

Danske regeringers ansættelsesudvalg

1977-2017

AF
PETER HEYN NIELSEN

I 1977 blev det regeringsudvalg, der i dag kaldes Ansættelsesudvalget, oprettet. Udvalget var næppe tiltænkt nogen særlig indflydelsesrig rolle, men ganske langsomt er det blevet en integreret del af dansk regeringsarbejde.

På Statsministeriets hjemmeside beskrives udvalget, hvis formand er statsministeren, i dag således:

Ansættelsesudvalget behandler sager om udnævnelse af visse højere embedsmænd og særlige rådgivere samt udpegninger til bestyrelser, råd, udvalg og nævn samt internationale stillinger. Udvalget behandler også sager om udpegning af medlemmer til ikke permanente udvalg, kommissioner m.v. samt sager om større organisationsændringer i den statslige forvaltning.¹

I dansk statskundskab anerkendes udvalgets vigtighed og eksistens i det omfang, det omtales, men udvalgets virke er ikke undersøgt tilbundsgående. Det er paradoksalt set i lyset af, at udvalgets arbejde er organiseret så centralt som i Statsministeriet, og at udvalget i dag har vetoret over beslutninger, der angår besættelsen af særdeles magtfulde stillinger i den absolutte top af det danske samfund. Udvalgets arbejde og udnævnelser til disse topposter er af afgørende betydning for forholdene mellem en regerings ministre og mellem ministre og embedsmænd og for magtforholdene på Slotsholmen i det hele taget.

Denne artikel undersøger derfor dette relativt uudforskede område og forsøger at give indblik i Ansættelsesudvalgets historie og funktion. Hvorfor oprettede man overhovedet et sådant udvalg? Var intentionen, at det skulle have den funktion, som det har fået i dag? Hvem tog initiativet? Hvilken betydning har Ansættelsesudvalget haft for den

¹ Statsministeriet: „Oversigt over faste regeringsudvalg“. Lokaliseret 27. maj 2017: http://stm.dk/_a_1848.html

udøvende magt, regeringen, i det danske politiske system og for det danske statsministerembede? Det er nogle af de centrale spørgsmål, denne artikel beskæftiger sig med.

Forskning i danske regeringers ansættelsesudvalg

I dansk statskundskab findes få referencer til regeringens Ansættelsesudvalg. Bo Smith-udvalgets omfangsrige rapport fra 2015 om forholdene for embedsmænd og disses relation til politikerne nævner end ikke Ansættelsesudvalget.² Da Ansættelsesudvalgets arbejde er relativt udokumenteret, bliver der i denne artikel lagt stor vægt på at beskrive dets historie.³

En undtagelse er dog professor i statskundskab Tim Knudsen, der i sin bog *Fra folkestyre til markedsdemokrati* (2007) har beskrevet regeringens Ansættelsesudvalg som en formaliseret overvågningsinstans for statsministeren gennem statsministeriets departementschef.⁴ Udvalget blev oprettet for at hindre, at enkelte ministre mekanisk udnævnte topembedsmænd, som deres eget ministeriums folk pegede på.⁵ Med udvalgets oprettelse blev disse udnævnelsessager centraliseret. En del af den magt, som hidtil lå hos de enkelte ministre, blev nu placeret hos statsministeren og Statsministeriets departementschef.⁶ Ansættelsesudvalget skildres her som en af mange delkomponenter, der styrker det danske statsministerembede i forhold til de øvrige ministre.⁷ Det er blandt andet denne tese, der har motiveret denne artikel, da den ikke behandles tilbunds gående hverken hos Knudsen eller andre ste-

² Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015.

³ Lotte Bøgh Andersen, Anne Storkjær Binderkrantz & Kasper Møller Hansen: „Forskningsdesign“, i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab*, 2. udgave, København: Hans Reitzels Forlag 2012, s. 72.

⁴ Tim Knudsen: *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, København: Akademisk forlag 2007, s. 295.

⁵ Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 230ff.

⁶ En tilsvarende beskrivelse findes hos et par erfarne praktikere, nemlig de to tidligere departementschefer Peter Loft og Jørgen Rosted i: Peter Loft & Jørgen Rosted: *Hvem har ansvaret? Revner og sprækker i det danske embedsmandssystem*, København: Gyldendal 2016, s. 42ff.

⁷ Tim Knudsen har beskrevet, at det danske statsministerembede har fået en række institutionelle magtressourcer, som statsministre ikke havde for 50 eller 100 år siden. En dansk statsminister er derfor i dag indehaver af et stadig mere potentielt magtfuldt embede, og styrkelsen skal især ses som en tilsvarende relativ svækkelse af en række menige ressortministre. Jf. Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 281ff.

der. Derfor skal det i det følgende analyseres, hvordan udvalget har påvirket regeringsarbejdet i sin helhed, og om der med regeringens Ansættelsesudvalg kan ses en styrkelse af det danske statsministerembede i forhold til de øvrige ministre over tid.

Denne tematik har vigtige demokrati- og forvaltningshistoriske perspektiver. Det er ambitionen at bidrage til diskussionen om præsidentialisering af parlamentariske systemer, nærmere bestemt *intra-executive* præsidentialisering.⁸ Helt kort dækker tesen om præsidentialisering over, at parlamentariske systemer på nogle punkter de facto kommer til at fungere mere som præsidentielle systemer. Heri ligger blandt andet, at statsministeren ikke blot er den første blandt ligemænd i regeringerne, men at han eller hun får en endnu stærkere position i forhold til de øvrige ministre. Dette flugter mere med et præsidentielt system, hvor præsidenten pr. definition har en mere fremtrædende position i den regering, han selv udpeger.

Et centralt aspekt ved Ansættelsesudvalgets eksistens er, at det kan skabe et komplekst loyalitetsforhold for fagministrenes departementschefer.⁹ Det kunne også gælde andre embedsmænd end departementscheferne, men departementscheferne er særligt interessante, fordi de indtager en så central rolle i rådgivningen af ministrene.¹⁰ Departementschefers jobsikkerhed er ikke den samme som tidligere, de bliver udskiftet stadig oftere.¹¹ Dermed foretager regeringens Ansættelsesudvalg simpelthen flere afgørende udnævnelser end tidligere og har således flere anledninger til at udøve magt.¹² Men det gør også, at departementschefers karrierer bliver afhængige af deres forhold til statsministeren og Statsministeriets departementschef. Dette kan stille en departementschef over for modstridende krav og forventninger, især i tilfælde af en flerpartiregering, hvor departementschefens minister måtte tilhøre ét parti, og statsministeren et andet.

Kilderne til forholdene i den danske centraladministration

Forvaltningsforskere har fremhævet flere kildeproblemer, som forskning i den danske centraladministration konfronteres med. Nogle an-

⁸ Karina Pedersen & Tim Knudsen: „Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy“, i Thomas Pogunkte & Paul Webb (red.): *The Presidentialization of Politics*, New York: Oxford University 2005.

⁹ Pernille Boye Koch & Tim Knudsen: *Ansvarer, der forsvandt. Om magten, ministrene og embedsværket*, Frederiksberg: Samfundslitteratur 2014, s. 45.

¹⁰ Bo Smith-udvalget 2015, s. 116.

¹¹ Koch & Knudsen 2014, s. 45.

¹² Peter Heyn Nielsen: „VK-æraens departementschefer – troldmændene fra Oz“, *Politik*, 17 (1), s. 39-48, 2014, s. 46.

går Ansættelsesudvalget specifikt, mens andre gælder forhold vedrørende ministre og topembedsmænd generelt.¹³

Alt, hvad der har med Statsministeriet at gøre, er omgærdet af en nærmest hysterisk lukkethed.¹⁴ Noget så lavpraktisk som at finde ud af Ansættelsesudvalgets navn over tid var en tidskrævende proces. Tilsvarende kunne man intet sted finde, hvem der har været medlem af udvalget gennem tiden. Begge dele retter denne artikel op på.

Et andet problem er de meget få informanter.¹⁵ Det er ikke let at få et interview med disse relativt få mennesker eller at få adgang til, hvad de måtte have efterladt af skriftlige kilder. Siddende ministre er ikke lette at få i tale for forskningen. Hvad angår forhenværende politikere, er de ofte friere i deres udmeldinger, da de politiske begivenheder, som de har været involveret i, oftest bliver mindre kontroversielle, som tiden går. Men samtidig mister disse ministres erindringer også værdi, fordi de på flere års afstand har svært ved at huske konkrete administrative omstændigheder.¹⁶ Flere tidligere ministre har til arbejdet med denne artikel udtalt, at de ikke kan huske noget videre om arbejdet i udvalget. At siddende ministre er særdeles travle, gør det tilsvarende svært at få dem til at deltage i forskningsprojekter.¹⁷

For tiden omkring udvalgets oprettelse bygger denne artikel på forskellige af regeringernes interne dokumenter og referater fundet på Rigsarkivet. Det er en langsommelig og potentielt uendelig proces at grave relevante dokumenter frem desangående. Der er ikke noget arkiv, hvor dokumenter om regeringsudvalg er samlet. Man skal gå ministres og topembedsmænds embedsarkiver igennem ét for ét, hvor det varierer utrolig meget, om de efterladte dokumenter er journaliseret med nogen form for systematik. De dokumenter, jeg har inddraget, har været journaliseret lidt tilfældigt under referater fra ministermøder og sager under „diverse“ i en embedsmænds arkiv.

Jeg har gennem årene været igennem mange ministres embedsarki-

¹³ Peter Heyn Nielsen: *Det utaknemmelige statsministerembede*, speciale ved Institut for statskundskab, Københavns Universitet 2014, s. 31ff.

¹⁴ Tim Knudsen: „Ledelse og koordinering i regeringen“, i Tim Knudsen (red.): *Regering og embedsmænd: Magt og demokrati i staten*, Aarhus: Systime 2000, s. 53.

¹⁵ Tim Knudsen: „Magt og demokrati i regering og centraladministration“, i Knudsen, *Regering og embedsmænd*, s. 37. Se yderligere: Jørgen Grønnegård Christensen: „Brecht og den gode embedsmand“ i Karsten Ronit & Bo Rothstein (red.): *Den politiske forvaltning – historiske spor i nutidens forvaltning. Festskrift til Tim Knudsen*, København: Forlaget politiske studier 2005, s. 33.

¹⁶ Om lignende kildeproblematikker se: Nielsen, *Det utaknemmelige statsministerembede*, s. 31-33.

¹⁷ Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 192.

ver. Det er påfaldende, hvor meget de varierer i omfang og i, hvor systematisk de er journaliseret. Flere ministres arkiver er stort set tomme, med kasser, der har meget unøjagtige titler, mens eksempelvis Knud Heinesens arkiv omvendt tæller flere hundrede systematisk ordnede kasser.

Søger man i Rigsarkivets database på „ansættelsesudvalg“ eller „udnævnelsesudvalg“, der var udvalgets oprindelige titel, får man kun ét relevant resultat. Det gælder en kasse i Mimi Jakobsens embedsarkiv for tiden som minister i Poul Nyrup Rasmussens anden regering. Jeg ansøgte Rigsarkivet om tilladelse til at se den, men jeg blev af Erhvervs- og vækstministeriet nægtet adgang efter mere end et års sagsbehandlingstid, fordi materialet angiveligt indeholdt personfølsomme oplysninger om personer, hvis erhvervskarrierer stadig var i gang. Derudover rummer Svend Jakobsens og Knud Heinesens embedsarkiver enkelte papirer om udvalget arkiveret sammen med materiale fra andre regeringsudvalg, men indholdet begrænser sig til enkelte kortfattede mødeindkaldelser.

