

# Centraladministrationen efter årtusindskiftet

*Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier*

Jørgen Grønnegård Christensen

Peter Bjerre Mortensen

Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

September 2022

## Forord

DJØFs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier henvendte sig i begyndelsen af juli til os med en forespørgsel, om vi kunne udarbejde et notat om centraladministrationens udvikling. Vi udarbejdede med udgangspunkt heri et oplæg til, hvilke emner notatet skulle afdække. Efter at have modtaget udvalgets bemærkninger til vores oplæg indledte vi arbejdet i begyndelsen af august 2022.

Notatets formål er beskrivelse og kortlægning af hovedtræk i udviklingen siden årtusindskiftet, på nogle punkter siden 1970'erne. Notatet indeholder ingen anbefalinger, men hvert af de seks kapitler slutter med en række opmærksomhedspunkter. Det er spørgsmål, som vi finder relevante at forholde sig til, når udgangspunktet er de problemstillinger, som notatet beskæftiger sig med.

I arbejdet med notatet har vi haft kontakt til udvalgets formand Karsten Dybvad og udvalgets sekretær Jannik Schack. Hverken de to eller andre har på noget tidspunkt blandet sig i tilrettelæggelsen af vores arbejde, og ej heller i indholdet i dette notat.

Det er ganske indviklet og krævende at foretage en dækkende kortlægning af udviklingen i centraladministrationen over en periode på godt og vel 20 år. Vi rettede derfor tidligt i august 2022 henvendelse til Finansministeriet og Økonomistyrelsen med en anmodning om bistand til fremskaffelse af relevante data. Ledelsen i såvel ministeriet som styrelsen var fra starten imødekommende over for vores ønsker. Vi vil i den sammenhæng rette en særlig tak til Katrine Erntgaard Anhøj og Lars Høgsbro Østergaard, Finansministeriet og Rasmus Westphal Rasmussen, Økonomistyrelsen. De har med beredvillig hurtighed gjort deres til, at vi kunne udarbejde notatet inden for en knap tidsfrist.

I denne sammenhæng skal vi også nævne, at Statsministeriet og Finansministeriet i 2019 gav os adgang til dagsordenerne for regeringens Koordinationsudvalg og Økonomiudvalg frem til regeringsskiftet i 2015. Dette materiale indgår også i grundlaget for vores kortlægning.

Der har fra udvalgets side været et ønske om en kortfattet sammenligning af det danske regeringssystem og centraladministration med forholdene i Norge og Sverige. Denne sammenligning bygger på den eksisterende litteratur. Sammenligningen er dog ikke på alle punkter ligetil. For at kvalitetssikre vores sammenligning har vi indhentet kommentarer fra fagfæller i vores to nabolande. For Norge er det professorerne Jostein Askim og Tobias Bach, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, og for Sverige professor Carl Dahlström, Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborg Universitet og professor Shirin Ahlbäck Öberg, Statsvetenskapliga Institutionen, Uppsala Universitet og professor emeritus Olof Petersson, tidligere Uppsala Universitet og SNS.

Indholdet af dette notat står alene for vores regning.

15. september 2022

Jørgen Grønnegård Christensen

Peter Bjerre Mortensen

## Indhold

Kapitel 1. Tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet .....	5
Brugen af faste regeringsudvalg 1970 til 2020 .....	5
Koordinations- og Økonomiudvalget 1999-2014.....	6
Finansministerens rolle og funktion i regeringsarbejdet.....	12
Finansministeriet som styringsaktør .....	14
Statsministeriet i en ny rolle?.....	15
Opmærksomhedspunkter .....	16
Kapitel 2. Ministerier uden fast form.....	18
Overordnet organisation og grænser .....	18
Departementerne.....	19
Styrelserne.....	24
Opmærksomhedspunkter .....	30
Kapitel 3. Ministerielle beslutningsprocesser .....	32
Departementerne som ministrenes sekretariater .....	32
Samspillet mellem ministeriel organisation og embedsmandsadfærd.....	37
Hverdagspolitikken, den store og den lille politiks beslutningsprocesser .....	38
Opmærksomhedspunkter .....	43
Kapitel 4. Et korps lukket om sig selv.....	45
Rekrutterings- og karrierpolitikens organisering.....	45
Rekrutterings- og karriereveje for ministeriernes topchefer.....	46
Personaleomsætning og sygefravær i centraladministrationen .....	49
Opmærksomhedspunkter .....	51
Kapitel 5. Medier, politik og forvaltning.....	53
Det danske mediesystem.....	53
Kendetegn ved nyhedsdækningen af politik og forvaltning .....	55
Hvem sætter dagsordenen og hvad betyder nyhedsdækningen for den førte politik?.....	56
Medialiseringen af politik og forvaltning.....	57
Medierne og Folketinget.....	60
Sociale medier .....	61
Opmærksomhedspunkter .....	62
Kapitel 6. Centraladministrationen i de nordiske lande.....	63
Tværgående koordination.....	63
Centraladministrationens formelle organisation.....	65
Politiske udnævnelser.....	66
Samspillet mellem formel og uformel organisation.....	68

