

Filip Strunge Steffensen og Andreas Holt Rafn Embedsmandsdyder og politikerbetjening blandt regionale topembedsmænd¹

I de seneste år har offentligheden diskuteret, hvad embedsmændenes rolle er i et moderne demokrati. Hvor meget kan de hjælpe deres politikere med, og hvor stærkt skal de insistere på deres faglighed, når de politiske ønsker går på kant med den? Mens en række artikler har undersøgt dette i centraladministrationen, er der forbavsende lidt empirisk materiale om embedsmandsrollen i de danske regioner. Det er overraskende, fordi der er grund til at tro, at regionernes lavpolitiske natur har betydning for embedsmandsrollen, som vi her undersøger med udgangspunkt i 33 interviews med politikere og topembedsmænd. Analysen viser, at topembedsmandsrollen adskiller sig fra den, som tidligere undersøgelser har fundet i centraladministrationen. Vi finder, at lav efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning betyder, at embedsmændene sjældent oplever gråzoner mellem embedsmandsdyder og lydhørhed, eller at deres faglighed presses af politikerne.

Nøgleord: offentlig forvaltning, regioner, sundhedsvæsen, embedsmænd

Siden begyndelsen af 1900-tallet har forskere diskuteret, hvordan forholdet mellem politikere og embedsmænd er. Det har ført til en række empiriske analyser, som har tilvejebragt vigtig indsigt i spillet mellem politik og administration. Også i nyere tid har emnet påkaldt sig offentlighedens interesse, idet man i stigende omfang har diskuteret, hvad embedsmændenes rolle er i et moderne demokrati (Maltesen, 2023). Sager som Tibetsagen, Inger Støjbergs rigsretssag og minksagen har foranlediget en intens diskussion om embedsmænds rolle, ansvar og pligter (se fx Granskningskommissionen, 2022). Diskussionen har i høj grad centreret sig om, hvad embedsmænd kan bistå det politiske niveau med. I en årrække har forskere talt om politisering af embedsværket, hvor flere har peget på en udvikling mod, at embedsmændenes politisk-taktiske kompetencer bliver vigtigere i betjeningen af det politiske niveau (Christensen, Wang og Opstrup, 2016: 450). Den politisk-taktiske rådgivning handler om, hvordan politikerne skaber tilslutning til deres foretrukne politik, og hvordan de kan overvinde politisk modstand (Bo Smith-udvalget, 2015: 122). For flere iagttagere har det stigende fokus på medier, strategi og vinkling ført til bekymringer om, hvorvidt politiseringen af embedsværket forårsager en vidtgående lydhørhed, som risikerer at fortrænge embedsværkets fokus på de normer, der begrænser embedsmændenes adfærd. Disse normer betegnes undertiden em-

bedsmandsdyder og består blandt andet af normer om faglighed, lovlighed, sandhed og partipolitisk neutralitet (Bo Smith-udvalget, 2015: 151-166). Således går bekymringen på, om disse dyder forvitrer, når der er øget fokus på taktik (Ebinger, Veit og Fromm, 2019).

Det interessante er imidlertid, at denne diskussion i høj grad har fokuseret på centraladministrationen, i mindre grad på kommunerne og i yderst begrænset omfang på regionerne. Derved er særligt det tredje forvaltningsniveau, de danske regioner, blevet overset. Det er en mangel, idet regionerne udfylder en væsentlig del af den offentlige sektors opgaver. De er ansvarlige for borgernære opgaver som sygehusdrift og psykiatri, hvor de alene på sundhedsområdet i 2023 administrerede 129 milliarder kroner (Regeringen og Danske Regioner, 2022). Derfor er det vigtigt med viden om, hvordan embedsmændene agerer i dette system: Er de tekniske administratorer, der blot implementerer politikernes beslutninger? Eller er de som i centraladministrationen lydhøre embedsmænd, der aktivt lever sig ind i politikernes ønsker og forsøger at fremme disse?

Ligeledes er det interessant at undersøge, fordi der er grund til at tro, at forholdet mellem embedsmænd og politikere i regionerne er anderledes end de forhold, som er afdækket i staten. Det skyldes, at regionsrådene er mindre politiske, fordi de ikke kan opkræve skatter, er meget begrænsede i deres økonomiske dispositioner og prioriteter på det teknisk-faglige sundhedsområde, hvor der er indflydelsesrige personalegrupper med høj fagprofessionel viden (Tummers og Walle, 2012; Krogh, 2010: 21-22). Denne institutionelle væsensforskellighed fra staten kan tænkes at have betydning for, hvordan embedsmændene udfylder deres rolle i regionerne.

I denne artikel undersøger vi derfor de regionale topembedsmænds rolle med fokus på den politiske betjening. Hvordan bistår de politikere, hvor langt er de villige til at strække sig i den politiske betjening, og hvordan udspiller embedsmandsdyder som faglighed sig i denne interaktion? I undersøgelsen tager vi udgangspunkt i et omfattende datamateriale fra 33 interviews med regionspolitikere og topembedsmænd i de fem danske regioner.

Eksisterende litteratur

I det følgende afsnit gennemgår vi den eksisterende viden om embedsmandsrollen og forholdet mellem politikere og embedsmænd generelt.

Centraladministrationen

Flere studier har undersøgt embedsmandsrollen i centraladministrationen i vestlige lande inklusive Danmark, og inden for de senere år har flere studier fokuseret på embedsmændene og deres efterlevelse af embedsmandsdyder som

faglighed (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981; Hart og Wille, 2006; Hustedt og Salomonsen, 2014; Ebinger, Veit og Fromm, 2019).