Lærebøger og erindringslitteratur omtaler kun i yderst begrænset omfang Ansættelsesudvalget. Erindringerne beskæftiger sig typisk med større og mere kontroversielle politiske forløb eller forlig end med administrative processer, som arbejde i regeringsudvalg kan siges at være. Jeg har inddraget denne type kilder, hvor det har været relevant. Det samme gælder mediernes meget sparsomme dækning af emnet. Medierne beskæftiger sig undertiden med regeringsudvalg, men det gælder især Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget (sidenhen K-udvalget og Ø-udvalget), hvorimod Ansættelsesudvalget kun i et forsvindende lille antal tilfælde når frem til avisspalterne.¹⁸

Anker Jørgensen har udgivet dagbøger fra sin statsministertid. Heri omtaler han lejlighedsvis regeringsudvalg. Undervejs nævner han eksempelvis regeringens Boligudvalg, regeringens EF-udvalg, regeringens Økonomiudvalg, regeringens Skatteudvalg og regeringens Planlægningsudvalg – men aldrig regeringens Udnævnelsesudvalg.¹⁹ Ud-

¹⁸ Søger man på „ansættelsesudvalg“ i Infomedia-databasen, kommer der kun ganske få resultater. De fleste af disse handler om alle mulige andre ansættelsesudvalg end regeringens, fx i en lokal bestyrelse, på et universitet etc. Det samme gør sig gældende for søgninger på „udnævnelsesudvalg“ eller „udnævnelses- og organisationsudvalg“, som udvalget også har heddet.

¹⁹ Regeringens Boligudvalg, regeringens EF-udvalg og Regeringens Økonomiudvalg i: Anker Jørgensen: *Bølgegang. Fra mine dagbøger 1972-1975*, København: Fremad 1989, hhv. s. 86, 84 og 96.; Regeringens Skatteudvalg i Anker Jørgensen: *I smult vande. Fra mine dagbøger 1975-1977*, København: Fremad 1989, s. 137.; Regeringens Planlægningsudvalg i: Anker Jørgensen: *Brændingen. Fra mine dagbøger 1978-1982*, København: Fremad 1990, s. 22.

nævnelssager omtales kun overfladisk. Det er illustrativt for, hvor svært det er at fremskaffe information om emnet.

Det var ambitionen at interviewe et fast medlem af Ansættelsesudvalget for hver regering siden udvalgets oprettelse. Det var ikke muligt at opfylde den ambition, men følgende faste medlemmer har bidraget med udsagn, der dækker hver statsministerperiode frem til 2011 (tid som fast medlem i parentes): Knud Heinesen (1977-1979, 1981-1982), Tom Høyem (1982-1987), Uffe Ellemann-Jensen (1988-1993), Mogens Lykketoft (1993-2000), Brian Mikkelsen (2001-2011) og Claus Hjort Frederiksen (2001-2011). For de seneste regeringer har det været umuligt at få faste medlemmer til at stille op til interview. For Lykketoft og Hjort Frederiksen er udsagnene også relativt sparsomme.

Ud over de nævnte kunne snart sagt alle øvrige ministre siden 1977 og en del topembedsmænd have været inddraget som informanter. Det ville have været særdeles omfattende, og jeg er derfor gået efter at fylde huller ud, så jeg havde udsagn om udvalget kontinuerligt for hele den periode, som artiklen beskæftiger sig med. Jeg har grebet alle interviews an på den måde, at jeg har stillet åbne spørgsmål om udvalgets arbejde.²⁰ Det var afgørende for mig, at jeg ikke lagde ord i munden på de interviewede, men at de i stedet lagde ud med at fortælle, hvad de huskede om udvalgets funktion og virke.

For den nyeste tid bygger artiklen på regeringernes interne formelle retningslinjer for udvalgets arbejde. Skiftende danske regeringer har siden udvalgets oprettelse haft et sæt af interne retningslinjer for Ansættelsesudvalgets arbejde, der i dag har Statsministeriet som afsender, og som omdeles til regeringens ministre. Disse var oprindeligt ganske kortfattede, men er blevet mere detaljerede med tiden, som det vil fremgå. Disse retningslinjer, der aldrig har været kendt for offentligheden, har jeg fået adgang til gennem anmodninger om aktindsigt hos Statsministeriet.

Koordination og ledelse i en dansk regering

Ansættelsesudvalgets rolle skal ses i perspektiv af, hvilken rolle regeringsudvalg generelt spiller. I bredere forstand angår det spørgsmålet om, hvornår en minister selv kan træffe beslutninger, hvornår beslutninger træffes gennem drøftelse blandt flere eller alle ministre, eller hvornår regeringsledelsen bestemmer.

Regeringsudvalg og ministermøder omtales ikke i Grundloven. Det danske regeringssystem bygger på ressortprincippet, hvor ministre principielt er øverste chef for hver deres område af forvaltningen.

²⁰ Jørgen Elklit & Henrik Jensen: „Kvalitative datakilder“, i Andersen, Hansen & Klemmensen, *Metoder i statskundskab*, s. 133.

Ministrene er individuelt ansvarlige over for Folketinget.²¹ En dansk regering er ikke forfatningsmæssigt bundet af, at nogle beslutninger skal træffes kollektivt, som det er tilfældet i andre lande.²²

Man kunne tro, at statsrådet bandt regeringen sammen på denne måde. Ifølge Grundloven skal "alle love og vigtige regeringsforanstaltninger" behandles i statsrådet, hvor alle ministre er til stede.²³ Møderne ledes af monarken, ligesom tronfølgeren deltager efter sit fyldte 18. år. I dag er det dog almindelig anerkendt, at statsrådet ikke har nogen videre praktisk betydning.²⁴

Ministtermødet, som ikke omtales i Grundloven, havde i mange år den funktion, at det bidrog til at binde regeringen sammen som et kollektiv.²⁵ Her mødtes alle ministrene og drøftede regeringens politiske linje. Men ministermødet har i dag slet ikke samme kollektiverende funktion i regeringsarbejdet.

I en lang periode efter 1901 var det normalt for en regering at have under ti ministre, så det rent praktisk kunne lade sig gøre at koordinere regeringens politik på ministermøderne.²⁶ Ministermødet var den øverste instans i regeringens beslutningspyramide, men derudover var der udpræget ressortautonomi.²⁷

Under 2. Verdenskrig opstod det første egentlige regeringsudvalg. I 1959 skrev professor Poul Meyer i en statskundskabsgrundbog, at „indenfor det britiske kabinet eksisterer til stadighed en række stående udvalg til behandling af særlige sagsområder. I Danmark kendes kun et enkelt sådant udvalg af fastere karakter, nemlig økonomiudvalget“.²⁸ Her mødtes kun en inderkreds af ministre.

Et regeringsudvalg underminerer ikke nødvendigvis ministermødet, men det udgør alt andet lige et forum med forrang for ministermødet, fordi det formaliserer en mulighed for topstyring af regerin-

21 Tim Knudsen: „How Informal Can You Be? The Case of Denmark“, i B. Guy Peters, R.A.W., Rhodes & Vincent Wright (red.): *Administering the Summit Administration of the Core Executive in Developed Countries*, New York: Palgrave Macmillan 2000, s. 156.

22 Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 296.

23 Nuværende paragraf 17, paragraf 21 i 1849-grundloven.

24 Peter Germer: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, København: DJØF Forlag 2012, s. 61.; Søren Ole Olesen: „Tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet“, i Per Fischer (red.): *Statsministeriet i 75 år*, København 1989, s. 146.

25 Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 298-300.

26 F.eks. så sent som Neergaard-regeringerne 1920-1924.

27 Knudsen, „Ledelse og koordinering i regeringen“, s. 68.

28 Poul Meyer: *Politik: Statskundskab i grundtræk*, København: Nyt Nordisk Forlag 1959, s. 156.

gen på et givent område. Regeringens Ø-udvalg var i mange år efter 2. Verdenskrig det mest betydningsfulde og formaliserede regeringsudvalg, med plads til at også ministermøderne kunne spille en rolle. Men som tiden gik, steg antallet af ministerposter i regeringerne, samtidig med at beslutningerne, der skulle drøftes, steg både kvantitativt og kvalitativt. Ministermøder, hvor hele regeringen var samlet, ville derfor blive overbelastede, hvis alt skulle drøftes her. Ministermødet er derfor nu kun relativt sjældent et forum for diskussion.²⁹

Daværende lektor i statskundskab Jørgen Grønnegård Christensen konkluderede om udviklingen pr. 1977, at ministermødet i efterkrigstiden i stigende grad var blevet aflastet af regeringsudvalg.³⁰ Stadig flere regeringsanliggender blev styret og koordineret fra regeringsudvalg og i ringere grad af ministrene individuelt eller i ministermødet.³¹ Dengang var opfattelsen, at en plads i et vigtigt ministerudvalg kunne give plads for en minister til at arbejde ud over grænserne for deres respektive ministeriers ressortområder.³²

Når det kommer til den overordnede politiske linje i regeringerne, har K-udvalget og Ø-udvalget siden i hvert fald 1982 været de vigtigste regeringsudvalg.³³ Bo Smith-udvalget konkluderede ultimo 2015 om dansk regeringsarbejde:

Historisk har det danske ministerstyre været karakteriseret ved ganske stor autonomi for de enkelte ministre, der da også hver for sig er ansvarlige for deres ressortområde, men i de sidste 10-15 år er der etableret en stærkere intern koordinering og styring af regeringsarbejdet. [...] Den løbende interne regeringskoordination sker i de to faste regeringsudvalg Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget.³⁴

²⁹ Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 298-299.

³⁰ Jørgen Grønnegård Christensen: *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København: Samfundsvidenskabeligt orlag 1980, s. 134. Se også: Knudsen, „Ledelse og koordinering i regeringen“, s. 58-59.

³¹ Christensen, 1980, s. 148-149.

³² Christensen, 1980, s. 148-149.

³³ Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 272-273. Knudsen, „How Informal Can You Be? The Case of Denmark“, s. 161-162. Begge udvalg ophørte lejlighedsvis med at fungere. For Ø-udvalget gælder det en overgang i Schlüterepokens slutning og for K-udvalget skete det i 1998. Derudover kan nævnes, at regeringerne Hilmar Baunsgaard I og Anker Jørgensen III-V havde udvalg i stil med K-udvalget. For historikken desangående se: Nielsen, *Det utaknemmelige statsministerembede*, s. 25 (note 42).

³⁴ Bo Smith-udvalget 2015, s. 85.

Hvor stor vægt udvalgene hver især gives, kan variere fra regering til regering og over tid.

Statsministeren sidder i dag ikke med til Ø-udvalgets møder, de ledes af finansministeren. Statsministeren er til gengæld formand for K-udvalget, så statsministeren kan siges at være mere involveret i fastlæggelsen af regeringens politiske linje, jo mere fremtrædende en rolle K-udvalget har i regeringens arbejde. Omvendt er statsministeren mere tilbagetrukket internt i regeringen, hvis Ø-udvalget bliver mere dominerende end K-udvalget.³⁵

Emnet for denne artikel er, hvordan det forholder sig med skiftende regeringers Ansættelsesudvalg. Kan man med oprettelsen af dette udvalg se en tendens til, at der etableres et hierarki internt i regeringen, når det kommer til udnævnelssager? Udhuler Ansættelsesudvalget den principielle ressortautonomi, når det kommer til udnævnelssager? I givet fald vil det give udvalgets faste medlemmer en mere fremtrædende rolle i regeringsarbejdet i forhold til de øvrige ministre og ministerier.