Offentlighed i forvaltningen.....	69
Regeringsførelsen i de nordiske lande.....	71
Opmærksomhedspunkter.....	72
Referencer.....	75

## Kapitel 1. Tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet

En af de centrale spændinger i politik og forvaltning udspringer af spørgsmålet om den rette balance mellem på den ene side tværgående koordination og kontrol, og på den anden side specialisering og sektorautonomi. Den spænding finder man i alle lande og til alle tider uanset hvilken politisk-administrativ model, der dominerer.

Den danske centraladministration blev bygget op om ministerstyret og ressortprincippet, som i udgangspunktet giver stærke fagministre og trange kår for centraliseret regeringskontrol og tværgående koordination. Over tid er der imidlertid opbygget kompenserende institutioner og normer, som giver plads for en ikke ubetydelig grad af koordination på tværs af ministerierne.

Det er ikke muligt at opstille håndfaste vurderinger af om balancen i den tværgående samordning er den rette. Men det er muligt at afdække nogle udviklingstræk i regeringsførelsen i Danmark, som bidrager til et mere solidt empirisk baseret grundlag for den løbende diskussion af balancen i den tværgående kontrol og koordination i regeringsarbejdet.

Det falder uden for rammerne af dette notat at give en generel introduktion til koordinationsinstrumenter i den danske centraladministration.<sup>1</sup> I stedet fokuserer vi på tre markante aspekter af den tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet:

- 1) antallet og bemanningen af faste regeringsudvalg
- 2) brugen af Koordinations- og Økonomiudvalget
- 3) Finansministeriets og Statsministeriets rolle i regeringsarbejdet

### Brugen af faste regeringsudvalg 1970 til 2020

Langt tilbage har der været tradition for at nedsætte mere eller mindre faste regeringsudvalg, hvor ministre fra forskellige ministerier er mødtes for at behandle sager, der går på tværs af ministerier. Antallet af faste regeringsudvalg toppede med 25 i 1982, da Anker Jørgensen trådte tilbage som statsminister, men også under de efterfølgende Schlüter og Nyrup Rasmussen regeringer blev der nedsat mange regeringsudvalg.

Efter VK-regeringerne tog over i november 2001, blev der luget kraftigt ud i antallet af regeringsudvalg, og de efterfølgende regeringer har fastholdt et, i historisk perspektiv, lavt antal faste regeringsudvalg. Som det fremgår af tabel 1.1, var der i gennemsnit mellem 14 og 16 stående regeringsudvalg under Anker Jørgensen, Schlüter og Nyrup Rasmussen regeringerne. Efter 2001 har det tilsvarende gennemsnit været mellem 4 og 7 faste regeringsudvalg.

Som en naturlig konsekvens af denne ændring i antallet af regeringsudvalg efter 2001 faldt også antallet af ministerpladser i regeringsudvalgene. Hvor der før VK-regeringerne var mere end 100 pladser i regeringsudvalgene (omkring 1980 var der mere end 150 pladser), faldt dette tal til et gennemsnit på 51 pladser i perioden med VK-regeringer. Efterfølgende er antallet af pladser reduceret yderligere, og i skrivende stund er der nedsat 6 faste regeringsudvalg med i alt 32 ministerpladser.