Bo Smith-udvalget (2015) undersøger efterlevelsen af embedsmandsdyderne i den danske centraladministration og peger på en større politisk efterspørgsel på lydhørhed hos embedsmændene. De empiriske resultater viser ikke desto mindre, at efterlevelsen af embedsmandsdyderne i den danske centraladministration er høj. For eksempel viser de, at menige embedsmænd spørger deres overordnede til råds, hvis de oplever dilemmaer om faglighed, jura og sandhed. Denne konklusion er sidenhen blevet gentaget i artikler med udgangspunkt i samme datamateriale (Christensen, Wang og Opstrup, 2016). Senere undersøgte Trangbæk (2021) i sin ph.d.-afhandling specifikt departementscheferne. Her viser det omfattende etnografiske studie høj politisk efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning, som gennemsyrrer departementschefens hverdag. Trangbæk viser med flere eksempler, hvordan departementscheferne varetager en meget proaktiv rolle i overvejelserne om, hvordan man skaber et politisk flertal for ministerens forslag (Trangbæk, 2021: 106).

Også Dybvad-udvalget (2023) finder en forholdsvis høj viden om embedsmandsdyderne i centraladministrationen samt et krydspres på grund af en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning. Udvalget viser med empiriske undersøgelser, hvordan dette kan risikere at fortrænge hensynet til embedsmandsdyderne. I undersøgelsen angiver 31 pct. fx, at de ofte oplever gråzoner i deres opgavevaretagelse. Cirka 25 pct. af de adspurgte oplever et pres for at ændre eller undlade faglige betragtninger som følge af politiske hensyn. Endelig angiver 40 pct., at deres organisation er lydhør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i forbindelse med sagen (Dybvad-udvalget, 2023: 208-211).

Regionerne

Overordnet gælder det, at eksisterende studier i begrænset omfang fokuserer direkte på embedsmandsrollen og betjeningen af politikerne i regionerne. I stedet belyser flere studier konsekvenserne af regionernes særlige administrative struktur og finder generelt, at den påvirker politikernes interaktion med embedsværket. Det ses ved, at forretningsudvalget udgør et centralt organ, som varetager mange sager. Politikerne i forretningsudvalget har derfor typisk en høj interaktion med administrationen sammenlignet med politikerne uden for forretningsudvalget (Jørgensen, 2012; Dyhrberg, 2010: 79). Da sagsmængden er stor, bliver mange sager i praksis delegeret til administrationen (Mouritzen, 2010a; Dyhrberg, 2010; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Denne indretning påvirker politikernes interaktion med administrationen, da administra-

tionen bliver en central kilde til at opnå information om de politiske sager (Dyhrberg, Krogh og Opstrup, 2010: 62). Herudover bevirker den administrative struktur, at regionsformanden som den eneste fuldtidsansatte politiker har en betydningsfuld position som bindeled mellem administrationen og de resterende politikere.

Vi har med andre ord begrænset viden om, hvordan embedsmændene konkret bistår politikerne, og i hvilket omfang de bistår med politisk-taktisk rådgivning. Der er derfor behov for en undersøgelse af det, der teoretisk kan kaldes *rollefokus*, hvilket er et bredt begreb, der indfanger, hvordan embedsmanden agerer i den politiske betjening. Er der tale om tekniske rådgivere, der udelukkende besvarer spørgsmål af faglig karakter, eller er der snarere tale om responsive rådgivere, der aktivt lever sig ind i politikernes ønsker? Mellem disse positioner findes selvsagt flere mulige ståsteder, men det centrale i begrebet er fokus på, hvordan embedsmanden agerer over for politikerne, herunder hvorvidt bistanden ydes på en måde, som er i overensstemmelse med embedsmandsdyder som faglighed og neutralitet (Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew, 2020). Rollefokus kan fx handle om, hvorvidt politikerbetjeningen er begrænset til at løse de tekniske aspekter i politikskabelsen, eller om der er tale om en mere politisk-taktisk bistand (Aberbach, Rockman og Putnam, 1981: 86). Opsummerende relaterer rollefokus sig direkte til den offentlige diskussion om embedsmændenes rolle, da det i sin essens handler om, hvordan embedsmanden bistår politikerne, og hvor langt man er villig til at strække den politiske betjening. Dette aspekt er velbelyst af blandt andet Bo Smith-udvalget og Dybvad-udvalget, men er hidtil ikke blevet afdækket i regionerne.

Metode og data

Studiet er tilrettelagt som et casestudie, hvor vi undersøger regionerne som et eksempel på en ekstrem case, der afviger fra den traditionelle forståelse af, hvad der udgør et politisk system. I den klassiske forståelse af politiske systemer fremhæver Harold Lasswell med en mindeværdig definition evnen til at bestemme, hvem der får hvad i samfundet: "Who gets what, when and how" (Lasswell, 2018). Det særegne ved regionerne er imidlertid, at de over begrænset indflydelse på, hvem der får hvad i samfundet, fordi det politiske handlerum er begrænset. Regionerne har ingen skatteopkrævningsret, de er fastlåst i deres økonomiske dispositioner og prioriterer midler på et område, hvor stærke fagprofessionelle normer begrænser handlerummet. Sammenfattende er der derfor tale om det, som Krogh (2010: 22) kalder en "bemærkelsesværdig demokratisk konstruktion". Det giver os en unik mulighed for at undersøge topembedsmændenes politikerbetjening i et system, hvor der er mindre plads til politiske

beslutninger (Seawright og Gerring, 2008: 297). I denne artikel betegner vi regionerne som et lavpolitisk system, fordi det politiske handlerum i sammenligning med andre politiske systemer er begrænset. Denne artikel udspringer af et større dataindsamlingsprojekt, hvor vi har undersøgt rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd (Rafn og Steffensen, 2023). I den oprindelige analyse har vi kortlagt rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd i de fem danske regioner med udgangspunkt i seks dimensioner, som ifølge Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew (2020) udgør rollefordelingen: kontaktmønstre, information, rollefokus, indflydelse, illoyalitet og tillid. I denne artikel udfolder vi analysen af rollefokus, fordi denne dimension indfanger embedsmandsrollen og embedsværkets bistand til politikerne.