Frem mod udvalgets oprettelse

Poul Meyer anførte i 1959 om regeringsarbejdet i efterkrigstiden, at kun de vigtigste regeringsanliggender blev behandlet i ministermøde – underforstået at resten klarede ministrene hver især, eller det blev klareret i Ø-udvalget. Men til ministermødets sager hørte dengang faktisk:

... forslag til besættelse af vigtigere administrative poster, i centraladministrationen drejede det sig tidligere kun om departementschefer og institutionschefer, under koalitionsregeringen fra 1957 skal besættelse af alle stillinger til og med kontorcheffstillinger behandles i ministermøde.³⁶

I slutningen af 1970'erne var situationen under forandring. Christensen skrev her:

³⁵ Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 272-273.; Lotte Jensen: *Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*, Odense: Syddansk Universitetsforlag 2008, s. 446-452.

³⁶ Meyer 1959, s. 156. I erindringslitteraturen findes illustrative eksempler på behandling af udnævnelssager af ældre dato. Det gælder eksempelvis hos P. Munch fra hans tidlige udenrigsministertid og Carl Hermansen fra hans første tid som kirkeminister (1945-1947) jf. følgende: P. Munch: *Erindringer 1924-1933*, København 1964, s. 200-202; Carl Hermansen: *Fra Thorshavn til Frederiksholms Kanal*, København 1948, s. 133.

Med baggrund i en række udnævnelsessager til ledende stillinger i centraladministrationen, fandt kredse i regeringen det imidlertid mindre tilfredsstillende, at en udnævnelsessag på højeste niveau i de fleste tilfælde var kørt så langt frem af fagministeren, at regeringen på ministermødet næppe havde nogen reel mulighed for at gribe ind i forløbet.³⁷

Det førte til oprettelsen af det udvalg, vi sidenhen kom til at kende som Ansættelsesudvalget. Deri lå også en mulighed for at aflaste ministermødet.

Siden da er udvalgets oprettelse ikke blevet gransket nærmere. Det fremgik ikke hos Christensen, hvilke konkrete udnævnelsessager der udløste idéen om udvalgets oprettelse. De for eftertiden overleverede ministermødereferater omtaler påfaldende få eksempler på udnævnelsessager, der synes at have affødt interne kontroverser i regeringen. Referaterne fra ministermøderne er generelt meget kortfattet formuleret.

Det går igen i flere kilder, at Ansættelsesudvalget blev nedsat på ministermødet 30. september 1977.³⁸ I de første dokumenter, hvor udvalget omtales, bærer det ikke noget specifikt navn. Det omtales som „et udvalg bestående af statsministeren, finansministeren og økonomiministeren“ eller lignende.³⁹ I oversigter over regeringsudvalg under Anker Jørgensens regeringer figurerer udvalget under titlen „Udvalget vedrørende udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“, mens det andre steder omtales som „Udnævnelsesudvalget“.⁴⁰

Omkring etableringen af udvalget opremses i regeringens interne dokumenter en række datoer, hvor der er truffet beslutninger, der har

³⁷ Christensen, 1980, s. 154.

³⁸ „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.; „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993; „Regeringen Anker Jørgensen II. Ministermøde nr. 138, den 30 september 1997“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, ministermødereferater 1968-1982.

³⁹ „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁴⁰ 'Udnævnelsesudvalget' i: „Notits“ af 17. juni 1982 i Rigsarkivet: Finansministeriet, Knud Heinesen, ministerarkiv, Regeringens udvalg 1981-1982; 'Udvalget vedrørende udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger' i: „Oversigt over faste regeringsudvalg“ af 1. februar 1979 i Rigsarkivet: Miljøministeriet, Mødemateriale, Ministermøder 1978-1997.

bygget op til udvalgets oprettelse.⁴¹ Den første dato er 16. november 1976, hvor der var ministermøde. Det blev sidenhen anført, at her „gav statsministeren udtryk for ønske om at få etableret en ordning omkring vigtigere udnævnelser, som kunne sikre den bedst mulige koordinering i forbindelse med regeringens behandling af sådanne sager“ (citeret 5. januar 1979).⁴² Det beskrives ikke nærmere, men det ligner meget den karakteristisk, Christensen gav.

På dagsordenen for ministermødet 16. november 1976 var den eneste oplagte sag, der kan relateres til emnet, at der skulle findes en ny departementschef til Forsvarsministeriet.⁴³ Forsvarsminister Orla Møller indstillede P.V. Christiansen som afløser for den afgående departementschef, og indstillingen blev godkendt på samme møde, fremgik det sidenhen af referatet. Knud Heinesen anser det i dag som værende sandsynligt, at Anker Jørgensen tog en diskussion om netop denne sag på ministermødet, fordi han ikke kunne udstå Orla Møller.⁴⁴

Af senere dokumenter fremgår det, at regeringen halvanden måned senere på ministermøde 4. januar 1977 aftalte, „at statsministeren, finansministeren og økonomiministeren nærmere skulle drøfte, hvorledes man kunne opnå en bedre koordinering på regeringsplan af overvejelser vedrørende vigtigere udnævnelser, departementschefsudnævnelser m.v.“.⁴⁵ Det var altså Anker Jørgensen, Knud Heinesen og Per Hækkerup – de samme personer, som kom til at udgøre Udnævnellesudvalget, da det blev oprettet.

Det fremgår dog ikke, hvad der gav anledning hertil. Sagen om udnævnelser af Forsvarsministeriets departementschef har muligvis været i frisk erindring. Den 4. januar 1977 var der også udnævnelser af forskellige topposter i Udenrigstjenesten på dagsordenen, som kan have fremkaldt samme diskussion.⁴⁶ Derudover var der også et punkt

41 Eksempelvis „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

42 „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

43 „Dagsorden vedrørende ministermødet 16. november 1976“ i: Rigsarkivet: Finansministeriet, Knud Heinesen, ministerarkiv, Ministermøder 1971-1982.

44 Interview 6. november 2015.

45 „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

46 „Dagsorden vedrørende ministermødet 4. januar 1977“ i Rigsarkivet: Miljøministeriet, Mødemateriale, Ministermøder (1978-1997).

på dagsordenen, der angik personaleforhold i Centraladministrationen. Af et senere referat fremgik:

I forbindelse med behandlingen fra udvalget vedrørende friere personalebevægelighed i centraladministrationen i ministermødet den 4. januar 1977 knyttede statsministeren en forbindelse mellem betænkningens forslag og spørgsmålet om en bedre koordinering på regeringsplan af overvejelser vedrørende vigtigere udnævnelser, departementschef-udnævnelser m.v.⁴⁷

Statsministeren skulle på dette møde have ytret ønske om at forbedre koordineringen af besættelsen af disse stillinger:

Statsministeren tilkendegav på mødet, at han kunne forestille sig en ordning, som gav mulighed for en vurdering i regeringen i god tid, inden beslutningen blev truffet. Et led i en sådan ordning kunne være, at ministrene orienterede på ministermøde om forestående opslag af sådanne ledige stillinger. Statsministeren fandt, at der var en tendens til meget få ansøgninger til topstillinger. Det kunne hænge sammen med, at indgående kendskab til sagsområdet og anciennitetshensyn blev tillagt for stor vægt i forhold til øvrige personlige kvalifikationer.⁴⁸

Flere kilder beskriver altså, at statsministeren var utilfreds med, at det i høj grad var „systemets mænd“, der mekanisk blev udnævnt til topposter, eksempelvis med formuleringer om, at der blev lagt „for stor vægt“ på „indgående“ kendskab til sagsområdet og på „anciennitetshensyn“.

De udsagn mener Ritt Bjerregaard og Knud Heinesen i dag at kunne genkende.⁴⁹ Knud Heinesen afviser derimod, at det var Anker Jørgensens idé at oprette et udvalg, der skulle beskæftige sig med emnet, da den slags organisatoriske forhold ikke interesserede ham.

Andre forhold kan også tænkes at have spillet ind. Dels var det en generel tendens, at man i Anker Jørgensens sidste regeringer oprette-

⁴⁷ „Baggrundsnotat om proceduren på regeringsplan ved udnævnelser i vigtigere stillinger“ af 21. marts 1977. Det var vedlagt som bilag til „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁴⁸ „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁴⁹ Interview med Ritt Bjerregaard 2. august 2015 og interview med Knud Heinesen 18. november 2013.

de usædvanlig mange regeringsudvalg, når der opstod forskellige større og mindre problemer. Regeringen Anker Jørgensen V har stadig danmarkshistoriens rekord som den regering, der nedsatte flest regeringsudvalg (25).⁵⁰ Flere af dem nåede imidlertid knap at mødes. Forskellen på Udnævnelsesudvalget og mange af de andre udvalg, der blev „opfundet“ dengang, er, at det fik lov at overleve – foreløbigt kontinuerligt helt til i dag.⁵¹ Dels hører det med til historien, at det var på samme ministermøde, at regeringens Planlægningsudvalg blev nedlagt.⁵² Planlægningsudvalget skulle blive en slags forløber for senere regeringers K-udvalg.⁵³ Det vidner om, der på dette tidspunkt har været diskussioner i regeringen om, hvordan koordinationen af regeringsarbejdet skulle praktiseres. Denne interne koordination skulle så også gælde for udnævnelsessager, der fik sit eget snævre regeringsudvalg. Inspirationen til Planlægningsudvalget var Betænkning 743 om planlægning i Centraladministrationen, der var udkommet to år tidligere, og som blev diskuteret på dette ministermøde. Betænkningen nævnte ikke noget om et udnævnelsesudvalg, men betænkningen og diskussionen herom kan eventuelt have givet inspiration hertil.

Som det vil fremgå nedenfor, har udvalget skiftet navn undervejs. Personkredsen har varieret over årene, men har som sin faste kerne indbefattet statsministeren og som oftest finansministeren (se tabel 1).

Ministrene skulle forberede deres udnævnelsessager bedre

Den 30. september 1977 var der ministermøde, og her indstillede de tre nævnte ministre, Anker Jørgensen, Knud Heinesen og Per Hækkerup, at man nedsatte et permanent udnævnelsesudvalg. En procedure for dets arbejde var vedlagt.⁵⁴ Det fremgår af flere af regeringens interne dokumenter, at man på samme møde vedtog indstillingen.⁵⁵ Udnævnelsesudvalget skulle bestå af de tre personer, der havde drøftet emnet, altså stats-, finans- og økonomiministerne.

⁵⁰ Knudsen, „Ledelse og koordinering i regeringen“, s. 68.

⁵¹ Se f.eks.: Olesen 1989, s. 154-155.

⁵² Jf. det officielle referat „Regeringen Anker Jørgensen II. Ministermøde nr. 138, den 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, ministermødereferater 1968-1982.

⁵³ Ordet *planlægning* var centralt i forvaltningsdiskussionerne dengang. Om dette udvalgs oprettelse se eventuelt Weekendavisen 16. december 1977, s. 4 og Anker Jørgensens dagbog for 15. februar 1978: Jørgensen 1990, s. 22.