På et af sine første ministermøder i 1982 skulle Schlüter have skelnet mellem "ressortudvalg" og "tværgående udvalg", og placeret Koordinations- og Økonomiudvalget som de eneste udvalg i sidstnævnte kategori. Ud fra en sådan betragtning fyldte ressortudvalg domineret af fagministre langt mere i sagernes koordinering før end efter 2001. Den vurdering understøttes af en optælling

---

<sup>1</sup> Sådanne introduktioner kan blandt andet findes i Christensen m.fl. (2022, 87-120) samt i Mortensen (2019, 105-111).

af, hvor stor en andel af pladserne i regeringsudvalg, der er besat af ministre med tværgående kompetencer. I den kategori af ministre placerer vi statsministeren, finansministeren, udenrigsministeren og justitsministeren.

I takt med at det samlede antal pladser i regeringsudvalgene er faldet, optages en større andel af pladserne af ministre med tværgående kompetencer. Igen indtræder skiftet, som det fremgår af tabel 1.1, efter VK-regeringernes tiltræden i 2001.

Tabel 1.1. Udviklingen i brugen af faste regeringsudvalg, 1970-2020

Regeringer	Antal regeringsudvalg (gennemsnit pr. år)	Samlet antal pladser i regeringsudvalg (gennemsnit pr. år)	Procent pladser, ministre med tværgående kompetencer (gennemsnit pr. år)
Anker Jørgensen regeringerne	16	103	26
Schlüter regeringerne	14	105	29
Nyrup Rasmussen regeringerne	14	106	26
VK-regeringerne <sup>1</sup>	7	51	39
Thorning Schmidt regeringerne	4	21	46
Løkke Rasmussen II og III	5	27	46
Mette Frederiksen I	6	32	44

Note: Tabellen bygger på Statsministeriets regelmæssige oversigter over regeringsudvalg. Hvis oversigten ikke betegner et udvalg som midlertidigt, er det talt som et fast regeringsudvalg. Ministre med tværgående kompetencer er i denne optælling defineret som: statsministeren, finansministeren, justitsministeren og udenrigsministeren. Alle tal er afrundet til nærmeste hele tal. <sup>1</sup> Dækker Fogh-Rasmussen regeringerne samt Løkke Rasmussen regering I.

Antallet og sammensætningen af faste regeringsudvalg har således ændret sig markant i perioden siden 1970. Især regeringsskiftet i 2001 markerede et skifte i organiseringen af regeringsudvalgene. Ressortministrenes svækkede repræsentation i de faste regeringsudvalg tyder samtidig på, at der over tid er kommet et stærkere magtcentrum i regeringsarbejdet domineret af ministre med tværgående kompetencer.

#### Koordinations- og Økonomiudvalget 1999-2014

Dette afsnit bygger på en forskeradgang til mødedagsordener for Økonomiudvalget fra 2004 til og med 2014 og Koordinationsudvalget fra 1999 til og med 2014.<sup>2</sup> Vi undersøger i dette afsnit, hvor mange sager der i den periode blev behandlet i de to udvalg, hvilke typer af sager der blev behandlet på møderne i udvalgene, og hvem der deltog i møderne.

Tabel 1.2 viser for hver regering i den periode, som de udleverede mødedagsordener dækker, hvor mange sager, der i perioden har været behandlet i de to udvalg, og hvor mange forskellige policy-emner, sagerne fordeler sig indenfor. Sidstnævnte er optalt på grundlag af en systematisk indholdskodning, hvor alle punkter på mødedagsordenerne er kategoriseret ud fra et kodeskema med i alt knap 200 forskellige policy-emner. Antallet af policy-emner viser typen af og bredden i, hvilke sager, der tages op i de to udvalg. Derudover oplistede i tabel 1.2 for hver regering, hvilke fire policy-emner der optræder flest gange på mødedagsordenerne i henholdsvis Koordinations- og Økonomiudvalget.

Optællingen af antallet af sager, der behandles i de to udvalg, viser tre ting. For det første sker der efter 2001 en markant vækst i antallet af sager, som behandles i Koordinationsudvalget. Det falder

<sup>2</sup> Der er ikke blevet givet adgang til mødedagsordenerne fra og med regeringsskiftet i 2015.

sammen med, at Koordinationsudvalget på dette tidspunkt får en systematisk mødeforberedelse på embedsmandsplan (forberedende koordinationsudvalg) på linje med Økonomiudvalget, hvor den såkaldte Styregruppen siden Nyrup Rasmussen regeringens tiltræden har forberedt møderne på embedsmandsniveau.<sup>3</sup> En optælling af antallet af sager i de to udvalg fra 1993-2000 underbygger, at væksten i antal sager i Koordinationsudvalget efter 2001 repræsenterer et brud med tendensen i de forudgående år.<sup>4</sup>