Data og udvælgelse

Analysen er baseret på 33 semistrukturerede interviews med politikere og højtstående embedsmænd i de fem danske regioner foretaget over videoopkaldstjeneste eller ved fysisk fremmøde. Da vi i vores interviews har henvendt os til både erfarne topdirektører og politikere samt mindre erfarne politikere, er det en blanding af eliteinterviews og almindelige interviews, hvilket er vigtigt at holde sig for øje (Lilleker, 2003). Når man interviewer topembedsmænd, kan der være risiko for, at de taler om deres arbejde ud fra teoretiske tanker, eller efter hvad der er det mest efterstræbelsesværdige svar, fordi de har en teoretisk viden om deres egen position og embedsmandsdyderne. Med henblik på at undgå dette udformede vi interviewguiden på en måde, så vi spurgte ind til, hvad de interviewede *faktisk gør* i stedet for at spørge i overordnede og teoretiske vendinger. For at gøre spørgsmålene så konkrete og hverdagsnære som muligt bad vi embedsmændene tage udgangspunkt i og eksemplificere med konkrete sager (Alford et al., 2017).

Udvælgelsen af interviewpersoner skete med udgangspunkt i et ønske om at opnå viden om embedsmændenes interaktion med det politiske niveau. På embedsmandssiden har det ledt os til at fokusere på de øverste embedsmænd i direktionen og lagene lige under direktionen, da kontakten til politikerne typisk går gennem de øverste lag af embedsstanden (Mouritzen, 2010b: 35). Vi har derfor talt med regionsdirektører, koncerndirektører, hospitalsdirektører og kontorchefer. På den politiske side har vi talt med regionsformænd, forretningsudvalgsmedlemmer, udvalgsformænd og menige politikere.

Vi havde ikke på forhånd besluttet os for et bestemt antal interviewpersoner. Efter hvert interview drøftede vi de tematiske pointer, som interviewet gav anledning til, for at nå frem til et mætningspunkt (Hennink og Kaiser, 2022: 1).

På embedsmandssiden var det efter 8-9 interviews de samme tematikker, der gik igen, og vi valgte derfor at indstille rekrutteringen af embedsmænd.

Anderledes forholdt det sig med politikerne, hvor vi i vores interviews oplevede, at der løbende kom nye tematikker i spil. Det betød, at vi blev ved med at henvende os til politikere for at afdække flere vinkler, hvorved vi endte på i alt 21 politikerinterviews. I de tilfælde, hvor vi ikke kunne etablere en aftale med de interviewpersoner, vi indledningsvis havde kontaktet – særligt politikerne – søgte vi at finde en erstatning, som havde samme position eller parti. Der var ikke systematisk nogle positioner eller partier, som vi ikke kunne opnå kontakt til, hvilket ville have givet os et skævt billede af embedsmandsrollen i regionerne. I alt gennemførte vi 12 interviews med embedsmænd og 21 med politikere (IP16 var til baggrund). De 33 interview varede i gennemsnit 40-45 minutter, hvilket svarer til 24 timers rent interview. De transskriberede interviews fylder sammenlagt over 500 sider. Af hensyn til interviewpersonernes anonymitet har vi navngivet dem IP1, IP2 og så fremdeles (se tabel A1 i appendiks).

Kodning og analysestrategi

I kodningsarbejdet har vi valgt at kode materialet ad tre omgange, fordi vi i vores analysearbejde har den teoretiske dimension om rollefokus og fem andre dimensioner, som er kendetegnende for rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd. Dermed har teorien sat rammen for kodningen (Miles, Huberman og Saldaña, 2014). I den første runde af kodningen tog vi udgangspunkt i de i alt seks dimensioner, som udgjorde den oprindelige analyse: kontakt, information, indflydelse, illoyalitet, tillid og rollefokus (Rafn og Steffensen, 2023). Som nævnt tager vi i denne artikel udelukkende udgangspunkt i rollefokus, men i det følgende beskriver vi den samlede kodningsproces. I den første runde af kodningen kodede vi alle tekstbidder ud fra de seks teoretiske dimensioner. Vi var åbne for, at nogle udsagn ikke kunne rummes i de forskellige dimensioner og lavede nye overkoder, når vi stødte på tekstbidder, der ikke kunne indfanges af de eksisterende dimensioner. Da alle tekstbidderne var tildelt de forskellige overkoder, indledte vi anden fase af kodningen. I denne fase stod vi med en masse tekstbidder i hver overkode, der nu skulle danne grundlag for en række underkoder inden for hver overkode. Denne fase var mere frigjort fra teorien og kan kaldes mønstergenkendelse, fordi den er med til at skabe sammenhænge eller analytiske indsigter inden for hver af de eksisterende overkoder. Her foretog vi en aggregering, så hvert deltema eller analytisk pointe blev samlet i én underkode inden for hver dimension, der samlede centrale og tværgående analytiske fund (Miles, Huberman og Saldaña, 2014: 80-82). I afslutningen af denne runde havde vi genereret nye underkoder inden for hver dimension og havde nu

omkring 90 koder, som skulle kondenseres og systematiseres yderligere. Denne kondensering udmundede i, at vi i slutningen af anden fase endte på 16 koder, som blev samlet i et endeligt kodetræ (se tabel A2 i appendiks). Herefter gik vi videre til tredje fase, hvor vi kodede hele interviewmaterialet én gang til med udgangspunkt i kodetræet, som blev dannet i anden fase. Vi lavede den sidste kodning for at sikre os, at vores kodetræ indfangede alle relevante dele af empirien (Timmermans og Tavory, 2014: 62).

