.

Den ene er en total omstrukturering af stats-
apparatet. Det er regeringen og centraladmi-
nistrationen, som han har i sit visir. Det øver-
ste niveau, altså statsministeren og
Statsministeriet, skal have mere slagkraft.
Det lyder som Mette Frederiksen anno 2019.
Løsningen er en vicesstatsminister med an-
svar for reformimplementeringen. Det stop-
per ikke der, for der skal også udpeges særde-
les vellønnede viceministre i hvert enkelt
ministerium med samme ansvar. Og så skal
regeringen slå hul i de ministerielle ressortsi-
loer. Der er ifølge SWN inspiration at hente så
forskellige steder som i Storbritannien, Sin-
gapore og Klimaministeriet. Til det første er
at sige, at Storbritannien tumler med proble-
mer, som er nok så store, at Singapore ikke er
et demokrati, og at Klimaministeriet for
længst har opgivet den flydende organisati-
onsmodel, som en for nu forhenværende top-
embedsmand søsatte.

Den anden er en veritabel model for vilde pro-
blemer. Den åbner for eksperimenter og
systematisk feedback til de besluttende politi-
kere og myndigheder, som sikrer afrap-
portering af, hvad der går godt og slet ikke
går. Det er der en vis ræson i på visse områ-
der. Spørgsmålet er så hvordan, og her er
SWN's svar ret vildt. For modellen forudsæt-
ter masseinddragelse af de SOSU'er, pædago-
ger, lærere, socialrådgivere m.v., der syste-
matisk skal rapportere deres erfaringer
tilbage. Disse kvalitative data vil så blive
AI-præpareret på centralt niveau, så de an-
svarlige – politikere eller teknokrater – på ba-
sis af autoritative tilstandsberetninger kan
skille avner fra kerner. Ældreformen, der
nu er undervejs, er en god begyndelse, hvad
der nok ikke er ret mange andre, der har set.

Man kan sige, at *The Puzzle State* er en en-
gelsksproget udgave af entreprenør- og vild-

” Her tager
ordene, og de er
umådeligt mange,
forfatteren, for
gang på gang
må læseren
konstatere, at
næsten alle
problemer, som
kommer på
den politiske
dagsorden, er
vilde

” Der er bare det problem, at de
prominente interviewpersoner ikke altid
helt forstår, hvad interviewereren mener
med hverken de to døre eller
problemernes vildskab.

” Det er ganske lystigt, men koblingen mellem de mange, mange og ofte store ord og den virkelighed, som vi befinder os i, er ganske brøstfældig.

skabsbøgerne. Med sine 435 velskrevne sider er den en ordrig kilde til spredning af et budskab, som har generel vestlig-demokratisk relevans. Det understreger SWN med en række besøg i og interviews med politikere, embedsfolk, journalister og forskere i Berlin, København, London, Rom og Washington. Det kræver en del lækker pasta og rødvin – i Washington velvoksne steaks garneret med rigeligt smør. Interviewene, som er fyldigt rapporteret, demonstrerer, at de vestlige lande står med de samme, om end varierende problemer ved såvel for- som bagdør. Det er i hvert fald den lære, som SWN tager med sig i sine ping-for-ping-sammenfatninger. Der er bare det problem, at de prominente interviewpersoner ikke altid helt forstår, hvad interviewereren mener med hverken de to døre eller problemernes vildskab. Derfor taler de om noget andet, ja, meget ofte om det, som i virkeligheden synes at være Sigge Winther Nielsens ærinde: en styrkelse af fordøren gennem centralisering og et politiseret teknokrati. Læs f.eks. interviewet med Robert Habeck, den grønne tyske forhenværende økonomi- og energiminister. Eller med danske Margrethe Vestager, som er vendt hjem fra Bruxelles med storslåede, men svært forståelige visioner for en bedre fremtid, som nok engang skal forme sig inde bag ved fordøren. Det er to eksempler, men iagttagelsen er så godt som generel i forhold til de politikere og embedsfolk, som SWN interviewer. Den tankevækkende undtagelse er Landon Derentz, tidligere Trump-udpeget vicedirektør i The National Security Council. Han minder med præcise ord om, hvor stærke staterne og deres guvernører og kongresser er i forhold til forbundsmagten og dermed også om decentraliseringens utrolige potentiale.