⁵⁴ „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁵⁵ „Notits vedrørende regeringens behandling af sager om udnævnelser i visse højere tjenestemandstillinger“ af 5. januar 1979 i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

Hvilken aktivitet der var i udvalget i begyndelsen, fremgår mindre klart af kilderne, men udvalget fortsatte med at eksistere i alle senere Anker Jørgensen-regeringer.⁵⁶ På det tidspunkt blev proceduren, at en minister skulle melde ud til et ministermøde, hvis der opstod ledighed i en relevant stilling inden for dennes ressortområde – om muligt inden stillingen blev opslået. Dernæst skulle den ansvarlige fagminister efter ansøgningsfristen drøfte besættelse af stillingen med Udnævnelsesudvalget, idet fagministeren forud for udvalgets møde skulle fremsende et kort CV for de bedst egnede ansøgere. Når udvalget i samarbejde med den givne fagminister på denne baggrund var nået frem til en kandidat, skulle ministermødet til sidst endeligt godkende ansættelsen.⁵⁷ Udvalget tog dengang kun stilling til de absolutte topposter i Centraladministrationen. Det ville som udgangspunkt være departementschefer, direktører og kun lejlighedsvis afdelingschefer.⁵⁸

Knud Heinesen har over 30 år senere ingen erindring om, hvem der fostrede idéen om at oprette udvalget. Han siger følgende om oprettelsen af udvalget:

Hidtil var de vigtigste udnævnelser blevet behandlet på ministermøder. Her kunne der udvikle sig diskussioner, om den indstillende minister nu også havde undersøgt sagen godt nok, således at der var sikkerhed for, at indstillingerne virkelig drejede sig om de bedst kvalificerede. Udvalget skulle sikre, at ministeren lagde større vægt på en grundig forberedelse af en udnævnelsessag.⁵⁹

Udvalgets konkrete arbejde er svært at få yderligere indblik i. Hverken Ritt Bjerregaard, Mogens Lykketoft eller Bjørn Westh husker noget om udvalgets arbejde i Anker Jørgensens statsministertid.⁶⁰

Oprettelsen af udvalget skabte et grundlag for, at flertallet af ministrene på ministermødet fik frataget muligheden for at deltage ligeværdigt i debatten om disse stillinger. Det ville ikke give mening at

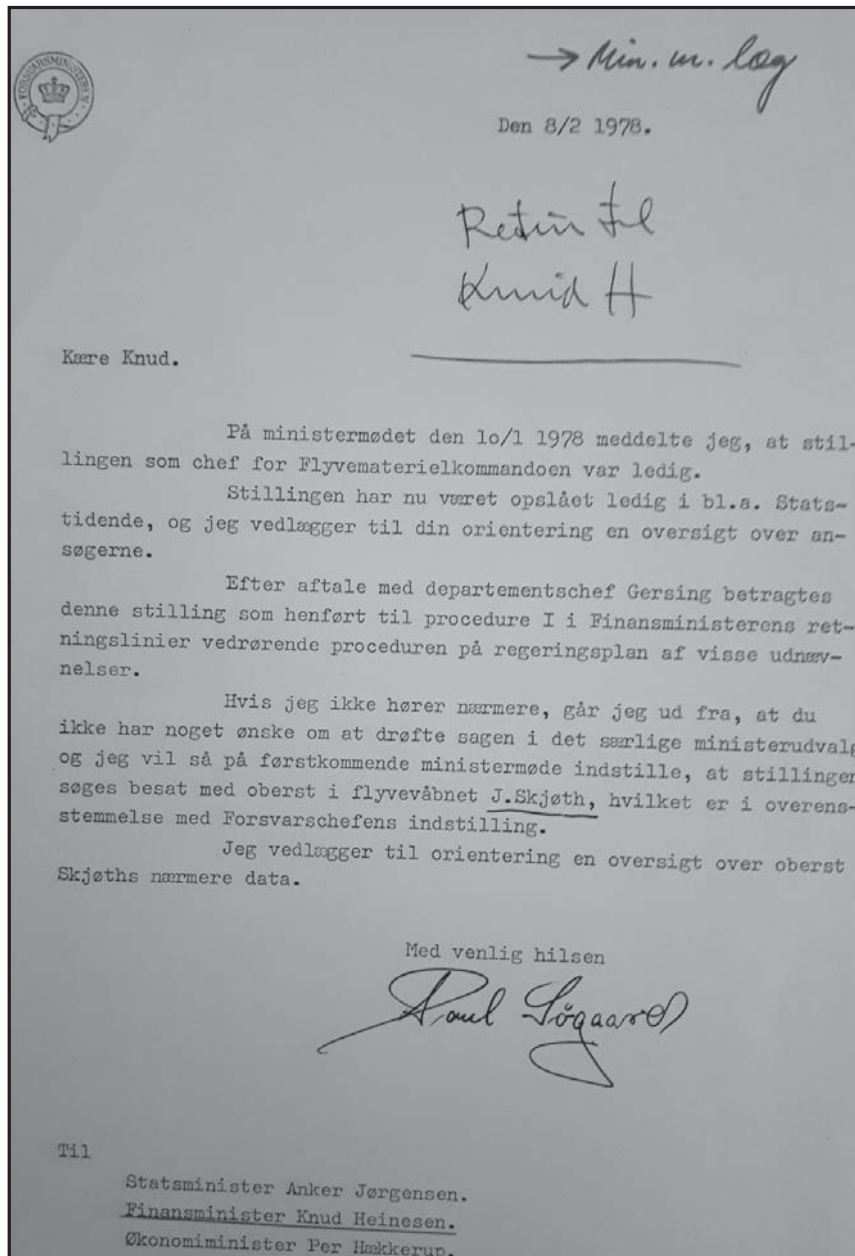
⁵⁶ Aktindsigt hos Statsministeriet 23. september 2015.

⁵⁷ „Baggrundsnotat om proceduren på regeringsplan ved udnævnelser i vigtigere stillinger“ af 21. marts 1977. Det var vedlagt som bilag til „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁵⁸ „Baggrundsnotat om proceduren på regeringsplan ved udnævnelser i vigtigere stillinger“ af 21. marts 1977. Det var vedlagt som bilag til „Notat til ministermødet 30. september 1977“ i Rigsarkivet: Statsministeriet, Departementschef Peter Wiese, Diverse materiale 1979-1993.

⁵⁹ Interview 18. november 2013.

⁶⁰ Interview med Ritt Bjerregaard 2. august 2015, interview med Mogens Lykketoft 7. august 2015 og interview med Bjørn Westh 28. juli 2015.



Det er svært at finde dokumentation for, hvordan arbejdet i Udnævnelsesudvalget foregik i de første år efter, det blev nedsat. Dette brev viser, at der var en bevidsthed om udvalgets eksistens blandt de ministre, der ikke var faste medlemmer. Selvom denne konkrete udnævnelse ikke krævede behandling i udvalget, blev medlemmerne samt Statsministeriets departementschef (Gersing) orienteret før regeringens øvrige ministre. Det bidrog til regeringsledelsens mulighed for at intervenere før et samlet ministermøde, endda når det gjaldt noget så relativt inferiørt som en chefstilling i Flyvematerielkommandoen. At den forholdsvis nyudnævnte forsvarsminister indstillede forsvarschefens kandidat, antyder, at nogle ansættelser nok fortsat foregik „mekanisk“. Notat til behandling på ministermødet 14. februar 1978 i Rigsarkivet: Finansministeriet, Knud Heinesen, ministerarkiv, Ministermøder 1971-1982.

have et udvalg, hvis man skulle have en identisk diskussion på et efterfølgende ministermøde.

Desuden gav det Statsministeriet et bedre grundlag for at kontrollere og have føling med fremtidige udnævnelser. Da statsministeren var formand for udvalget, var det også Statsministeriet, der varetog forberedelsen af møderne. Til sidst kan det også fremhæves, at nedsættelsen af udvalget tvang den enkelte fagminister til at tage stilling til aktuelle ansættelser, fordi de nu skulle møde op hos statsministeren og til forskel fra tidligere komme med en begrundelse for en given kandidat. Det er denne effekt, Knud Heinesen i dag understreger, udvalgets oprettelse fik.⁶¹ Han erindrer imidlertid ikke ét tilfælde, hvor udvalget ikke fulgte den indstillende minister.⁶²

Udvalget lever en stille tilværelse

Efter regeringsskiftet i september 1982 faldt antallet af faste regeringsudvalg kraftigt, men Udnævnelsesudvalget fik lov at bestå.⁶³

Modsat ministrene fra Anker Jørgensens statsministertid er der flere ministre fra Poul Schlüters regeringer, der i dag til interview kan huske noget om udvalgets arbejde. CD's Tom Høyem, der som grønlandsminister lidt overraskende fik sit partis faste plads i udvalget, giver følgende karakteristik:⁶⁴

Udvalget var et af de vigtigste og mest spændende udvalg, jeg var med i. Vi ansatte i min tid 7 departementschefer, tror jeg. Flere høje militærpersoner og f.eks. Heinesen som direktør for Københavns lufthavn, Erland Kolding Nielsen som direktør for Det Kgl. Bibliotek og Uffe Gravers Pedersen som undervisningsdirektør. Poul Schlüter var også her den suveræne og åbne og fleksible leder, som jeg har lært utroligt meget af og været inspireret af i mit internationale arbejde som leder. Palle Simonsen var den seriø-

⁶¹ Interview 18. november 2013.

⁶² Interview 18. november 2013.

⁶³ Olesen 1989, s. 154-155.

⁶⁴ Måske fordi Høyem sad på en ministerpost med et relativt lille ressortområde, kan han huske denne del af regeringsarbejdet bedre end andre. Høyems partifælle Mimi Jakobsen erindrer efter eget udsagn ikke noget videre om udvalget i Nyrups tid, selvom hun var fast medlem i de næsten fire år, CD var med i Poul Nyrup Rasmussens regeringer (interview 15. september 2015). Hun har udtalt, at hun var stærkt overbebyrdet på sin post som samordnings- og industri-/erhvervsminister, hvilket måske kan gøre, at hun har sværere ved at gøre sig erindringer om dette udvalgs arbejde end f.eks. en ikke-overbebyrdet grønlandsminister. Se: Birgitte Erhardtson og Hanne Arentoft (2010, 17. januar): Monsterministeriet. *Berlingske Tidende*, Sektion 3 (Business Søndag), s. 4.

se og særdeles velforberedte finansminister. Anders Andersen var den snusfornuftige, der ville skaffe Venstre indflydelse. Christian Christensen var kun betinget rigtigt interesseret. Peter Wiese var tilbageholdende og korrekt.⁶⁵

Høyem nævner, at der i udvalget opstod diskussioner om især Heinesen, fordi han var socialdemokrat. Det var især Venstres Anders Andersen, der var imod ham.⁶⁶ Tilsvarende var der længere diskussioner om, hvem der skulle være undervisningsdirektør for Gymnasiedirektoratet. Gymnasiemiljøet var ikke just som regeringen borgerligt. Men den tidligere direktør var død på posten, og ministeren, Bertel Haarder, følte derfor, at han burde udpege systemets mand, gymnasierektor Uffe Gravers Pedersen, i respekt for den afdøde og af hensyn til roen i sektoren.⁶⁷

Uffe Ellemann-Jensen, der var fast medlem af udvalget 1988-1993, erindrer ikke, at Udnævnelsesudvalget greb meget ind:

Der var sjældent konflikter. Det normale var, at fagministrenes indstillinger blev fulgt – men det hele var jo også på forhånd kørt gennem systemet under Peter Wieses kloge og professionelle overopsyn.⁶⁸

Hans Engell, der var forsvarsminister fra 1982 til 1987 og justitsminister fra 1989 til 1993, mener heller ikke, at udvalget havde en videre betydningsfuld rolle i Schlüters statsministertid. Hans udsagn skal dog ses i lyset af, at han aldrig var fast medlem af udvalget. Han beskriver udvalget på følgende vis:

Regeringens udnævnelsesudvalg var i Schlüter-årene mere formalia end realitet. Afgørelsen om f.eks. udnævnelse af departementschefer var i realiteten truffet, inden sagen gik i udvalget. [...] Ministrene havde i disse år meget stor selvstændighed, når det gjaldt udnævnelserne til topposter i statsforvaltningen.⁶⁹

Peter Loft, der arbejdede i den absolutte top af Skatteministeriet fra

⁶⁵ Interview 27. september 2015.