Analyse

Nedenfor præsenterer vi resultaterne fra kodningsarbejdet. I første del beskriver vi, hvordan de regionale topembedsmænd bistår politikerne. I anden del ser vi på embedsmændenes efterlevelse af embedsmandsdyderne.

Politikerbetjening i de danske regioner

Vores 33 interviews med politikere og embedsmænd viser, at topembedsmændenes betjening af politikerne kommer i forskellige former. En stor del udmønter sig i *praktisk og procesrelateret* bistand, som befinder sig langt fra den politisk-taktiske rådgivning, fx hvornår en sag tidsmæssigt skal sættes på dagsordenen, hvis man som politiker vil have den behandlet på et bestemt regions- eller udvalgs møde. Her kan administrationen bistå med at "regne baglæns", som en enhedschef udtrykker det: Hvornår skal den politiske sag opstartes, hvilke aktører skal involveres, og hvornår skal udvalgene aktiveres, hvis politikerens vil have behandlet den i regionsrådet? (IP15, embedsmand). Opsummerende beskriver enhedschefen sin enhed som "procesekspert", fordi der er tale om en lavpraktisk bistand, der knytter an til proces. Et andet eksempel er information om, hvorvidt et politisk forslag tidligere er behandlet, hvilket administrationen har det fulde overblik over. Det er værd at fremhæve, at denne praktiske bistand går på tværs af alle typer politikere. Det er således ikke kun nyvalgte eller menige politikere, der modtager praktisk og procesrelateret bistand. Flere udvalgsformænd nævner, at de får praktisk bistand på udvalgs møder, hvor koncerndirektører kan bistå med information om, hvorvidt tidsplanen holdes, og hvilke punkter der er på dagsordenen (IP14, IP33, politikere). Interviewene viser ligeledes, at regionsformanden, som er den eneste fuldtidsansatte politiker i regionen, oftere modtager bistand fra administrationen end de resterende politikere. Meget af denne bistand handler om kalenderstyring, besvarelse af borgerhenvendelser og lignende opgaver af praktisk og procesrelateret karakter, som sjældent indebærer politisk-taktiske overvejelser (IP22, politikere).

Den praktiske og procesrelaterede bistand fylder med andre ord meget i embedsmændenes politikerbetjening og ydes til politikerne på tværs af deres posi-

tioner. Et andet punkt, der fylder meget, er embedsmændenes *understøttelse med information til politikerne*, som både kan ske proaktivt og reaktivt fra administrationens side. Således kan der være proaktive tilfælde, hvor administrationen er ved at forberede en sag, hvorefter den forelægger politikerne information, der kan belyse sagen. Det kan fx være en hospitalsdirektør eller afdelingsleder, der skal fortælle om, hvordan et forslag kan forbedre arbejdet på hospitalet. Ofte vil politikerne dog selv henvende sig hos administrationen med henblik på at få specifik information stillet til rådighed. I mange tilfælde knytter det an til, at en politiker er ved at opstarte en sag, som senere skal behandles i regionsrådet. I denne proces er politikerne afhængige af administrationens understøttelse med information, fordi sagerne ofte knytter an til driftsspecifikke ting på hospitaler, hvor der ikke kan indhentes information online eller hos interesseorganisationer. Som eksempel nævner et udvalgsmedlem, at hun forhørte sig hos administrationen, da hun ville belyse, om man kunne løse rekrutteringsproblemer ved at overveje private løsninger. I det konkrete tilfælde spurgte politiker, om administrationen kunne belyse de økonomiske omkostninger ved forslaget (IP13, politiker). På den måde hjælper administrationen med at undersøge, om det er muligt at implementere politikernes visioner, og informere dem om, hvad det koster. I alle regioner bliver spørgsmålene ofte kanaliseret gennem en officiel spørgeordning, en central kanal, hvor politikerne kan rette henvendelse til administrationen og få svar på deres spørgsmål. Administrationen får dermed en nøglerolle i at tilvejebringe information til regionspolitikere, da henvendelserne ofte drejer sig om driftsspecifikke spørgsmål, som man ikke kan få information om fra andre steder.

Ovenstående er eksempler på politikerbetjening, som involverer en lav grad af politisk-taktisk rådgivning. Vi finder dog også eksempler på politikerbetjening, der bevæger sig over i en mere politisk-taktisk rådgivning. Et eksempel er *sparring*, som primært ydes til udvalgsformænd og regionsformænd, ofte i sammenhæng med, at en politiker har et forslag. Inden man går videre med det, vil der i nogle tilfælde blive efterspurgt sparring hos administrationen, som handler om, at embedsmændene kan yde feedback på forslaget. Denne feedback kan vedrøre forskellige hensyn, men bærer ofte i retning af politisk-taktiske hensyn. En regionsformand nævner, at sparring kan indeholde taktiske overvejelser om, hvorvidt et forslag kan blive stemt igennem. Formanden nævner, at vedkommende kan få "al den hjælp, jeg har behov for", og uddyber:

Og det er på samme måde, hvis jeg kommer med et forslag, så vil de også kunne hjælpe med at sige. "Det her vil have den her effekt i forhold til administrationen eller koncernledelsen eller organisationen". Men de kan også godt sige til

mig: "Med den viden vi har, så skal du nok være opmærksom på sådan og sådan i forhold til, at det kommer igennem det politiske system også." Så der har vi sådan en dialog omkring det (IP24, politiker).