For det andet er det markant, at antallet af sager, som behandles i Økonomiudvalget, igennem hele perioden er væsentligt højere end antallet af sager, der behandles i Koordinationsudvalget.<sup>5</sup> Fra og med Fogh Rasmussen II regeringen behandles der i alle VK-regeringerne ca. tre gange så mange sager i Økonomiudvalget sammenlignet med Koordinationsudvalget. Under Thorning Schmidt regeringerne behandles ca. dobbelt så mange sager i Økonomiudvalget som i Koordinationsudvalget. En del af denne forskel skyldes formodentlig, at Økonomiudvalgets virksomhed er reguleret af en procedure, som forudsætter behandling af større bevillingssager i udvalget. En tilsvarende fast procedure regulerer ikke Koordinationsudvalget.

For det tredje er der en tendens til, at der behandles flest sager i Koordinationsudvalget i den første regeringsperiode, dvs. Fogh Rasmussen I og Thorning Schmidt I. Hovedindtrykket er dog, at aktiviteten i de to udvalg efter 2001 har været nogenlunde stabil på tværs af regeringerne. En sådan stabilitet understøtter indtrykket af, at de to udvalg i løbet af de seneste årtier har udviklet sig til permanente, institutionaliserede fora kendetegnet ved faste, men uformelle procedurer og en nogenlunde fast sagsbehandlingskapacitet.

Ser vi på indholdet af mødedagsordenerne, viser kategoriseringen i emnekategorier, at der i forhold til Koordinationsudvalget skal bruges mellem 41 og 84 forskellige emnekoder til at kategorisere indholdet af mødedagsordenerne i en regeringsperiode, imens der skal bruges mellem 80 og 122 emnekoder i den tilsvarende kategorisering af indholdet på mødedagsordenerne i Økonomiudvalget. Der har altså i denne periode ikke været et snævert emnefokus i de to centrale regeringsudvalg. Tværtimod er det mange forskelligartede sager, der bliver, og kan blive, genstand for behandling i de tværgående regeringsudvalg.

Flertallet af sager er kun på dagsordenen 1-2 gange i løbet af en regeringsperiode, imens enkelte sager behandles uge efter uge i det samme udvalg. Tabel 1.2 viser, hvilke fire bredere policyemner der har fyldt mest under de skiftende regeringer. Den opgørelse understreger, at indholdet i møderne i regeringsudvalgene er dynamisk og i høj grad afspejler aktuelle politiske problemstillinger og regeringsudspil.

Betingelserne for vores forskeradgang er, at vi ikke videreformidler konkret sagsindhold fra disse dagsordener i regeringsudvalgene. En gennemlæsning af materialet underbygger imidlertid indtrykket af, at der ikke er nogen fast ramme for, hvilke sager der kan tages op i disse to udvalg. Nogle dagsordenspunkter knytter sig til større, tværgående reformudspil; nogle til sektorspecifikke tiltag af stor betydning for regeringen; nogle til sager der har været konflikt om i koalitionsregeringer; og nogle udspringer af enkeltsager, der har stor opmærksomhed i regeringens omgivelser.

---

<sup>3</sup> Nielsen (2020, 435); Jensen (2003, 217). Styregruppen ændrede i 2018 navn til det mindre prætentive Forberedende Ø-udvalg.

<sup>4</sup> Jensen (2008, 453).

<sup>5</sup> Da vi først har oplysninger om Økonomiudvalget efter den 30. april 2003, er det først fra og med regeringen Fogh Rasmussen II, at sagsmængden kan sammenlignes på tværs af de to udvalg.

Der kan desuden spores en forskel mellem regeringer med hensyn til, hvordan de to udvalg bruges. Hvor der f.eks. i de sidste år af Nyrup Rasmussens regeringstid var mange sager i Koordinationsudvalget, som primært havde karakter af orienteringer om diverse rapporter, udredninger og betænkninger, var der i Fogh Rasmussens første regeringsperioder mange sager i koordinationsudvalget om markante politiske tiltag og større reformudspil.