⁶⁶ Interview 27. september 2015.

⁶⁷ Interview 27. september 2015.

⁶⁸ Interview 29. april 2014. Ellemann-Jensen virkede nærmest en smule forundret over at blive spurgt om udvalgets arbejde.

⁶⁹ Interview 29. juli 2015.

1988 for siden at blive departementschef i 1993, erindrer om den sidste del af Schlüter-æraen:

Jeg kan huske, at Anders Fogh Rasmussen temmelig overraskende havde problemer med at få Carsten Jarlov udnævnt til Told- og skattedirektør i formentlig 1989. De fleste anså på dette tidspunkt Ansættelsesudvalgets godkendelse for en ren formalitet, men rent faktisk mødte skatteministeren en del modstand primært fra finansminister Dyremoses side. Det blev dog som skatteministeren ønskede det.⁷⁰

Flere aktører fremhæver altså, at udvalget i denne periode kunne gribe ind, men også at det ikke var det normale. Interessant er det også, at Ellemann-Jensen fremhæver Statsministeriets departementschef Peter Wieses rolle. Til sidst er det også værd at bemærke, at der fra 1978 til 1990 var en række eksempler på partiledere i de forskellige koalitionsregeringer, der ikke var faste medlemmer af udvalget. De overlod arbejdet i Udnævnelsesudvalget til ministerkolleger fra eget parti. Det gjaldt Anders Andersen (V) som økonomi- og skatteminister (1978-1979), Tom Høyem (CD) som grønlandsminister (1982-1987), Knud Enggaard (V) som økonomiminister (1987-1988) og Lone Dybkjær (RV) som miljøminister (1988-1990). Først fra december 1990 har alle regeringspartierne partiledere konsekvent været faste medlemmer af udvalget. Det indikerer en vis opprioritering af udvalgets arbejde fra da af.

Poul Nyrup Rasmussen og Anders Eldrups epoke

Primo 1993 blev Poul Nyrup Rasmussen ny statsminister. Bjørn Westh, der blev landbrugsminister og et af de seks medlemmer af K-udvalget i Nyrups første regering, erindrer:

Nyrups tanke var oprindeligt, at han ville have, at Koordinationsudvalget – seks personer, tre fra S og tre andre, en fra hvert parti – også skulle være ansættelsesudvalg, fordi det var mest praktisk. Men han fraveg dette senere. Om det var efter indstilling fra Statsministeriet eller Finansministeriet, ved jeg ikke, han orienterede mig bare om beslutningen, og jeg spurgte ikke.⁷¹

Udvalget blev altså ikke slået sammen med K-udvalget, det fik lov at ek-

⁷⁰ Interview 14. september 2015.

⁷¹ Interview 28. juli 2015.

sistere. Det illustrerer den seje og systembevarende måde, hvorpå Centraladministrationen undertiden kan fungere.

Hvad skal man så kalde sådan et udvalg? Under alle Schlüters regeringer blev udvalget omtalt som „Udnævnelsesudvalget (visse højere tjenestemandstillinger)“. Det er umiddelbart det eneste faste regeringsudvalg i danmarkshistorien, der har haft en parentes i sin titel. Det tog nogle år, før danske regeringer også officielt begyndte at kalde udvalget for Ansættelsesudvalget. Titlen udviklede sig efter Schlüters tid:⁷²

1993-1994: „Udnævnelsesudvalget (visse højere tjenestemandstillinger samt bestyrelsesposter m.v.)“.

1994-1997: „Ansættelsesudvalget (visse højere tjenestemandstillinger samt bestyrelsesposter m.v.)“.

1997 og frem: „Ansættelsesudvalget“.

Jann Sjursen (KrF) var medlem af udvalget fra 1993 til 1994, men han husker i dag intet videre om arbejdet her.⁷³ Det samme gælder for Mimi Jakobsen (CD), der var fast medlem af udvalget i perioden 1993-1996.⁷⁴ Flemming Kofod-Svendsen (KrF), som også havde været minister under Schlüter, og som nu blev medlem af Nyrup-regeringens Ø-udvalg, svarede direkte adspurgt om Udnævnelsesudvalget: „Havde vi virkelig sådan et udvalg?“⁷⁵ Han ræsonnerede omvendt: „En ting er, om man har et udvalg, noget andet er, hvor magten egentlig ligger. Jeg tror, Nyrup og Lykketoft tog sig af alt det“.⁷⁶ Det er interessant, at en central minister gennem mere end halvandet år ikke kan huske udvalget, men også, at han formoder, Nyrup og Lykketoft tog sig af udnævnelsessager. Det indikerer et klart hierarki i regeringen, hvad angår udnævnelsessager.

Anders Eldrup, der var Finansministeriets departementschef fra 1991 til 2001, karakteriserer udvalgets rolle som værende relativt anonym sammenlignet med senere tider:

Jeg husker det som et ekspeditionskontor. Det var ubureaukratisk og uformelt. Der var ikke nogen særlig struktureret sagsbehandling forud for møderne i Ansættelsesudvalget. Der tror jeg, det

⁷² Jf. Statsministeriets oplysninger pr. aktindsigt 23. september 2015. Ændringerne i 1993 og 1994 fulgte med regeringsskift disse år.

⁷³ Interview 10. august 2015.

⁷⁴ Interview 15. september 2015.

⁷⁵ Interview 16. juli 2015.

⁷⁶ Interview 16. juli 2015.

er anderledes i dag, men det var ikke tilfældet dengang. Så det var mere uformelt. Det normale ville være, at Ansættelsesudvalget mødtes en halv time inden det ugentlige ministermøde om tirsdagen. Dog langt fra hver uge. Normalt ville der mandag sidst på dagen komme et papir til Finansministeriet om, hvad det var for stillinger, der skulle besættes, og hvem man foreslog. Det helt almindelige var, at den indstilling, der kom fra ressortministeren, den blev tiltrådt af stats- og finansministeren. Der er meget få eksempler på, at det ikke var tilfældet.⁷⁷

Anders Eldrup siger om sin personlige rolle:

Jeg havde jo alligevel en eller anden rolle i processen. Hvis der eksempelvis skulle findes en ny departementschef i et ministerium eller lignende, så ville det normale være, at departementschefen i Statsministeriet og jeg, vi talte sammen om, hvad der var af mulige kandidater. Min indflydelse kunne gå på – sammen med min kollega i Statsministeriet – at komme med nogle forslag på navne og så var det Statsministeriets departementschef, der forelagde de navne for den givne ressortminister, der så måtte tage stilling. Jeg drøftede det mere med Federspiel end Bernstein. Jeg havde i det hele taget et tættere samarbejde med Federspiel end Bernstein, så det var naturligt, det også angik ansættelsessager.⁷⁸

Lykketoft uddyber om udvalget: „I Nyrups statsministertid kan jeg erindre flere tilfælde, hvor vi centralt i udvalget – ofte Nyrup og jeg i fællesskab – bragte forslag frem til nybesættelse af topchefstillinger“.⁷⁹

Det er her værd at bemærke, at han selv fremhæver, at det ofte foregik som en sag mellem ham og Nyrup. Det gentog han, da jeg spurgte ind til, om det gjorde en forskel, at Statsministeriet skiftede departementschef i 1996: „Det mærkede jeg nu ikke meget til. Det, jeg havde mest indtryk af, var behandlingen af sager, som Nyrup og jeg diskuterede direkte“.⁸⁰

⁷⁷ Interview 10. august 2015.

⁷⁸ Interview 10. august 2015.

⁷⁹ Interview 7. august 2015. Lykketoft fortsatte: „På stående fod herovre i New York husker jeg udskiftningen af Halck med Peter Erlitz under Helge Mortensen som trafikminister i 1993-94, udnævnelsen af Karin Kristensen - som desværre hurtigt blev alvorligt syg - til departementschef i Boligministeriet under Flemming Kofod, udnævnelser af Henning Olesen i Arbejdsministeriet under Jytte Andersen og Preben Buckholt som chef for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Der kan have været andre eksempler, som jeg ikke erindrer“.

⁸⁰ Interview 7. august 2015.

Den pointe modificerer Eldrup:

I og med at man ikke havde nogen formaliseret proces i de her sager, så handlede det jo om at finde nogle folk frem, man havde i netværket, som man havde et godt og solidt indtryk af. På mange af de poster, der er tale om her, der havde hverken statsministeren eller finansministeren et særligt tæt personkendskab til, hvem der eksempelvis kunne blive departementschef i et andet ministerium. Det kunne typisk være en afdelingschef, dem kendte de jo ikke alverden til. Hvorimod Federspiel og jeg og Bernstein vi havde jo et direkte personkendskab til næsten alle afdelingschefer i laget under departementschefsniveau. Specielt i Finansministeriet, hvor vi samarbejdede med alle ministerier hele tiden på grund af, hvad der nu er af pengesager, der strømmer igennem. Så jeg havde fra mit daglige arbejde et godt indtryk af, hvem der var kandidater.⁸¹

Jørgen Rosted, der var departementschef fra 1993 til 2001, mener, at Anders Eldrup var den enkeltperson, der havde størst indflydelse på udnævnelssager i perioden, fordi han havde et større netværk i Centraladministrationen end både Nyrup, Lykketoft, Federspiel og Bernstein.⁸²

Daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen erindrer kun et enkelt eksempel på, at Nyrup blandede sig i en udnævnelssag. Det drejede sig om udnævnelser af generalkonsulen i Flensborg:

Da havde Nyrup en idé om, at den tidligere socialdemokratiske gruppeformand J.K. Hansen skulle have den post. Det blev så i stedet for den konservative H.P. Clausen, som var gået af, som havde beskæftiget sig intenst med sydslesvigske forhold og kom derfra. Det er den eneste sag, hvor der har været uenighed.⁸³

Både Eldrup og Lykketoft nedtoner altså, at der blev presset kandidater ned over hovedet på ressortministre. Arbejdet med udnævnelssager fremstår endnu også relativt uformelt. I medierne kan findes et enkelt eksempel, der er i modstrid med den karakteristik. I december 1995 kom det frem, at der var uenighed internt i regeringen om, hvem der skulle være formand for Det Kongelige Teaters bestyrelse. Det var den socialdemokratiske kulturminister Jytte Hildens ressortområde,

⁸¹ Interview 10. august 2015.

⁸² Interview 3. november 2015.

⁸³ Interview 3. november 2015.

men hun blev overtruffet af regeringens Ansættelsesudvalg.⁸⁴ Niels-Jørgen Kaiser blev genudnævnt, selvom Hilden tidligere havde været åbenlyst imod hans kandidatur.⁸⁵

Retningslinjerne for Ansættelsesudvalgets arbejde

Tiden efter regeringsskiftet 2001 er så tæt på aktuelle politiske begivenheder, at det er svært at få centrale aktører i tale til interview. Derfor bygger analysen af den efterfølgende tid i høj grad på aktindsigter i regeringernes interne retningslinjer for udvalgets arbejde. Skiftende regeringer har sådanne retningslinjer, der har Statsministeriet som afsender, og som omdeles til alle ministre på ministermøder. Så sent som i 1994 var disse retningslinjer et relativt kortfattet dokument på to A4-sider.