Det er dog bemærkelsesværdigt, at efterspørgslen på denne type sparring forekommer at være meget personbestemt. Således udtaler den anden regionsformand, at der er begrænset behov for politisk-taktisk sparring: "Så selvfølgelig er der en eller anden grad af sparring, men jeg har ikke brug for rådgivning til, hvordan jeg skaber et flertal i mit regionsråd, det kan jeg godt selv finde ud af" (IP22, politiker). Formanden begrundet det med at have været politiker i mange år og derfor har et mindre behov for denne type bistand. Her synes det nærliggende at påpege, at formanden kan have en interesse i at forsøge at fremstille sig selv som en selvhjulpen og garvet politiker. Selvom det er en oplagt kritik, peger meget dog på, at det er en sand udlægning, idet vi løbende har vurderet troværdigheden af udsagnene – blandt andet ved at sammenholde udsagn fra politikere og embedsmænd i samme region. I denne kontekst bekræfter både regionsdirektøren og koncerndirektøren i den pågældende region billedet af en selvhjulpen og garvet politiker, der i lav grad efterspørger taktisk sparring, hvilket styrker validiteten af udsagnene (IP3, IP9, embedsmænd).

Det ses imidlertid også, at topembedsmændene bevæger sig yderligere ind i det politiske rum, fx på udvalgs møderne, hvor de flankerer politikerne. Typisk er der en koncerndirektør og flere lavererangerende embedsmænd. I denne kontekst nævner flere, at koncerndirektørerne kan indtage en aktiv rolle, hvor de bistår med en form for sparring, der både kan rette sig direkte til udvalgsformanden og til hele udvalget. For eksempel udtaler en koncerndirektør, at han på udvalgs møderne ikke alene korrigerer faktuelle fejl, oplyser om faglighed og lovlighed, men også kan rådgive om det, han kalder "klogskab". Det kan fx handle om, at regionsrådet risikerer at kompromittere forholdet til andre aktører, hvis en beslutning går imod en politisk dagsorden fra Folketinget, KL eller Danske Regioner. Det peger derfor i retning af en mere taktisk overvejelse, som tager hensyn til regionens taktiske mål, hvilket koncerndirektøren også selv er inde på: "Det er også taktik, strategi, hensyn – saglige hensyn, sådan noget" (IP7, embedsmand).

I forlængelse heraf ses, at de øverste embedsfolk er inde i den politiske proces, når de sparrer i forhold til, hvor det politiske flertal befinder sig på udvalgs møderne. Flere interviewpersoner gav eksempler på, at administrationen kan understøtte politikere – en udvalgsformand eller et menigt udvalgsmedlem, der har stillet forslag – med en analyse af, hvem der kan støtte forslaget. Det begrundes med, at det kan være vanskeligt for politikerne at holde overblik over

positionerne i debatten og dermed gennemskue, hvor kompromisset kan ligge (se også Steffensen, 2023). Som en regionsdirektør (IP3, embedsmand) udtaler, kan man derfor understøtte formanden ved at "hviske" lidt undervejs. Hvis politikerer er meget opsat på at få sin mærkesag vedtaget i udvalget, kan embedsmanden også hjælpe med at danne et overblik over positionerne, og en enkelt direktør nævner at kunne bistå med at lave ændringsforslag, hvis det er småting, der skiller parterne ad. Den konkrete direktør udtrykker dog stor forsigtighed ved dette og understreger, at det kun vil være i situationer, hvor politikerne har fremlagt deres holdninger først (IP32, embedsmand).

Ifølge en regionsdirektør kan det samme ske i budgetprocessen, hvor mange ønsker skal gå op i en højere enhed. Direktøren nævner et eksempel fra en budgetproces, hvor direktøren var behjælpelig med at danne et overblik over de politiske ønsker og på den baggrund skrive en forligstekst (IP26, embedsmand). Embedsmænd på tværs af regioner understreger dog, at grænsen går der, hvor det handler om at overbevise andre politikere om at stemme for et forslag. En enhedschef nævner, at man som embedsmand kan bistå regionsformanden med at udpege, hvem der er relevante at tale med for at finde frem til et kompromis, men at snakken i "korridorerne" er forbeholdt politikerne (IP4, embedsmand). Dette billede bekræftes af de to regionsformænd, som betragter det som en politisk opgave at finde frem til det politiske kompromis (IP22, IP24, politikere).

Et yderligere eksempel på politisk-taktisk rådgivning knytter an til *presse og kommunikation*, dvs. hvilke budskaber der formidles, og hvordan de vinkles. Her handler politikerbetjeningen eksempelvis om, "hvordan man opfører sig, hvis man skal i TV-avisen" eller om at tage et billede til en politikers sociale medier, hvis vedkommende er ude for at repræsentere regionen (IP4, embedsmand). Et andet eksempel er taleskrivning til officielle arrangementer, hvor politikerer repræsenterer regionen. Denne type politikerbetjening er hovedsagelig rettet mod regionsformænd og udvalgsformænd, hvilket hænger sammen med, at de oftere repræsenterer hele regionen i medierne. Har regionen vedtaget en ny politik på et område, er det regionsformanden eller udvalgsformanden, der sendes i medierne med budskabet. Flere embedsmænd fremhæver håndteringen af sociale medier som en nyere ting, man skal forholde sig til. I en region nævner en enhedschef, hvordan hjælpen til sociale medier kan udmønte sig:

Så vi kan ikke hjælpe ham [regionsformanden, red.] med en eller anden ..., hvis han bevæger sig ud af en eller anden tangent, som er partipolitisk. Men man kan godt rådgive omkring, altså hvis du har lavet et opslag, og der er 50 mia. borgere, der svarer dig, hvordan svarer du så på en ordentlig og høflig måde (IP4, embedsmand).

Tabel 1 giver et overblik over de forskellige typer bistand, og hvem der modtager og yder den.