Så det er som med den ”bondeknøs, der hedde Hans, der havde været udenlands.” Det er

ganske lystigt, men koblingen mellem de mange, mange og ofte store ord og den virkelighed, som vi befinder os i, er ganske brøstfældig. Men skrive kan han, bondedrengen; næste gang skal han dog koge ordflommen gevaldigt ind.

Sigge Winther Nielsen (2025). *The Puzzle State. How to Govern Wicked Problems in western Democracies*. København: Gad Publishers, 436 sider.

Når staten vokser

Sammenhængen mellem regler og administration¹

Denne artikel ser nærmere på nogle af de udfordringer, der knytter sig til gennemførelsen af det statslige arbejdsprogram. Arbejdsprogrammet stiller i udsigt, at der både skal gennemføres betydelige opgavebortfald og administrative besparelser i staten, men er der overhovedet denne sammenhæng mellem opgaver fastsat i lovgivningen og antallet af ansatte i den statslige administration? Det giver denne artikel et svar på.

Den 18. juni i år annoncerede Finansministeriet ”Flerårigt arbejdsprogram for staten”. Arbejdsprogrammet indeholder en målsætning om, at der frem mod 2030 skal gennemføres ”administrationsbesparelser” for mindst 5,5 mia. kr. Midlerne til at nå målet er færre regler og tilsyn, bedre prioritering af opgaver og mere effektiv drift. Arbejdsprogrammet skiller sig ud fra mange tidligere effektiviserings tiltag ved eksplicit at koble regler og administration sammen i den forstand, at det ikke blot forlods antages, at staten er overadministreret. I stedet gives der udtryk for den opfattelse, at hvis der skal spares på administration, skal der også ske det, Finansministeriet kalder opgavebortfald.

Men er der overhovedet sådan en sammenhæng mellem omfanget af regelfastsatte opgaver og administrationens størrelse? Det ved Finansministeriet øjensynligt ikke – i hvert fald er der aldrig, på trods af godt og vel 40 års afbureaukratiseringskampagner, fremlagt empirisk dokumentation for denne sammenhæng. Det forsøger vi i denne artikel at råde bod på ved at undersøge forholdet mellem væksten i regelfastsatte opgaver og væksten i administration. For perioden 2001 til 2025 holder vi udviklingen i love og bekendtgørelser op imod udviklingen i antal årsværk i centraladministrationen. Mere konkret tæller vi for 202 statslige myndigheder op, hvor mange gange hver myndighed i et givet år er benævnt i gældende love og bekendtgørelser. Derefter holder vi dette op imod antallet af administrative årsværk i de pågældende forvaltningsmyndigheder. Nedenfor giver vi en

nærmere redegørelse for denne fremgangsmåde, men kort fortalt er logikken, at når en myndighed benævnes i en lov eller en bekendtgørelse, vil det typisk være forbundet med, at denne myndighed har en regelfastsat opgave.

Boks 1. Oversigt over initiativerne i statens flerårige arbejdsprogram

Udover det flerårige arbejdsprogram for staten har regeringen indgået flerårige samarbejdsaftaler med KL og Danske Regioner. Der indgår følgende initiativer i det statslige arbejdsprogram (Finansministeriet 2025, 7):

- Administrationsbesparelser for mindst 5,5 mia. kr. frem mod 2030
- Digital Taskforce for kunstig intelligens
- Sanering af statslige tilsyn
- Sanering af statslige regler og krav
- Sanering af målsætninger i staten
- Måltal for omprioritering fra administration til forskning i selvejese sektoren
- Budgetanalyser
- Effektive indkøb
- Effektiv og moderne bygningsdrift i staten
- Bedre it-styring i staten
- Politisk prioriteret opgavebortfald
- Minimumsimplementering af EU-lovgivning

Hvad siger teorierne?