Anders Fogh Rasmussen er ofte blevet krediteret for ved regeringsskiftet 2001 at have reorganiseret og strømlinet regeringsarbejdet, herunder ikke mindst arbejdet i regeringsudvalgene.⁸⁶ Men hvad angår regeringens Ansættelsesudvalg, fortsatte de formelle rammer for udvalgets arbejde ifølge Statsministeriet faktisk med at være, som de havde været siden primo 1997.⁸⁷ Først i januar 2004 skete der væsentlige ændringer i de formelle retningslinjer for udvalgets arbejde.⁸⁸

Under regeringen Poul Nyrup Rasmussen II (1994-1996) gav de officielle retningslinjer endnu ikke udvalget nogen fremtrædende position i regeringsarbejdet. Proceduren for Ansættelsesudvalgets arbejde blev nu den, at Statsministeriet skulle orienteres, før en relevant stilling blev opslået.⁸⁹ Efter ansøgningsfristens udløb skulle den givne ressortminister sende en indstilling rundt til Ansættelsesudvalgets medlemmer om, hvem der skulle have stillingen, samt orientere Ansættelsesudvalget om, hvordan ansøgerfeltet havde set ud. Ved næste møde i udvalget fremlagde ressortministeren indstillingen mundtligt. Dermed kunne meget være afklaret, inden en ansættelsessag nåede udvalget, og ressortministeren kunne reelt have afsluttet processen, før Ansættelsesudvalget blev orienteret.

⁸⁴ Lotte Bichel (1995, 12. december): Kaiser atter i fokus til toppost. *Berlingske Tidende*, 2. sektion, s. 2.

⁸⁵ Hans Drachmann (1999, 9. oktober): Statsministerens teater. *Politiken*, Kultur, s. 4.

⁸⁶ Jensen 2008, s. 525-528.; Pedersen & Knudsen 2005, s. 163.; Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 302.

⁸⁷ Aktindsigt fra Statsministeriet af 1. august 2016.

⁸⁸ Aktindsigt fra Statsministeriet af 8. august 2016.

⁸⁹ Det følgende om retningslinjerne for udvalgets arbejde bygger på aktindsigter fra Statsministeriet af 1. august 2016 og 8. august 2016.

I april 1997 indførtes en lille ændring i udvalgets retningslinjer. I tilfælde af en ledig stilling skulle den givne ressortminister efter en ansøgningsfrists udløb først melde ud til Statsministeriet, hvem der havde søgt, og hvem ministeren ønskede indstillet. Først når Statsministeriet derefter ringede tilbage og sagde god for, at besættelsen af denne stilling kunne komme på dagsordenen til næste møde i Ansættelsesudvalget, skulle de øvrige medlemmer af Ansættelsesudvalget formelt orienteres. Den ændring styrkede statsministerens forrang over for udvalgets øvrige medlemmer en smule.

I januar 2004 skete væsentlige ændringer af retningslinjerne for Ansættelsesudvalgets arbejde.⁹⁰ Dels blev det et nedfældet krav, at hvis der opstod ledighed i en stilling i daværende lønramme 40 eller derover, skulle det nævnes på et møde i Ansættelsesudvalget, „inden der sker opslag af stillingen eller i øvrigt tages skridt til besættelse af denne“.⁹¹ Her fik udvalget altså hjemmel til at gribe ind endnu tidligere i ansættelsesprocessen. En meget grundig sagsbehandling blev indført ved besættelsen af de fleste bestyrelsesposter og lignende, udvalget beskæftigede sig med: Nu skulle besættelsen af en given stilling behandles i hele tre møder i Ansættelsesudvalget. Først skulle den givne minister have sagen på dagsordenen til et møde i Ansættelsesudvalget. På første møde skulle den givne ressortminister redegøre for stillingen og mulige kandidater på grundlag af materiale udsendt inden mødet. På andet møde skulle der træffes beslutning om, hvilke kandidater der måtte rettes henvendelse til. På tredje møde skulle ministeren indstille en kandidat. Det blev eksplicit nedfældet i retningslinjerne, at de øvrige medlemmer af Ansættelsesudvalget på første eller andet møde „kunne foreslå andre kandidater“ end den, ressortministeren foreslog.⁹² Det var altså et meget grundigt arbejde selv for stillinger helt ned på niveau af bestyrelsesposter.

Et sidste interessant element var en lille ændring i formuleringen om, hvem der havde den afgørende beslutningskompetence i de relevante sager – ministermødet eller Ansættelsesudvalget. Hidtil havde der stået, at ministermødet tog „endelig stilling“ i ansættelsessagerne. Fra 2004 foreskrev retningslinjerne tilpas uklart, både at Ansættelsesudvalget først skulle „træffe beslutning“, og at ministermødet dernæst skulle tage „endelig stilling“.⁹³ Ordet „endelig“ indikerede forrang for

⁹⁰ Aktindsigt fra Statsministeriet af 8. august 2016.

⁹¹ Aktindsigt fra Statsministeriet af 8. august 2016.

⁹² Aktindsigt fra Statsministeriet af 8. august 2016. Transportminister 2001-2007 Flemming Hansen (K) har givet en lignende beskrivelse af udvalgets arbejde. Se: Flemming Hansen: *Politik til tiden*, København 2008, s. 209-211.

⁹³ Aktindsigt fra Statsministeriet af 8. august 2016.

ministermødet. Reelt var det en relativ styrkelse af Ansættelsesudvalget. Med de mange sager, ministermødet behandlede, er det svært at forestille sig, at de øvrige ministre protesterede mod statsministeren og de øvrige medlemmer af Ansættelsesudvalget, når de forudgående havde været igennem tre møderunder og havde kompetence til at „træffe beslutning“. Generelt var ministermødet heller ikke længere forum for mere dybdegående diskussioner.⁹⁴

I august 2005 udvidedes antallet af bestyrelsesposter, der skulle igennem tre møderunder. Det illustrerede tydeligt udvalgets omfattende arbejde, at der blandt disse var talrige poster af mere eller mindre specialiseret karakter: Bestyrelsesformand for Arbejdsmiljøinstituttet, Statens Institut for Folkesundhed, Statens Seruminstitut, Danmarks Miljøundersøgelser, Institut for Miljøvurdering, Danmarks Fødevarerforskning, Danmarks Fiskeriundersøgelser, Danmarks Jordbrugsforskning, Forskningscenter Risø, Danmarks Transportforskning, Danmarks IT-center for uddannelse og forskning, Statens Byggeforskningsinstitut samt en række udnævnelser til statsligt udpegede bestyrelsesposter i selskaber og fonde, formandsposter i permanente råd, udvalg og nævn og forskellige internationale stillinger. Det var altså et stort og meget alsidigt antal stillinger, Ansættelsesudvalget udøvede indflydelse på besættelsen af.

“Statsministeriets departementschef var og er en nøglefigur i Ansættelsesudvalget“

To ministre, der var faste medlemmer af Ansættelsesudvalget uafbrudt under VK-regeringerne 2001-2011, har bidraget til denne artikel. Det gælder Claus Hjort Frederiksen (V) og Brian Mikkelsen (K). Claus Hjort Frederiksen udtaler:

Vi havde jo den regel om de embeder, der krævede godkendelse, at der skulle være mindst to møder om en ansættelse. Først skulle den pågældende minister fortælle, hvad det var for en stilling, der skulle besættes, og så skulle han fremsende forskellige kandidater, altså CV, for de kandidater, der var til de stillinger. Og så gik der en uge, hvor man havde lejlighed til at undersøge og forhøre sig, hvad det var for nogle kandidater, og så blev der truffet en beslutning.⁹⁵

⁹⁴ Pedersen & Knudsen 2005, s. 163; Knudsen, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, s. 298-300.

⁹⁵ Interview 26. september 2014.

Brian Mikkelsen:

Der var meget sjældent diskussioner i udvalget. I 99 procent af tilfældene blev indstillingerne fulgt fra ressortministeren. Statsministeriet havde en helt central rolle i planlægningen af møderne, det vil sige, at de havde serveretten til bilateralt med x ressortministerium at tale om personerne, inden vi andre så sagerne. Det var vi ikke involveret i, så jeg ved ikke i hvor stor grad, det blev brugt. Men *no doubt*, Statsministeriets departementschef var og er en nøglefigur i Ansættelsesudvalget.⁹⁶

Udtalelserne rummer i hvert fald to vigtige pointer. For det første, som Hjort Frederiksen beskriver, at udvalgets arbejde blev mere systematiseret undervejs i perioden, hvor han var medlem. Udvalget havde i endnu højere grad end tidligere mulighed for at påvirke processen omkring diverse ansættelser. For det andet, som Brian Mikkelsen fremhæver, at Statsministeriet og Statsministeriets departementschef havde en central rolle i form af at drøfte stillingerne med diverse ressortministre.

Sidstnævnte synspunkt går igen hos flere aktører, der var tæt på udvalgets arbejde uden dog at være faste medlemmer. Henriette Kjær (K), minister 2001-2005, siger om ansættelsen af en ny departementschef:

Hvis man ikke selv har en kandidat til departementschef-posten, sparrer man med departementschefen i Statsministeriet, der finder egnede emner inden for Slotsholmen. Jeg ville gerne ansætte Claes Nilas, som på daværende tidspunkt var hos HUR. Jeg tog selv kontakt til ham og havde ansættelsessamtale med ham. Selvve proceduren i Ansættelsesudvalget var derefter en formssag. Jeg tror bestemt, at det er normal procedure, at man konsulterer Statsministeriets departementschef, når man skal have ny departementschef i et ressortministerium, men jeg ved det ikke 100 procent. Det er i øvrigt en god idé, da der findes utroligt mange kompetente mennesker på Slotsholmen.⁹⁷

Rikke Hvilshøj, der blev integrationsminister 18. februar 2005, har beskrevet, hvordan hun ingen indflydelse havde på, hvem der skulle være hendes departementschef. Posten var ledig, da hun tiltrådte. På hendes første dag som minister ringede Statsministeriets departements-

⁹⁶ Interview 13. december 2015.

⁹⁷ Interview 14. juli 2015.

chef Nils Bernstein til hende og sagde, at hun fik ny departementschef, og at det skulle være Claes Nilas. „Jeg spørger Nils Bernstein, om jeg har noget at skulle have sagt i den anledning. Svaret er klart og entydigt: Nej“, lød Hvilshøjs beskrivelse af forløbet.⁹⁸

Marianne Thyrring, der blev departementschef i Miljøministeriet i 2007, har på tilsvarende vis skrevet om sin ansættelse, at Statsministeriets departementschef Karsten Dybvad havde en afgørende rolle:

Jeg opfatter det sådan, at selve ansættelsessamtalen var den med Karsten Dybvad. Han vender jo tilbage til miljøministeren og siger, at nu har jeg talt med den dame, og det lyder alt sammen meget fornuftigt. Når man har været afdelingschef på Slotsholmen i en årrække, indgår man i alle mulige gruppearbejder og styregrupper, så Dybvad havde vel en fornemmelse af mine faglige og ledelsesmæssige kvalifikationer. Vi departementschefer har generelt en god fornemmelse af, hvem der er i afdelingschefmassen.⁹⁹

I disse kilder understreges det samstemmende, hvor fremtrædende og proaktiv en rolle Statsministeriet og Statsministeriets departementschef indtager i denne periode. Det er værd at bemærke, at personkendskab er en af de bærende kvaliteter hos Statsministeriets departementschef. Det ligner karakteristikken af Anders Eldrup, da han var departementschef i Finansministeriet. Til forskel fra dengang har udvalget nu yderligere en mere formaliseret indflydelse, som Hjort Frederiksen også er inde på. Det forstærker Statsministeriets og Finansministeriets magtpositionen.