Tabel 1: Oversigt over forskellige typer politikerbetjening

Typen af bistand	Bistand ydes til	Bistand ydes af	Eksempel
Praktisk og procesrelateret bistand	Alle politikere	Alle embedsmænd	Kalenderstyring Rammesætning af politisk sag i udvalg/regionsråd
Informations-understøttelse	Alle politikere	Alle embedsmænd	Indhentning af data om rekrutteringsvanskeligheder på en afdeling
Sparring	Hovedsagelig målrettet regions- og udvalgsformænd	Regions- og koncerndirektører	Sparring på politiske forslag ”Klogskab” Hjælp til hvordan et flertal skabes
Presse og kommunikation	Hovedsagelig målrettet regions- og udvalgsformænd	Presse- og kommunikationsafdelinger Regions- og koncerndirektører	Rådgivning forud for tv-interview eller anden medieoptræden Håndtering af sociale medier

Note: Bemærk, at oversigten ikke er udtømmende. Der er tale om hyppige former for bistand, der omtales på tværs af interviewpersoner.

Politikerbetjening og embedsmandsdyder

I vores gennemgang af de forskellige typer bistand har vi omtalt eksempler, hvor embedsmændene yder politisk-taktisk rådgivning. Med tanke på de senere års diskussion om embedsmændenes rolle i demokratiet opstår spørgsmålet, hvorvidt administrationens lydhørhed kan blive så vidtrækkende, at den risikerer at kompromittere centrale embedsmandsdyder. Her viser vores analyse to interessevækkende fund, som relaterer sig til embedsmandsdyderne og handler om embedsmændenes oplevelse af gråzoner og faglighed.

Gråzoner i politikerbetjeningen

Det første fund handler om embedsmændenes oplevelse af gråzoner, dvs. modstridende hensyn mellem embedsmandsdyderne og den politisk-taktiske rådgivning. Teoretisk kan det være udfordrende at honorere embedsmandsdyderne og samtidig udvise stor lydhørhed. Her finder vi, at de interviewede topembedsmænd sjældent oplever gråzoner mellem rådgivningen og embedsmands-

dyderne i deres daglige arbejde. IP32 (embedsmand) fortæller, at gråzonerne er langt mindre, end mange folk tror. I sit arbejde som embedsmand gør interviewpersonen meget ud af at fortælle sine underordnede, at der er klare retningslinjer for, hvad man må bistå med som embedsmand, og understreger, at disse rammer primært er bestemt af lovgivningen. Tilsvarende overvejelser finder vi hos enhedschefen (IP4, embedsmand) i samme region, som udtaler, at embedsmandsdyderne, også kendt som Kodeks VII, udstikker klare rammer for, hvad man som embedsmand kan bistå med:

Jeg ved ikke engang, om det er svært. Fx hvis en politiker skal ud til et arrangement, så skal man altid vurdere, "Er du derude som regionspolitiker, eller er du der som partisoldat? Og hvad kan vi så hjælpe dig med?" Og der kan være nogle gange, hvor man tænker: Vi kan sagtens skrive talen til det der. Og så finder man, at det er måske lidt for meget et partiarrangement (IP4).

Det er et billede, som går på tværs af regioner. I en anden region udtaler IP9 (embedsmand), at han i jobbet som koncerndirektør sjældent har oplevet tvivl om, hvorvidt en politisk forespørgsel går på kant med embedsmandsdyderne. Direktøren begrundet det med, at formanden, som også blev omtalt tidligere, er en garvet politiker, der klarer mange ting selv og har en politisk næse, som gør, at der er mindre behov for bistand fra administrationen til de politiske opgaver. Det betyder ifølge koncerndirektøren, at oplevelsen af gråzoner mindskes. Dette suppleres af IP20 (embedsmand) fra en tredje region. IP20 omtaler det som en sjældenhed, at der kommer direkte partipolitiske forespørgsler. I stedet oplever regionsdirektøren, at politikerne er interesserede i "reelle fakta". Regionsdirektøren i den fjerde region omtaler også samarbejdet som "overraskende problemfrit" (IP1, embedsmand). Oplevelsen af få eller ingen gråzoner hænger sammen med, at der sker en løbende rolleafstemning, og at de øverste politikere er bekendt med, hvad administrationen må bistå med. Det sikrer, at man undgår politiske forespørgsler, som tvinger administrationen ud i situationer, hvor der kan opstå gråzoner mellem den politisk-taktiske rådgivning og embedsmandsdyderne.

Faglighed under pres?

Det andet fund handler specifikt om embedsmandsdyden faglighed. I vores interviews omtalte topembedsmænd på tværs af regioner, at fagligheden er en væsentlig dyd i rollen som embedsmand. Selvom flere var inde på, at denne embedsmandsdyd kan være blandt dem, der udfordres af politikerne, tegner der sig et billede af, at topembedsmændene generelt insisterer på, at fagligheden skal

være styrende i arbejdet. Dette illustreres ved administrationens håndtering, når politikerne forespørger en indstilling, der går på kant med administrationens faglighed. Her nævner flere embedsmænd eksempler på, at administrationen i sådanne tilfælde insisterer på, at den har en indstillingsret (IP5, IP20, embedsmænd). Det betyder med andre ord, at administrationen ved uenigheder med politikerne laver sin egen indstilling, hvorefter politikerne selv kan lave en politisk indstilling. Her kan man påpege, at embedsmændene har en interesse i at fremstille sig på en måde, hvor de efterlever embedsmandsdyderne. I vores interviews med politikere står det dog klart, at det er fast praksis, at administrationen lægger sin egen indstilling op, hvis der er uenighed om, hvad der skal indstilles. En regionsrådsformand udtaler: "De skal fremlægge det, som de synes, er rigtigt. Og det holder jeg også fast i, at det skal de gøre. Det siger jeg også tit til dem" (IP24, politiker). Det indikerer, at politikerne ikke presser på for, at embedsværket skal være så lydhørt, at de går på kompromis med deres faglighed.