Ifølge den tyske sociolog og forvaltningsforsker Max Weber, som i begyndelsen af



Af Peter Bjerre Mortensen

Professor i statskundskab,
Aarhus Universitet



Af Anders Hoffmann Kozuch

stud.scient.pol,
Aarhus Universitet



Af Gustav Heltborg Terp

stud.scient.pol,
Aarhus Universitet

¹ Artiklen bygger på to af forfatternes bachelorprojekt opgave: Anders Hoffmann Kozuch & Gustav Heltborg Terp (2025). Når staten vokser. Effekten af policy-akkumulering på centraladministrationens størrelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

” Det tyder på, at Weber havde ret i den forstand, at en kerneopgave for embedsfolk stadig er at administrere regler, og derfor er der en sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

1900-tallet grundlagde forståelsen af moderne bureaukratier som det danske, er det et særligt kendetegn ved den rationelle bureaukratiske organisationsform, at bureaukrater udøver deres virke på grundlag af generelle love og regler (Weber 2003). Weber gik endda så vidt, at han karakteriserede det moderne samfund som et jernbur af love og regler, som bliver administreret af bureaukratiet. Dermed bliver der med Webers karakteristik af bureaukratiet skabt en tæt sammenhæng mellem regler og bureaukrati. Bureaukrater administrerer regler, og når antallet og omfanget af regler vokser, bliver der behov for flere bureaukrater til at administrere reglerne.

Langt senere, i 1970'erne, blev dette billede af bureaukratiet udfordret af fremtrædende økonomer med William A. Niskanen (1971) i spidsen. De tegnede et billede af et bureaukrati, hvis størrelse var stort set udenfor politisk kontrol, og hvor væksten i bureaukratiet først og fremmest er en funktion af bureaukraters egne interesser i større budgetter. Ud fra dette perspektiv må der forventes en svag kobling mellem regler og vækst i bureaukratiet.

I de senere år er der fremkommet et tredje perspektiv, som under overskriften policyakkumulering, peger på, at det moderne embedsværk bliver overbebyrdet i den forstand, at udbygningen af embedsværket ikke kan følge med den stadige akkumulering af love og regler (Adam m.fl. 2019, 8). Argumentet er, at genvalgsmotiverede lovgivere har stærkere tilskyndelser til at vedtage populær ny lovgivning end til at investere i upopulær administration af lovgivningen, og af den grund kan der ikke forventes en stærk sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

Samlet set giver litteraturen således ikke klare retningslinjer for, hvilken sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst, vi skal forvente, og under alle omstændigheder trænger diskussionen til et mere solidt empirisk grundlag at stå på.

Måling af regelvækst og administrationsvækst

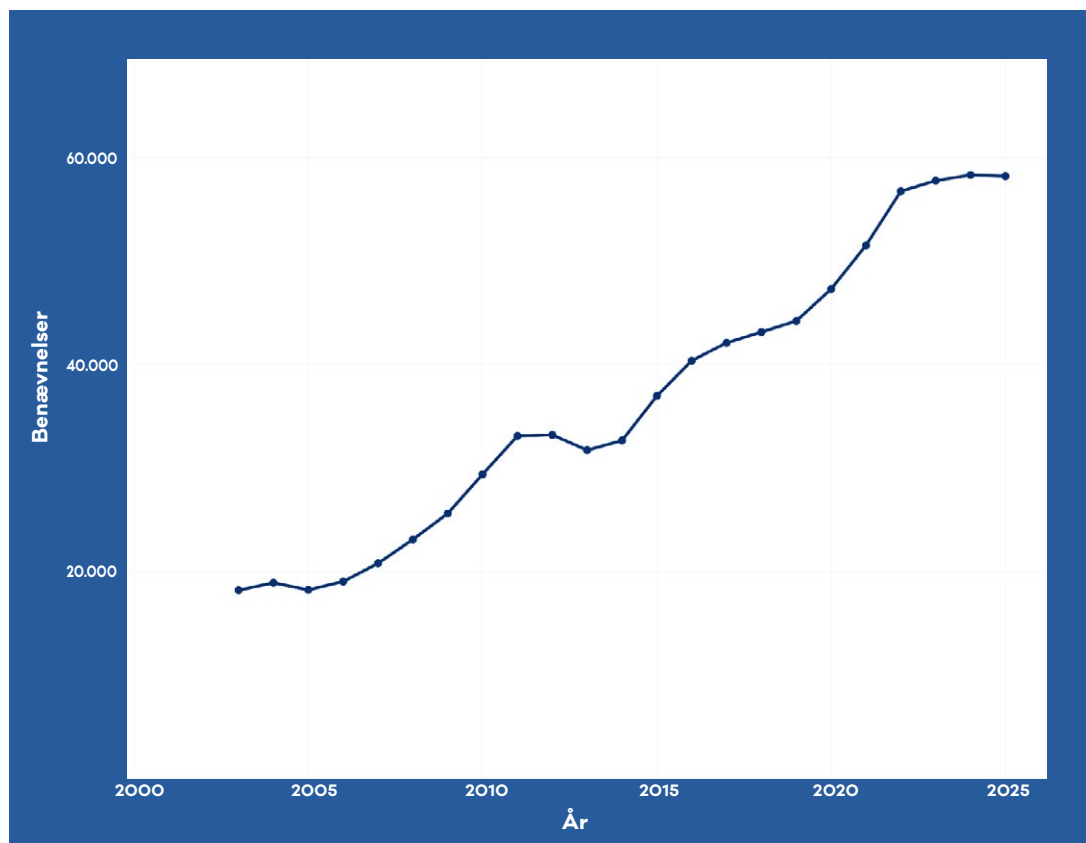
I overensstemmelse med det statslige arbejdsprogram interesserer vi os i denne arti-