Reformeringen af udvalget i 2011

Helle Thorning-Schmidt blev statsminister i en S-R-SF-regering i 2011. Udvalget var et af i alt kun fire faste regeringsudvalg, og det fik en endnu mere central rolle i regeringsarbejdet end hidtil. Statsministeriet skønner, at udvalget mødtes hele 89 gange i hendes embedsperiode. Derudover blev nogle sager klaret i såkaldt skriftlig proces.¹⁰⁰ Det var altså et regeringsudvalg med en vis aktivitet.

Retningslinjerne for udvalgets arbejde blev ændret på en række punkter. For det første og helt lavpraktisk ændrede udvalget navn til

⁹⁸ Rikke Hvilshøj: „Manøvrerum i et minefelt“, i Pia Gjellerup (red.): *Ministerledelse - som de selv har oplevet det*, København: Handelshøjskolens Forlag 2014, s. 110.

⁹⁹ Susanne Hegelund & Peter Mose: *Javel, Hr. minister! Topembedsmænds magt og ministres afmagt*, København: Gyldendal 2011, s. 24-25.

¹⁰⁰ Aktindsigt fra Statsministeriet af 23. september 2015.

„Udnævnelses- og Organisationsudvalget“ (forkortet „UOU“) i perioden fra regeringsskiftet og frem til ministermødet 5. februar 2013.¹⁰¹ Derefter hed udvalget igen Ansættelsesudvalget. Det midlertidige navneskifte kan skyldes, at udvalget som en ny ting for det andet skulle godkende organisationsændringer i ministerierne.¹⁰² I de tilfælde skulle den givne ressortminister fremsende materiale om ændringerne, f.eks. i form af et organisationsdiagram. Dernæst skulle ministeren fremlægge ændringerne på et møde i udvalget, hvor de faste medlemmer skulle godkende dem.¹⁰³

For det tredje skulle ministrenes „særlige rådgivere“ på linje med alle de øvrige stillinger nu også godkendes i udvalget. Daværende kulturminister Uffe Elbæk beskrev sidenhen, at han ikke ønskede nogen særlig rådgiver. Han mente, at Kulturministeriet godt kunne varetage pressearbejdet. Det blev imidlertid ikke godtaget af regeringstoppen, hvorefter der blev fundet en særlig rådgiver til ham.¹⁰⁴ Andre ministre skulle angiveligt have oplevet en tilsvarende topstyring fra udvalget.¹⁰⁵

For det fjerde var den måske vigtigste ændring, at den hidtil eksisterende passus blev fjernet, der gav ministermødet ret til at tage „endelig stilling“ til ansættelsessagerne efter behandlingen i udvalget. Tilbage stod nu, at „UOU træffer beslutning vedrørende besættelse af stillingen“.¹⁰⁶ Om det reelt betød nogen forandring, er svært at afgøre, men det fjernede ministermødets og ressortministrenes sidste formelle ret til at gribe ind i processen og placerede beslutningskompetencen entydigt hos udvalget. For at lette udvalgets arbejde skulle nogle bestyrelsesposter for det femte kun igennem to møderunder frem for tre.

For det sjette indførtes en særlig proces vedrørende rekruttering af departementschefer. Denne nye proces var ikke nærmere uddybet i retningslinjerne, men de enkelte ministre kunne få den uddybet ved henvendelse til Statsministeriet.

Daværende departementschef i Skatteministeriet Peter Loft uddyber angående rekruttering af departementschefer:

¹⁰¹ Aktindsigt fra Statsministeriet af 23. september 2015. 19. marts 2013 er udvalget for første gang indkaldt til møde under navnet „Ansættelsesudvalget“.

¹⁰² Aktindsigt fra Statsministeriet af 1. august 2016.

¹⁰³ Udvalget skulle fortsat tage stilling til organisationsændringer, selvom navnet skiftede tilbage til „Ansættelsesudvalget“.

¹⁰⁴ Uffe Elbæk: „Vi måtte ikke tiltale hinanden med fornavn – kun ministertitel“, *Politiken*, 6. december 2014, Debat, s. 2; Interview 12. januar 2015.

¹⁰⁵ Susanne Hegelund & Peter Mose: „Spin-planen der blev væk“, *Administrativ Debat*, 2012 (1), s. 34.

¹⁰⁶ Aktindsigt fra Statsministeriet af 1. august 2016.

De sidste op imod 10 år har Finansministeriet og Statsministeriet indtaget en meget central rolle i ansættelsesproceduren. Jeg tror ikke, det er forkert at sige, at det i dag i realiteten er disse to ministre/ministerier, der har den afgørende beslutningskompetence. Dette er nu formaliseret i det nye ansættelsesudvalg i den tidligere S-R-SF regering, hvor de to departementschefer foretager en egentlig indstilling til udvalget efter diverse tests mv. Det vil sige, at fagministeren nu er helt koblet af processen, hvilket også betyder, at en departementschef i dag i mindre grad er „sin egen ministers mand“ og i højere grad er finansministeriets stedlige repræsentant i fagministeriet.¹⁰⁷

Forhenværende SF-minister Holger K. Nielsen uddyber samme pointe om Finansministeriets rolle i regeringsarbejdet:

Det kommer til udtryk på mange forskellige planer ikke mindst i embedsværket, hvor Finansministeriets departementschef jo ligesom er den, man går til hele tiden og er ham, der styrer det benhårdt. Har man et godt forhold til ham, så er man godt stillet som minister og har ens departementschef et dårligt forhold til ham, så er man ilde stedt. Og det er jo også derfor, der er mange, der ansætter departementschefer, der har en fortid i Finansministeriet, for det er en fordel, at de har et netværk. Kommer der én udefra uden det der netværk, så er man helt på spanden rent ud sagt.¹⁰⁸

På denne række punkter blev der nu formaliseret en langt mere central rolle for UOU's/Ansættelsesudvalgets indflydelse på regeringsarbejdet. Den enkelte ressortministers selvstændige rolle i ansættelsesager blev i langt højere grad end tidligere underordnet medlemmerne af udvalget. Stats- og Finansministeriets indflydelse øgedes – ikke mindst deres respektive departementschefer. Ministermødet som kollektiv blev frataget sin sidste formelle ret til at gribe ind i sagerne. Tankvækkende er det også, at en ressortminister ikke kan foretage noget så lavpraktisk som en organisationsændring, uden at udvalget skal sige god for det.

Thorning-Schmidts ledelse af udvalget

Det har kun i meget begrænset omfang været muligt at få udsagn om udvalgets arbejde i perioden, der kan supplere ændringerne i ret-

¹⁰⁷ Interview 14. september 2015.

¹⁰⁸ Interview 20. august 2014.

ningslinjerne i udvalgets arbejde. Ingen faste medlemmer har bidraget. Holger K. Nielsen oplevede Ansættelsesudvalget som en omstændelig del af regeringsarbejdet: „Det er en formalitet. Det er et mærkeligt lille udvalg. Så sidder man der og læser et CV op for en mand, som ikke en djævel aner, hvem er“.¹⁰⁹

Marianne Jelved beskrev i sin tid som kulturminister, hvordan det gik på tur for ressortministrene, der ikke var faste medlemmer af Ansættelsesudvalget, når de skulle møde op her:

Så bliver man kaldt ind, når den, der har været der før én, kommer ud. Så kommer departementschefen og siger, „så er det dig Marianne“. Så kan der være en hyggelig snak med de medlemmer, der sidder i Ansættelsesudvalget. Så har de gang i en vittighed eller et eller andet, som jeg så kan deltage i, i det omfang jeg lige føler for det. Der er en afslappet stemning.¹¹⁰

Udsagnene illustrerer, at møderne i udvalget er blevet en velintegreret del af regeringsarbejdet. I begge tilfælde er det med en antydning af, at det er en triviell del af ministergerningen: At ministre efter tur venter tålmodigt på at få foretræde for regeringstoppen for at læse et givent antal CV'er op til godkendelse.

Pia Olsen Dyhr udtaler, at hun i sin tid som transportminister ved en enkelt lejlighed oplevede, at Helle Thorning-Schmidt decideret modsatte sig hendes indstilling i en udnævnelssag.¹¹¹ Det angik noget så perifert som en udnævnelse til Metroselskabets bestyrelse, hvor Thorning-Schmidt afviste den indstillede kandidat, der havde forbindelse til Radikale Venstre, og fik placeret en person, der havde parti-bogen i orden – altså var socialdemokrat.

I november 2014 var offentligheden vidne til et af de mere ekstreme eksempler på ministres aftagende ret til at være personalechefer i eget ministerium. Det skete, da departementschefen i Justitsministeriet blev forflyttet til det politisk impotente Kirkeministerium på grund af sin involvering i den såkaldte Christiania-sag, hvor hun i samarbejde med forhenværende justitsminister Morten Bødskov havde fabrikeret en såkaldt nødløgn til Folketinget.¹¹² Det nyskabende var, at hverken justitsministeren eller kirkeministeren udtalte sig om sagen. I stedet refererede et samlet pressekorps 5. november 2014 til en pressemed-

¹⁰⁹ Interview 20. august 2014.

¹¹⁰ Interview 13. august 2014.

¹¹¹ Interview 22. juni 2016.

¹¹² Carl Emil Arnfred og Chris Kjær Jessen: „Omstridt departementschef væk efter skandalesager“, *Berlingske*, 5. november 2014, s. 8.

delelse fra finansminister Bjarne Corydon. „Det er finansministeren, der udtaler sig, fordi der er tale om en statslig ansættelse“, fremgik det i en af artiklerne.¹¹³

De to sidste eksempler viser tydeligt, hvordan ministrenes rolle som personalechefer er ændret med tiden. Til trods for den principielle ressortautonomi griber regeringsledelsen langt ind i fagministrenes personalesager.

Ansættelsesudvalget siden 2015

Retningslinjerne for Ansættelsesudvalget kørte i udstrakt grad videre fra regeringen Lars Løkke Rasmussen II's tiltræden.¹¹⁴ Ansættelsesudvalget blev et af fem faste regeringsudvalg. To små ændringer er værd at notere. Dels blev det eksplicit indskærpet, at ansættelser ikke kunne ske, før Ansættelsesudvalget havde behandlet sagen – med understregning af ordet „ikke“. Dels blev det tilsvarende udpenslet, at materiale til Ansættelsesudvalget var „fortroligt og skal håndteres derefter. Det gælder i særlig grad notater mv., der indeholder personoplysninger“. Så meget desto mere kuriøst var det, at *Ekstra Bladet* mindre end en måned senere kunne bringe en lækage fra netop regeringens Ansættelsesudvalg med personoplysninger om den kandidat, som forsvarsminister Carl Holst havde indstillet til posten som sin særlige rådgiver.¹¹⁵ I regeringen Lars Løkke Rasmussen III lever udvalget fortsat videre.

Regeringernes retningslinjer for Ansættelsesudvalgets arbejde var med årene blevet stadigt mere udførlige. De var på to A4-sider i 1995, mens de i 2015 fyldte hele fem A4-sider. I forlængelse deraf fulgte der i begge tilfælde den stadigt længere liste af stillinger, der var omfattet af udvalgets kontrol.