En anden regionsformand udtrykker en overvejelse om, hvorvidt de politiske sager er forenelige med fagligheden på hospitalerne. Formanden er inde på, at man blot vil møde modstand i implementeringsfasen "ude i virkeligheden", hvis man trumfer administrationens faglighed. Det gør det svært "at bosse ting igennem". Regionsformanden understreger derfor en bestræbelse på at sikre, at de politiske beslutninger lever op til fagligheden. Ellers får man ikke "et system, der løber med dig" (IP22, politiker). Samme overvejelser kommer fra en koncerndirektør (IP9, embedsmand), der nævner, at fagligheden sjældent presses. Koncerndirektøren understreger, at det er en fast del af embedsmændenes arbejde at tilvejebringe materiale til politikerne, men oplever ikke, at politikerne forespørger særligt tilpassede fakta eller analyser.

Overvejelserne fra de to regionsrådsformænd viser en forståelse mellem administrationen og de øverste politikere om, at der kan være uenigheder om indstillingerne. Når der er sådanne uenigheder, er det en legitim løsning, at administrationen laver sin egen indstilling. Det understøttes af flere embedsmænd, som udtrykker, at politikerne har forståelse for, at administrationen kan være nødsaget til at indstille noget andet end det, som politikerne ønsker. En koncerndirektør uddyber, at det for nogle politikere endda kan ses som en politisk mulighed, at man er uenig med administrationen, fordi politikeren kan stille ændringsforslag og dermed markere sig politisk (IP5, embedsmand).

Det viser for det første, at embedsmændene generelt prioriterer fagligheden højt. Det viser også, at den politiske efterspørgsel på yderligere lydhørhed fra embedsmændene er lav. Vi finder således ikke tegn på, at embedsmændene oplever et politisk pres for at bøje fagligheden til fordel for politikernes ønsker.

Politikerne udtrykker nemlig forståelse for, at administrationen i visse tilfælde indstiller noget andet end det, som de ønsker, hvilket underbygges i interviews med embedsmændene. Som den ene regionsformand ræsonnerer, kan det hænges sammen med, at regionsrådet behandler emner, som har en meget direkte påvirkning på eksempelvis læger og sygeplejersker på hospitaler, der har en stærk faglighed, som det kan være omkostningsfuldt at udfordre (IP22).

Diskussion: regionale anomalier?

I denne artikel har vi undersøgt de regionale topembedsmænds rolle med udgangspunkt i et omfattende datamateriale baseret på 33 interviews med menige politikere, regionsrådsformænd, regionsdirektører, koncerndirektører, hospitalsdirektører og enhedschefer, som bibringer ny viden om den regionale embedsmandsrolle. Embedsmændene bistår politikerne med praktisk og procesrelateret hjælp, men bistanden kan også udmunde i politisk-taktisk rådgivning om, hvorvidt en politikers forslag er gangbart, eller hvordan man vinkler et budskab til medierne. Fælles for den politisk-taktiske bistand er imidlertid, at den sjældent går på kompromis med fagligheden, og embedsmændene oplever sjældent at befinde sig i gråzoner, hvor det kan være vanskeligt at efterleve embedsmandsdyderne. Vi forklarer det med, at der fra politisk side er lav efterspørgsel på taktisk hjælp fra embedsværket.

Dette er ikke ensbetydende med, at politikerne slet ikke efterspørger politisk-taktisk rådgivning. Vores resultater tyder dog på, at efterspørgslen er mindre end den, som Dybvad-udvalget finder for centraladministrationen. Dybvad-udvalgets overordnede konklusion peger på, at høj hastighed i politik kombineret med øget behov for politisk-taktisk rådgivning presser embedsmændenes faglighed og tvinger dem ud i gråzoner, hvor det kan være vanskeligt at efterleve embedsmandsdyderne. Som vi omtalte i litteraturgennemgangen, oplever 31 pct. af de adspurgte hos Dybvad-udvalget gråzoner, og op mod 40 pct. angiver, at deres organisation er lydhør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes. Vi har ikke tilsvarende kvantitative mål, og derfor skal der udvises forsigtighed ved direkte sammenligninger. Det er dog værd at bemærke, at en række af de højtstående embedsmænd i regionerne giver udtryk for, at Kodeks VII udstikker klare retningslinjer for deres arbejde, og at de af den grund sjældent oplever gråzoner. Vi finder ligeledes tegn på, at embedsmændene prioriterer fagligheden højt, og at den sjældent tilsidesættes som følge af politisk pres.

Når vi finder disse forskelle mellem embedsmændene i centraladministrationen og regionerne, opstår spørgsmålet, hvorvidt regionernes administration udgør et særligt tilfælde, hvor embedsmandsrollen adskiller sig fra den, vi kender i centraladministrationen. Her bør man huske, at regionerne udgør en hidtil uset