Også samspillet mellem Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget varierer. Baseret på en sammenligning af dagsordenerne i Koordinations- og Økonomiudvalget i tre toårige perioder finder vi, at der i perioden 30.4.2003 til 30.4.2005 var 41 procent af sagerne i Koordinationsudvalget, som i samme periode også var på dagsordener til møder i Økonomiudvalget. I perioden 29.4.2009 til 11.5.2011 er det tilsvarende tal 27 procent, imens tallet er 16 procent i perioden 18.4.2012 til 7.5.2014. De tre perioder dækker tre forskellige statsministre.<sup>6</sup>

Vi kan ikke på det foreliggende grundlag komme det nærmere, hvad disse forskelle i arbejdsdeling og samspil skyldes. Men forskellene underbygger det samlede billede af, at brugen af de faste regeringsudvalg – og samspillet imellem dem – varierer med regeringen, med personerne i regeringstoppen og med mere situationsbestemte politiske faktorer.

Det er samtidig et billede, som både flugter med og udfordrer de forventninger, der kan udledes fra forvaltningsforskningen om koordination. Denne forskning har været optaget af, hvordan institutionelle og organisatoriske reformer påvirker koordinationsmulighederne. En tilsvarende interesse har kunnet spores hos regeringer og embedsfolk, som ofte har haft ”forbedret koordination” som mål for reformer af forvaltningen. Det skifte i regeringsarbejdet, som de organisatoriske ændringer i 2001 førte med sig, giver en vis støtte til denne forestilling om, at den faktiske, tværgående koordination påvirkes af de institutionelle rammer.

Samtidig har nyere forvaltningsforskning imidlertid udfordret den stærke tro på de organisatoriske rammers betydning. I et tværgående studie af 14 OECD-lande konkluderes det:<sup>7</sup> ”... at koordinationsprocedurer og koordinationsinstrumenter er mindre vigtige end den underlæggende ’koordinationskultur’ i organisationen”.

Det er en konklusion, som harmonerer med billedet af, at de institutionelle rammer for Økonomiudvalget har ligget temmelig fast siden 1993 og for Koordinationsudvalget siden 2001. Men hvordan rammerne er blevet fyldt ud, har varieret med regeringerne, den politiske kontekst, det problempres, som den pågældende regering har stået overfor, osv. Det har også varieret med skiftende statsministres forestillinger om, hvor tæt der skulle samordnes på tværs af ministerier.

Forvaltningsforskningen i koordination har desuden været domineret af et teknokratisk perspektiv. Det antages her ofte ukritisk, at koordination udspringer af, at regeringer står over for (mere og mere) komplekse problemstillinger, hvor der er stor afhængighed i opgaveløsningen på tværs af sektorområder, og derfor et objektivt, rationelt behov for at koordinere løsningerne. Mange sager har utvivlsomt en sådan karakter, men gennemlæsningen af dagsordenerne viser, at der også bringes mange sager op i Koordinations- og/eller Økonomiudvalget, som ikke har en sådan karakter. De bringes op af andre politiske eller situationsbestemte grunde. Samtidig vil man i en bredere undersøgelse formodentlig også kunne identificere en del sager, som faktisk har en betydelig tværgående karakter, men som er blevet håndteret inden for de organisatoriske siloer, der er skabt af ministerstyret.

---

<sup>6</sup> Der knytter sig en lille usikkerhed til denne optælling, da samme sag kan have haft forskellig betegnelse på tværs af de to udvalg.

<sup>7</sup> Wegrich og Stimac (2014, 60).