Den nye proces for rekruttering af departementschefer fremgår i dag af Moderniseringsstyrelsens hjemmeside i en meddelelse kaldet „Rekruttering af departementschefer“ af februar 2016. Selvom det er den enkelte ressortminister, der ansætter en ny departementschef, er der flere aktører uden for ministeriet inde over processen inden. Det gælder et udvalg bestående af Statsministeriets og Finansministeriets departementschefer og dernæst bistand fra et konsulentfirma, som finder kandidater og forestår tests af de relevante ansøgere. Derudover „... regeringens ansættelsesudvalg, som sammen med vedkom-

¹¹³ Marchen Neel Gjertsen: „Tillidskrisen kulminerede i et farvel til topembedsmand“, *Jyllands-Posten*, 5. november 2014, Indland, s. 2.

¹¹⁴ Aktindsigt fra Statsministeriet af 1. august 2016.

¹¹⁵ Janus Østergaard og Per Mathiessen: „AFSLØRET AF INTERNT BREV TIL LØKKE“, *Ekstra Bladet*, 17. september 2015, Sektion 1, s. 6.

mende minister afholder samtaler med relevante ansøgere og i samråd med vedkommende minister træffer beslutning om, hvilken kandidat der skal ansættes¹¹⁶. Ansættelsesudvalget er altså helt til det sidste inde over processen.

De to nævnte departementschefer og Ansættelsesudvalget har fået institutionaliseret en privilegeret position i ansættelsessager, der rækker langt ind over fagministrenes ressortgrænser, og som historisk set er bemærkelsesværdig. Tilsvarende er der også et stærkt stigende antal departementschefer, der har en fortid i Finansministeriet. I 1980 var der ingen departementschefer uden for Finansministeriet, der havde haft deres gang her.¹¹⁷ I VK-perioden 2001-2011 blev der besat 31 departementschefstillinger, og i 11 af disse tilfælde var det med en person, der tidligere havde været ansat i Finansministeriet, hvilket vil sige i 35,5 procent af tilfældene.¹¹⁸ I august 2016 havde 10 af 18 departementschefer været ansat i Finansministeriet tidligere i deres karrierer. Af dem, der ikke har været i Finansministeriet, havde de fleste været i Statsministeriet. Det var samme pointe, som Holger K. Nielsen og Peter Loft fremhævede. Det er et nybrud i forhold til for bare tyve år siden og i særdeleshed sammenlignet med tiden før Ansættelsesudvalgets oprettelse.

Nils Bernstein, der var departementschef i Statsministeriet 1996-2005, havde en fortid i Finansministeriet. I et sidenhen omdiskuteret interview sagde han også, at han havde afgørende indflydelse på personalepolitikken i centraladministrationen. „Slotsholmen er i den grad et old boys network. Alle kender alle, fordi man enten har gået i skole sammen eller arbejdet sammen. Jeg gør udstrakt brug af at tale med kollegaerne, om de har nogen, der kan bruges til en ledig stilling“, udtalte han i 2003.¹¹⁹

Konklusion: Fra ressortautonomi til topstyret personalepolitik

Ansættelsesudvalgets funktion er i et historisk perspektiv interessant, da det ikke var tiltænkt den placering i dansk regeringsarbejde, som det har fået i dag. Kun langsomt er udvalgets arbejde blevet så omfattende.

¹¹⁶ Moderniseringsstyrelsen: „Rekruttering af departementschefer“. 22. februar 2016. <http://hr.modst.dk/Udvikling%20og%20ledelse/Ledelse%20og%20Lederudvikling/Departementscheffokus/Rekruttering%20af%20departementschefer.aspx>. Lokaliseret 19. august 2016.

¹¹⁷ Nielsen: „VK-æraens departementschefer – troldmændene fra Oz“, s. 43.

¹¹⁸ Nielsen: „VK-æraens departementschefer – troldmændene fra Oz“, s. 43.

¹¹⁹ Maria Dalby: „Topembedsmænd sætter karrierevejen“, *Børsen*, 7. marts 2003, s. 4.

Først fra 1990 har regeringspartiernes ledere konsekvent prioriteret at være medlem af udvalget. Så sent som i 1990'erne blev udvalget stadig beskrevet som relativt ubureaukratisk og uden videre sagsbehandling. I dag udgør udvalget en ramme for, at regeringstoppen har kunnet tiltage sig mere og mere magt i udnævnelssager, og det har bidraget til, at fagministres rolle som personalechefer under egne ressortgrænser er blevet udhulet.

Den nedbrydning af ministeriernes autonomi – som også Bo Smith-udvalget omtalte på andre områder – er ikke kommet som en samlet reform af det danske regeringssystem. Den stadig mere formaliserede topstyring af danske regeringer er en del af en langsomt glidende tendens med mange delelementer, som kan være svære at overskue.

Denne artikel er ingenlunde en udtømmende redegørelse for Ansættelsesudvalgets arbejde. Snarere skal den danne grundlag for videre arbejde for forskere, der beskæftiger sig med dansk regeringsarbejde, centraladministrationen, forholdet mellem politikere og embedsmænd etc. Det historiske perspektiv er understreget, således at forskere ikke anakronistisk vil tillægge udvalget en rolle på et bestemt tidspunkt, som det endnu ikke måtte have fået. En dybdegående redegørelse er relevant, fordi udvalget i så begrænset omfang har været beskrevet i den danske statskundskab hidtil.

På en række punkter har Ansættelsesudvalget bidraget til at ændre forholdene for ministre, mellem ministrene internt i regeringen samt mellem ministre og embedsmænd. Ved udvalgets oprettelse skulle det sikre, at fagministrene ikke ukritisk udpegede deres respektive systemers foretrukne folk til topposter. Dengang var udvalget en reaktiv kontrolinstans. Rollefordelingen er siden da vendt på hovedet. Nu agerer udvalget proaktivt for at placere især folk med fortid i Finansministeriet i de respektive fagministerier. Det kan svække diverse ministeriers ressortspecifikke faglighed til fordel for en finansministeriel ditto.

Ansættelsesudvalgets magtposition blev markant styrket i 2004, hvor det fik eksplicit ret til at blive orienteret om vakancer i topstillinger, før ressortministeren tog noget som helst initiativ til selv at finde en kandidat. Ligeså eksplicit udpenslet blev retten her for Ansættelsesudvalget til at foreslå mulige kandidater på en af de første møderunder i udvalget. Det formaliserede en kraftig forskydning af indflydelse i ansættelsessager fra fagministrene til Ansættelsesudvalget. Den udvikling blev sidenhen forstærket af, at ministermødet i 2011 blev frataget den endelige kontrol med ansættelsessager, sideløbende med at udvalget fik råderet over en stadig bredere kreds af embeder.

Det er ikke utænkeligt, at Stats- og Finansministeriet i enkelte tilfælde tidligere har blandet sig i organisationsændringer i forskellige ressortministerier. Men at det bliver institutionaliseret som en del af rege-

ringens interne retningslinjer, gør det alt andet lige sværere for de enkelte ministre at undvige indflydelsen herfra. Det er udtryk for en meget udpræget detailstyring fra regeringsledelsens side af de øvrige ministre.

Om det i praksis er Ansættelsesudvalget, der har indflydelsen, eller om det snarere er Stats- og Finansministeriets departementschefer, er ikke let at afgøre. I den forbindelse kan man fremhæve, at flere kilder tillægger disse departementschefer personkendskab stor værdi. Med den store udskiftning af ministre, der sker i nutidens danske regeringer, er denne faktor næppe blevet mindre relevant. Hvorfra skulle eksempelvis Søren Pape Poulsen (K) som fast medlem af regeringens Ansættelsesudvalg fra november 2016 have fået et stort kendskab til relevante kandidater til topembedsmandsposter? Det samme kunne siges om tidligere faste medlemmer af udvalget som Annette Vilhelmsen (SF) og Bjarne Corydon (S). Disse havde ikke forudgående ministererfaring og var i det hele taget relativt nye i landspolitik, da de blev faste medlemmer af udvalget.

Derudover kommer de mange udskiftninger på ministerposterne uden for kredsen af faste medlemmer af Ansættelsesudvalget. Disse vil som oftest have endnu ringere personkendskab og have sværere ved at øve kvalificeret modspil mod bestemte forslag af kandidater, der udgår fra Ansættelsesudvalget.

At Stats- og Finansministeriets departementschefer har fået denne rolle, gør dem til nøglefigurer for Slotsholmens ambitiøse topembedsmænd. Hvis sidstnævnte vil avancere karrieremæssigt, så er de afhængige af et godt forhold til disse to departementschefer. Herom vidner ikke mindst Nils Bernsteins udtalelse om hans „old boys network“, men også flere af de øvrige kilder er på samme linje. Det skaber grundlæggende et komplekst loyalitetsforhold for embedsmænd, der gerne vil avancere – især i en koalitionsregering med flere partier. I tilfælde af politiske uenigheder internt i regeringen skal man da som embedsmand rette sin loyalitet mod ens egen minister eller mod Stats- og Finansministeriet, hvor der eventuelt sidder en minister fra et andet parti?

Demokratisk set kan det blive problematisk, hvis Finansministeriet med tiden bliver for magtfuldt, og ingen andre instanser har mulighed for at kontrollere denne magt. Det har været fremført både fra statskundskabens side og fra flere centrale aktører som Poul Nyrup Rasmussen, Marianne Jelved, Holger K. Nielsen og Bertel Haarder.¹²⁰ Denne udvikling skriver historien om Ansættelsesudvalget sig også ind i.

¹²⁰ Marianne Jelved i interview 13. august 2014; Poul Nyrup Rasmussen i Ra-

I et regeringsledelsesperspektiv kan man til sidst også påpege, at Ansættelsesudvalget har bidraget til at styrke statsministerembedet. Statsministeren er formand for udvalget, og Statsministeriet leder arbejdet. Man kan sige, at i dag udgør Ansættelsesudvalget en magtresource for statsministerembedet, som tidligere danske statsministre ikke kunne gøre brug af.

Denne pointe er relevant for diskussionen om præsidentialisering af parlamentariske systemer. Man kan blandt andet tale om præsidentialisering, når magten internt i en regering går fra at være kollektivt fordelt mellem ministrene til at blive centreret omkring regeringslederen. Det er, hvad Ansættelsesudvalgets institutionaliserede og formaliserede virke langsomt har bidraget til, siden udvalget blev oprettet. Beslutninger om udnævnelsessager, som en minister førhen kunne træffe uafhængigt af den øvrige regering eller eventuelt efter drøftelse i et ministermøde, hvor alle ministre er samlet, er nu i langt højere grad en sag for regeringsledelsen end for den enkelte ressortminister. Som et af mange delelementer bidrager Ansættelsesudvalget derfor til denne udvikling.

SUMMARY

The Appointments Committee in Danish Governments

Within the field of Danish political science, the daily operations of government is a relatively unexplored subject; the Danish Government's Appointments Committee, in particular, has never been the main focus of academic study. This is paradoxical, considering the fact that it is a well-established institution within the Danish political system. Every government in Denmark since 1977 has made use of such a committee. This article seeks to fill the gap by providing insight into the role and significance of this committee in the various governments since its creation. Analysis of a large selection of documents and elite interviews yields the conclusion that the committee has contributed to the solid centralisation of power within the Danish government, notably in the Prime Minister's Office and the Ministry of Finance.

di024syv 22. maj 2017. For øvrige: Tim Knudsen & Peter Heyn Nielsen: „Magt uden ansvar“. *Weekendavisen*, 2. juni 2017, s. 15.