administrativ struktur, der i studier omtales som en “bemærkelsesværdig demokratisk konstruktion” (Krogh, 2010: 22). I den forstand udgør regionerne en ekstrem case, som adskiller sig fra andre politiske systemer, herunder kommuner og centraladministrationen. I vores førømtalte projekt argumenterer vi for, at denne særlige institutionelle indretning har betydning, da institutioner er med til at sætte rammen for, hvordan aktører, dvs. politikere og embedsmænd, handler (Rafn og Steffensen, 2023). Konkret peger vi på, at regionerne har et begrænset politisk handlerum, fordi de ikke kan opkræve skatter og er fastlåst i deres økonomiske dispositioner. Ydermere er sundhedsvæsenet præget af stærke fagprofessioner som læger og sygeplejersker med klare holdninger til, hvordan tingene gøres bedst. Det er det, som den ene regionsformand er inde på, når vedkommende nævner, at det kan give problemer i implementeringsfasen, hvis man går imod fagligheden. Sammenlagt medfører disse forhold, at regionerne kan kaldes et lavpolitisk system, hvor det politiske handlerum er begrænset. Regionerne udgør i den forstand en ekstrem case, hvor der er mindre plads til politiske beslutninger. Det kan være med til at forklare, hvorfor vi finder, at efterspørgslen på politisk-taktisk rådgivning er lav i de danske regioner: Når taktik fylder mindre, vil politikerne alt andet lige have mindre behov for hjælp til at håndtere dette. Når efterspørgslen på politisk-taktisk rådgivning er lav, kan det for embedsmandsrollen betyde, at man sjældnere presses ud i gråzoner mellem lydhørhed og embedsmandsdyder.

Artiklen bidrager med ny viden, som indikerer, at det politiske systems indretning har betydning for embedsmandsrollen. Vi finder på den ene side, at taktik og gråzoner fylder mindre i et system, hvor der er begrænset politisk handlerum. På den anden side finder vi, at der til trods for dette ydes politisk-taktisk rådgivning i regionerne. Det indikerer, at den politisk-taktiske rådgivning er en væsentlig del af embedsmandsrollen på tværs af politiske systemer. I sidste ende kan vi dog ikke endegyldigt påvise, at årsagen til forskellene mellem embedsmandsrollen i centraladministrationen og regionerne skal findes i regionernes særegne struktur. Selvom vi har gennemført et omfangsrigt dataarbejde, er der behov for yderligere undersøgelser af forskelle mellem embedsmandsrollen på tværs af politiske systemer. For eksempel synes det oplagt at tage udgangspunkt i en kvantitativ tilgang, som tillader en direkte sammenligning med Dybvad-udvalgets fund.

Supplerende materiale

Supplerende materiale til artiklen findes her og via links i teksten.

Note

Der skal lyde en stor tak til Søren Serritzlew, som har vejledt vores speciale og bidraget med idéer og sparring under tilblivelsen af denne artikel.

Litteratur

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Alford, John, Jean Hartley, Sophie Yates og Owen Hughes (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *American Review of Public Administration* 47 (7): 752-763.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2020). How politicians see their relationship with top bureaucrats: Revisiting classical images. *Governance*.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Julie Grunnet Wang og Niels Opstrup (2016). Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki. *Politica* 48 (4): 431-454.
- Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. DJØF Forlag.
- Dyhrberg, Niels (2010). Den politiske beslutningsproces, pp. 69-117 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Dyhrberg, Niels og Niels Opstrup (2010). Politikere og embedsmænd, pp. 207-229 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Dyhrberg, Niels, Simon Krogh og Niels Opstrup (2010). Styreformer – en teoretisk introduktion, pp. 41-69 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit og Nadin Fromm (2019). The partisan-professional dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants. *Public Administration* 97 (4): 861-876.
- Granskningskommissionen (2022). *Om sagen om aflivning af mink. Beretning*. Kapitel 1-7, juni 2022.
- Hart, Paul 't og Anchrit Wille (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration* 84 (1): 121-146.
- Hennink, Monique og Bonnie N. Kaiser (2022). Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine* 292: 114523.

- Hustedt, Thurid og Heidi Houlberg Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765.
- Jørgensen, Ola (2012). *Den politiske tango: udfordringer i samspillet mellem politisk og administrativ topleder*. 1. oplag. Væksthus for Ledelse.
- Krogh, Simon (2010). Fem regioner ser dagens lys, pp. 9-28 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Lasswell, Harold D. (2018). *Politics: who gets what, when, how*. Papamoa Press.
- Lilleker, Darren G. (2003). Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. *Politics* 23 (3): 207-214.
- Maltesen, Tobias Ameland (2023) Embedsmand: Det er sjældent, at brud på pligter og regler får konsekvenser. Det skal vi lave om på. *Altinget*, 9. januar.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman og Johnny Saldaña (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. 3. udg. Sage Publications
- Mouritzen, Poul Erik (2010a). *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. 1. oplag. Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2010b). Undersøgelsens design og metode, kapitel 2 i Poul Erik Mouritzen (red.), *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Rafn, Andreas Holt og Filip Strunge Steffensen (2023). *Rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd i de danske regioner. En undersøgelse af lavpolitiske institutioners betydning for rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Regeringen og Danske Regioner (2022). *Aftale om regionernes økonomi for 2023*, 10 juni.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.
- Steffensen, Filip Strunge (2023). Mellem politik og administration: det kommunale topembedsværk. *Politica* 55 (3): 267-285.
- Timmermans, Stefan og Iddo Tavory (2014). *Abductive analysis: Theorizing qualitative research*. The University of Chicago Press.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Tummers, Lars og Steven Van de Walle (2012). Explaining health care professionals' resistance to implement Diagnosis Related Groups: (No) benefits for society, patients and professionals. *Health Policy* 108 (2): 158-166.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Evaluering af kommunalreformen*.

Om forfatterne

Filip Strunge Steffensen, cand.scient.pol., Aarhus Universitet. Arbejder som fuldmægtig. Forskningsinteresser: offentlig forvaltning, offentlig ledelse og videnskabsteori.
Email: filipsteffensen@outlook.com

Andreas Holt Rafn, cand.scient.pol., Aarhus Universitet. Arbejder som fuldmægtig. Forskningsinteresser: offentlig forvaltning og politiske partier.
Email: andreashrafn@gmail.com