Tabel 1.2 Sagerne i Koordinations- og Økonomiudvalget

	Koordinationsudvalget			Økonomiudvalget		
<i>Regering</i>	<i>Antal sager (gennemsnit pr. regeringsdag<sup>3</sup>)</i>	<i>Antal emne kategorier brugt til at kode sagerne</i>	<i>Top 4 policyemner</i>	<i>Antal sager (gennemsnit pr. regeringsdag<sup>3</sup>)</i>	<i>Antal emne kategorier brugt til at kode sagerne</i>	<i>Top 4 policyemner</i>
Nyrup Rasmussen IV <sup>1</sup>	149 (0,14)	43	1 Den offentlige sektor, bredt 2 Makroøkonomi, bredt 3 Erhvervs politik, bredt 4 Valutaspørgsmål (euroen)	Oplysninger mangler	Oplysninger mangler	Oplysninger mangler
Fogh Rasmussen I <sup>2</sup>	444 (0,38)	83	1 Den offentlige sektor, bredt 2 Statsbudget og Finanslov 3 Forhold mellem stat, kommuner, amter/regioner 4 Folkeskolen og ungdomsuddannelser	440 (0,66)	97	1 Forhold mellem stat, kommuner, amter/regioner 2 Veje, trafik, broer 3 Skattepolitik og skattereformer 4 Social politik, bredt
Fogh Rasmussen II	293 (0,29)	67	1 Flygtninge og indvandrere 2 Forvaltnings effektivitet/moderniseringsprogrammer 3 Folkeskolen og ungdomsuddannelser 4 Den offentlige sektor, bredt	928 (0,92)	122	1 Forhold mellem stat, kommuner, amter/regioner 2 Skattepolitik og skattereformer 3 Forvaltnings effektivitet/moderniseringsprogrammer 4 Energilpolitik, bredt
Fogh Rasmussen III	121 (0,24)	41	1 Flygtninge og indvandrere 2 Den offentlige sektor, bredt 3 Statsbudget og finanslove 4 Arbejds markedsspørgsmål, bredt	439 (0,88)	105	1 Forvaltnings effektivitet/moderniseringsprogrammer 2 Mediepolitik 3 Statsbudget og finanslov 4 Social politik, bredt

Løkke Rasmussen I	201 (0,23)	53	1 Flygtninge og indvandrere 2 Makroøkonomi, bredt 3 Folkeskolen og ungdomsuddannelser 4 Miljøspørgsmål, bredt	763 (0,84)	120	1 Alternativ og vedvarende energi 2 Forvaltningseffektivitet/moderniseringsprogrammer 3 Forhold mellem stat, kommuner, amter/regioner 4 Uddannelse og kultur, bredt
Thorning Schmidt I	366 (0,43)	84	1 Spørgsmål vedr. Grønland og Færøerne 2 EU 3 Flygtninge og indvandrere 4 Copyright, patenter og ophavsrettigheder (patentdomstolen)	684 (0,80)	107	1 Folkeskolen og ungdomsuddannelser 2 Videregående uddannelser 3 Statsbudget og finanslov 4 Makroøkonomi, bredt
Thorning Schmidt II	152 (0,30)	50	1 Folkeskolen og ungdomsuddannelser 2 Rets- og justitspolitik, bredt 3 Flygtninge og indvandrere 4 Politiets indsats mod terrorisme	319 (1,00)	80	1 Energi politik, bredt 2 Skattepolitik og skattereformer 3 Makroøkonomi, bredt 4 Miljøpolitik, bredt

Note 1: Det første møde i Koordinationsudvalget, vi har oplysninger om, afholdes den 27.1.1999, og derfor dækker opgørelsen ikke hele regeringsperioden for regeringen Nyrup Rasmussen IV.

Note 2: Det første møde i Økonomiudvalget, vi har oplysninger om, afholdes den 27.1.1999, og derfor dækker opgørelsen ikke hele regeringsperioden for regeringen Fogh Rasmussen I.

Note 3: For at kunne sammenligne på tværs af regeringer med forskellig levetid vises et mål, som er beregnet ved at dividere det samlede antal sager på Koordinationsudvalgsmøder (Økonomiudvalgsmøder) under den pågældende regering med antallet af dage, som den pågældende regering sad.

En måde at spore sig ind på bredden af de sager, der behandles i de to regeringsudvalg, er at se på, hvem der deltager i behandlingen af sagerne på møderne i Koordinations- og Økonomiudvalget. Hvert udvalg har en kreds af faste medlemmer, typisk 5-6 ministre, med finansministeren som formand for Økonomiudvalget og statsministeren som formand for Koordinationsudvalget. Praxis er så, at fagministre, som ikke er faste medlemmer af udvalgene, inviteres til at være med til behandlingen af de sager, som vedrører deres ministerområde.