kel for centraladministrationen. Konkret medtager vi i vores analyse styrelser, direktorater, tilsyn, nævn og råd. Til gengæld er uddannelsesinstitutioner og kulturinstitutioner udeladt, og det samme er selvstændige offentlige virksomheder som DSB, jf. også Dybvadudvalgets afgrænsning af centraladministrationen (Dybvadudvalget 2023, 401). Desuden er departementerne i ministerierne udeladt for at mindske risikoen for omvendt kausalitet, da administrative årsværk i departementerne i betydeligt omfang er beskæftiget med politik- og lovudvikling. Disse afgrænsninger kan diskuteres, men i og med at vi ender med at inkludere i alt 202 forskellige statslige organisationer i analysen, er vi nogenlunde sikre på, at de resultater, vi finder, har en generel karakter. De 202 organisationer er fremkommet ved, at vi først har modtaget et dataudtræk fra Økonomistyrelsen, hvorefter der fremgik i alt 752 statslige organisationer. De er derefter reduceret til 394 organisationer ud fra vores afgrænsning af centraladministrationen. Derefter er organisationer, der ikke har eksisteret i mere end to år blevet frasorteret, hvorfor vi ender på 202 statslige organisationer, som indgår i analysen.

Efter at have lavet denne liste af 202 organisationer er næste skridt at undersøge for hvert år i perioden 2001-2025, hvor mange gange organisationen er benævnt i gældende love eller bekendtgørelser. Denne optælling er foretaget på grundlag af databasen Retsinformation, og fremgangsmåden bygger på det argument, at hvis en statslig organisation nævnes i lovgivningen, vil det typisk være udtryk for, at denne organisation får en eller flere opgaver. Et eksempel er § 7 i bekendtgørelse om forbud mod ftalater i legetøj og småbørnsartikler, hvori der står: "(...) tilsyn og kontrol med overholdelse af reglerne i bekendtgørelsen udøves af Miljøstyrelsen, jf. lovens regler herom". Det vil i vores datasæt blive registreret som en benævnelse af Miljøstyrelsen.

Figur 1 giver en oversigt over udviklingen i antal benævnelser over tid af de statslige myndigheder, der indgår i denne analyse. Som det fremgår, er det samlede antal benævnelser vokset fra godt og vel 35.000 i 2011 til lige knap 60.000 i 2025.

Figur 1: Udvikling i benævnelser af centraladministrationens organisationer



Note: Figuren viser på tværs af alle gældende love og bekendtgørelser i et givet år det samlede antal benævnelser af de 202 organisationer, som indgår i analysen i denne artikel. For at udjævne mindre udsving fra år til år viser grafen 3 års løbende gennemsnit. Optællingen er baseret på et datatræk fra Økonomistyrelsen.