For alle de sager i Koordinations- og Økonomiudvalget, som vi har analyseret ovenfor, har vi registreret hvor mange ministre, der var inviteret til at deltage i behandlingen af en given sag. Resultatet er sammenfattet i tabel 1.3. Som det fremgår af tabellen, er mønsteret nogenlunde det samme på tværs af de to udvalg. 25 procent af alle sagerne i Koordinationsudvalget er alene behandlet af udvalgets faste medlemmer. I en tredjedel af sagerne har der været indkaldt en minister, i 20 procent af sagerne har to ministre været indkaldt, 10 procent har haft deltagelse af tre ministre ud over de faste medlemmer, og i de resterende 12 procent af sagerne har der været indkaldt fire eller flere ministre.

At mere end 50 procent af sagerne i de to udvalg har været behandlet med deltagelse af en eller ingen fagministre understøtter indtrykket af, at disse udvalg beskæftiger sig med meget andet end store, tværgående sager og problemstillinger. Vores ræsonnement er her, at hvis det primært var brede sager, som gik på tværs af flere ressortområder, så ville der være flere sager på møderne i de to regeringsudvalg med deltagelse af 2 eller flere indkaldte ressortministre.

Tallene kan imidlertid ikke uden videre tages som udtryk for en stærk topstyring, hvor fagministre får løftet sager op i regeringsudvalgene imod deres vilje. Vi ved fra andre kilder, at fagministre og fagministerier selv forsøger at få sat sager på dagsordenen i disse udvalg.<sup>8</sup> Et spektakulært eksempel er armlægningen mellem Skatteministeriet og Finansministeriet om et nyt ejendomsvurderingssystem, hvor Rigsrevisionen har beskrevet, hvordan Skatteministeriet i årene 2008-2010 forgæves forsøgte at få taget spørgsmålet om et nyt ejendomsvurderingssystem op i regeringens økonomiudvalg. Finansministeriet støttede imidlertid ikke Skatteministeriets model for et nyt ejendomsvurderingssystem og modarbejdede aktivt, at sagen blev fremmet i Økonomiudvalget.<sup>9</sup>

Forsøgene på at løfte sager op i de to regeringsudvalg kan have forskellige årsager. Det kan skyldes, at en sag ikke har kunnet løses ved decentrale forhandlinger imellem to eller flere ministre, eller det kan skyldes, at det med den tilrettelæggelse af regeringsarbejdet, som er praktiseret i de sidste mange år, er nødvendigt at få en sag i Koordinations- og eller Økonomiudvalget for at få fremmet sagen politisk og/eller lovgivnings- og bevillingsmæssigt. På den måde skabes en selvforstærkende effekt, hvor den stærke samordning af regeringsarbejdet bliver endnu stærkere af, at fagministrene selv opsøger den, da de oplever, at det er nødvendigt for at komme igennem med nye initiativer og tiltag.

---

<sup>8</sup> Se fx Jensen (2018).

<sup>9</sup> Rigsrevisionen (2014).

Tabel 1.3. Antal indkaldte ministre til en given sag på møder i de to centrale regeringsudvalg

	Koordinationsudvalget	Økonomiudvalget
Ingen minister indkaldt	332 (25 procent af sagerne)	533 (19 procent af sagerne)
1 minister	438 (33 procent af sagerne)	1.204 (44 procent af sagerne)
2 ministre	259 (20 procent af sagerne)	468 (17 procent af sagerne)
3 ministre	137 (10 procent af sagerne)	229 (8 procent af sagerne)
4 eller flere ministre	145 (12 procent af sagerne)	303 (12 procent af sagerne)

Note: Dagsordenspunkter som "Evt.", "Meddelelser" og lignende er ikke medtaget i denne optælling.

I sin artikel om ledelse og koordination i danske regeringer fra 1848 til i dag, har Peter Heyn Nielsen samlet en række tidligere ministres udsagn om de to regeringsudvalg. De udsagn er gengivet i tabel 1.4, og understøtter på tværs af regeringer indtrykket af en praksis, hvor de ministre, der ikke er faste medlemmer af udvalgene, får foretræde for regeringens centrale ministre.<sup>10</sup>

Tabel 1.4. Udvalg af tidligere ministres udsagn om de to centrale regeringsudvalg