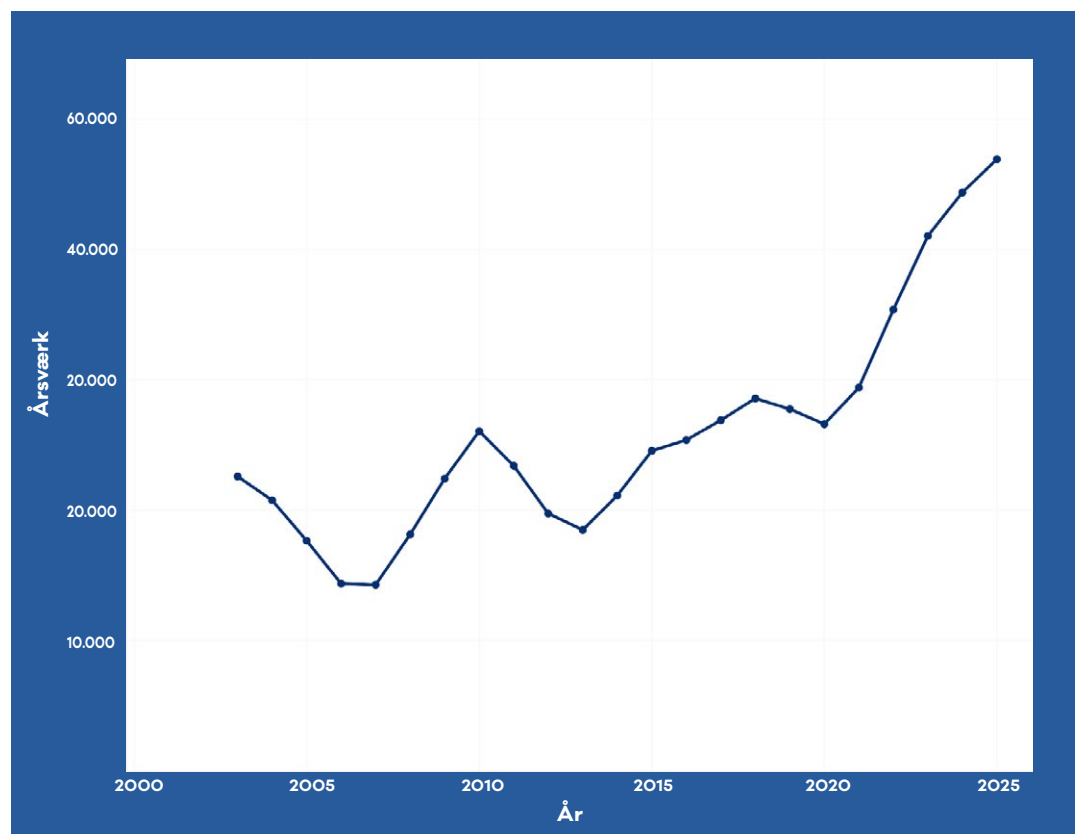
Som et mål på udviklingen i administrative årsværk, benytter vi igen udtrækket fra Økonomistyrelsen. For hver af de 202 statslige organisationer optæller vi for hvert år antallet af medarbejdere på tværs af personalekategorierne. Da opgaverne med kontrol og regeladministration i mange styrelser og organisationer typisk varetages af medarbejdere på tværs af personalekategorier, vurderer vi det mest oplagt at medtage alle

personalekategorier i denne analyse. Vi har dog også gennemført analysen, hvor vi kun medtog personalekategorierne ”jurister/økonomer” og ”kontorfunktionærer”, og mønstret var det samme som vist nedenfor.

Figur 2 viser en oversigt over antal administrative årsværk på tværs af de 202 statslige organisationer, som indgår i analysen. Formentlig på grund af, at vi i denne analyse har frasorteret en række statslige myndigheder, er antallet af årsværk væsentligt lavere, end det antal, som Finansministeriet opgør i forbindelse med lanceringen af det statslige arbejdsprogram (Finansministeriet 2025). Den relativt stærke vækst fra 2019 og frem er imidlertid sammenlignelig på tværs af de to opgørelser, hvilket indikerer, at vi med vores opgørelsesmetode identificerer de samme tendenser, som hvis vi havde fulgt Finansministeriets afgrænsning.

” En anden udfordring er, at selv hvis Finansministeriet for alvor ville levere på den del, der har med regelforenkling at gøre, vil det kræve, at de faktisk har et solidt overblik over gældende regler og de administrative opgaver, som følger af reglerne.

Figur 2. Udviklingen i årsværk i centraladministrationens organisationer

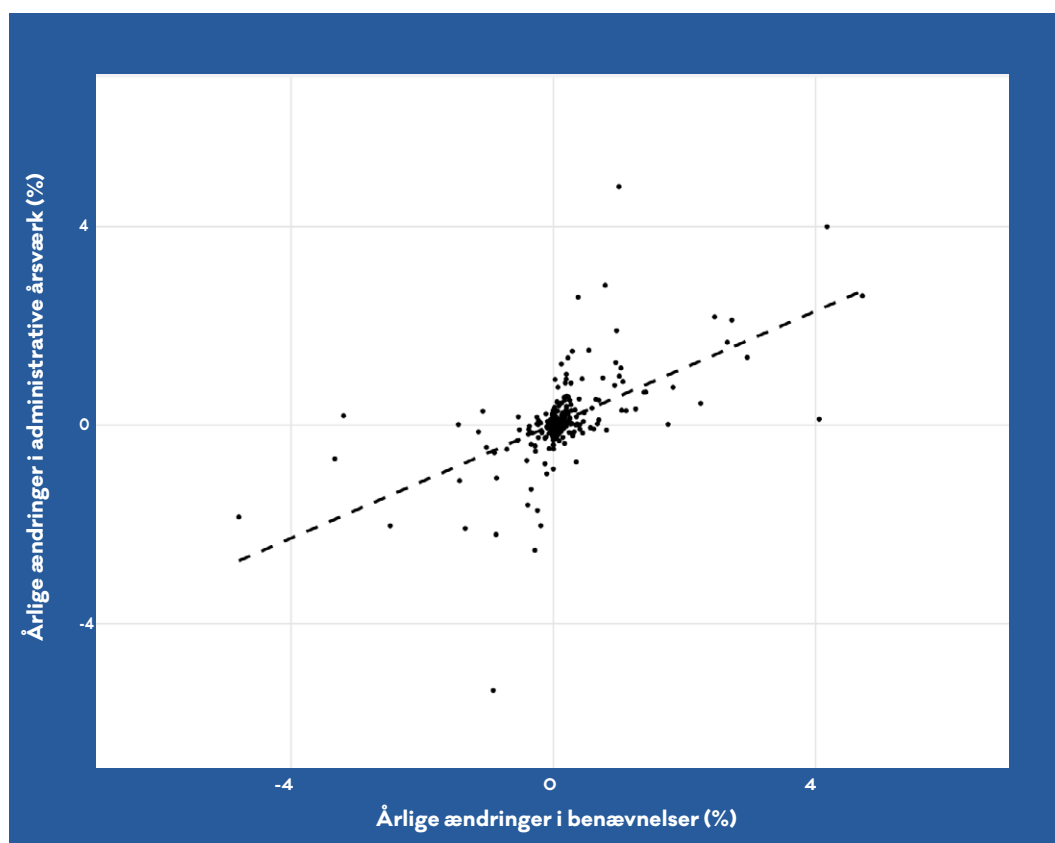


Note: Figuren viser det samlede antal ansatte på tværs af de 202 organisationer, som indgår i analysen. For at udjævne mindre udsving fra år til år viser grafen 3 års løbende gennemsnit. Optællingen er baseret på et datatræk fra Økonomistyrelsen.

Sammenhæng mellem regelvækst og administrationsvækst

Figur 3 viser sammenhængen mellem årlige ændringer i en organisations benævnelse i love og bekendtgørelser og årlige ændringer i organisationens årsværk. Som det fremgår, er der en rimelig klar positiv korrelation mellem de to variable. Hvis antallet af benævnelser stiger (falder), er der en tendens til, at antallet af administrative årsværk i organisationen stiger (falder). Det tyder på, at Weber havde ret i den forstand, at en kerneopgave for embedsfolk stadig er at administrere regler, og derfor er der en sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst.

Figur 3: Sammenhængen mellem ændringer i benævnelser og ændringer i administrative årsværk



Note: Figuren viser for hver af de 202 organisationer, der indgår i analysen, sammenhængen mellem den procentvise ændring i antallet af gange organisationen benævnes i love og bekendtgørelser og den procentvise udvikling i antallet af ansatte i organisationen.

Den sammenhæng, der fremgår af figur 3, har vi undersøgt nærmere i en regressionsanalyse. Den analyse viser en positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem regelvækst og administrativ vækst, selv når der kontrolleres for betydningen af en række andre faktorer end benævnelser i regler: regeringsfarve, vækst i BNP, inflation, politisk opmærksomhed på ministerområdet og år- og trendvariable. Vi har også undersøgt, om der kunne være tegn på omvendt kausalitet – altså om det er ændringen i administrative årsværk, der forklarer væksten eller faldet i benævnelser i love og bekendtgørelser, men det tyder analyserne ikke på. Det bedste gennemsnitlige estimat på tværs af modellerne er, at når benævnelserne af de statslige organisationer, der indgår i grundlaget for denne artikel, stiger med 1 pct., så stiger antallet af disse organisationers årsværk med 0,56 pct.

Det statslige arbejdsprogramms udfordringer

Analysen i denne artikel har givet støtte til den antagelse, der synes at ligge under statens arbejdsprogram, nemlig at der er en sammenhæng mellem væksten i centraladministrationens ansatte og væksten i de opgaver, de løser. Det gode spørgsmål er så, om staten med Finansministeriet i spidsen reelt vil lykkes med opgavebortfald i større stil. Sidstnævnte vil kræve reduktion i gældende love og bekendtgørelser og samtidig begrænsning af nye regler og krav. Netop det har været en stort set uindfriet politisk målsætning på tværs af mere end 40 års afbureaukratiseringskampagner, og det er svært ud fra arbejdsprogrammet at tro på, at man denne gang for alvor får gjort noget ved den del af problematikken. En anden udfordring er, at selv hvis Finansministeriet for alvor ville levere på den del, der har med regelforenkligning at gøre, vil det kræve, at de faktisk har et solidt overblik over gældende regler og de administrative opgaver, som følger af reglerne. Opbygning af den viden og indsigt har regeringer og Finansministeriet imidlertid aldrig prioriteret (Andersen og Mortensen 2023). Endelig er det værd at bemærke en asymmetri, som næsten kan ses med det blotte øje i fi-

gur 3 ovenfor. Det kunne nemlig tyde på, at antallet af statsligt ansatte stiger hurtigere, når antallet af benævnelser stiger, end det falder, når antallet af benævnelser falder. En sådan asymmetri er i givet fald ikke overraskende (Kristensen 1987), men den understreger yderligere omfanget af den opgave, som det statslige arbejdsprogram har udstukket. Det er alt andet lige nemmere at lade administrationen vokse end at skære den ned.

Litteraturliste

Adam, C., Hurka, S., Knill, C. & Steinebach, Y. (2019). *Policy accumulation and the democratic responsiveness trap*. Cambridge University Press.

Andersen, Simon Calmar & Peter Bjerre Mortensen (2023). "40 års regelstyring i blinde: Hvordan gør vi det bedre?" *Administrativ Debat* 2023.3.

Dybvadudvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. djoef.dk

Finansministeriet (2025). *Flerårigt arbejdsprogram for staten*, juni 2025.

Kristensen, Ole P. Væksten (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. Institut for statskundskab, Aarhus universitet.

Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, New York: Aldine-Atherton.

Weber, Max (2003). *Udvalgte tekster*, 2 bind, redigeret af Heine Andersen, Han Henrik Bruun og Lars Bo Kaspersen, Hans Reitzel.

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 #3 – DECEMBER 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.