Bendt Bendtsen, økonomi- og erhvervsminister og medlem af Koordinations- og Økonomiudvalget, 2001-2008.  " ... ministrene skulle være forberedt til tænderne for at få grønt lys. Hertil kom, at de måtte møde op og sætte sig på en stol uden for mødelokalet i Statsministeriet efter et helt præcist aftalt tidspunkt. Herefter blev de kaldt ind, når deres sag skulle behandles."	Lene Espersen, justitsminister 2001-2008 og i den periode fast medlem af Koordinationsudvalget.  "... Koordinationsudvalget fungerer som en slags bestyrelse i regeringen, så alle nye initiativer, der kommer fra de øvrige ministre, skal forelægges udvalget."	Karsten Lauritzen, skatteminister og medlem af Økonomiudvalget, 2015-2019.  "Det er et drømmejob at sidde i Økonomiudvalget, men lige skatteminister ... ahrr."	Simon Emil Ammitzbøll-Bille, økonomi- og indenrigsminister og medlem af Koordinations- og Økonomiudvalget, 2016-2019.  "... det sjoveste er jo at sidde inde i maskinrummet i Økonomiudvalget og Koordinationsudvalget [...] Det er jo noget af det, man er gået ind i politik for – i hvert fald for mit vedkommende."
--	---	---	---

Kilde: Nielsen (2020).

### Finansministerens rolle og funktion i regeringsarbejdet

Som fast medlem af både Koordinations- og Økonomiudvalget har finansministeren en central rolle i den interne samordning af regeringsarbejdet. Finansministeren indtager imidlertid også rollen som regeringens chefforhandler i forhandlinger med partier i Folketinget, kommuner, regioner og arbejdsmarkedets parter. Det er et andet aspekt af centraliseringen af beslutningsprocesser, som er væsentlig for den samlede vurdering af graden og karakteren af den tværgående koordination i regeringsarbejdet.

Siden regeringsskiftet i 2019 har finansministeren på regeringens vegne indgået 46 aftaler. Det tal inkluderer de årlige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi samt finanslovene for 2020,

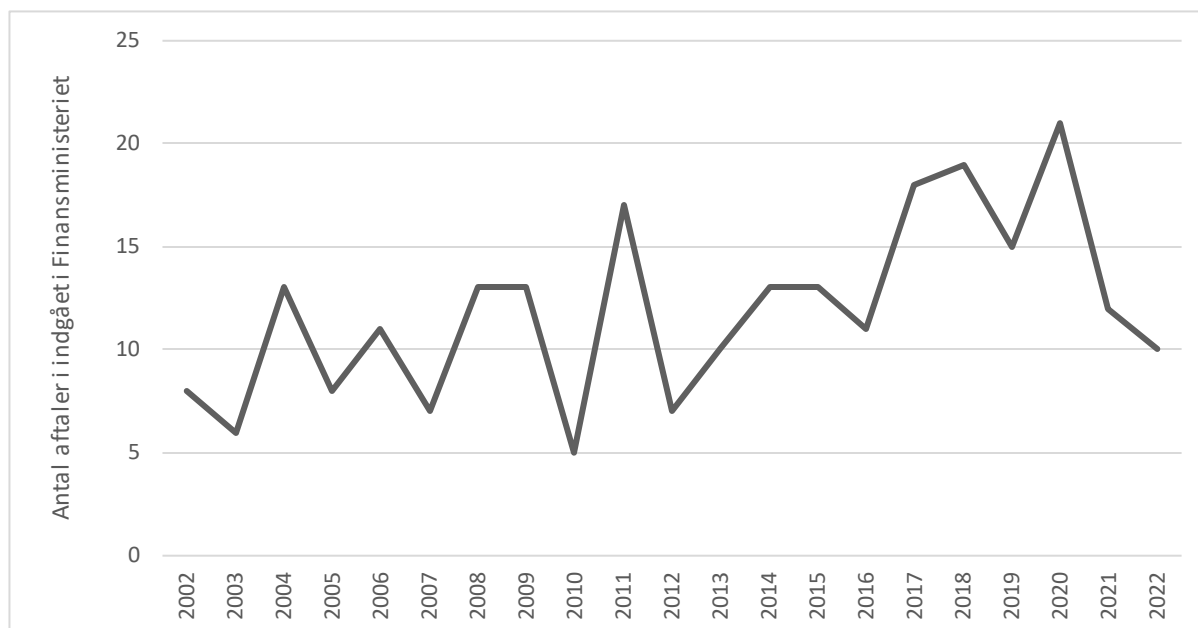
<sup>10</sup> Se også Knudsen (2000).

2021 og 2022. Mere bemærkelsesværdigt er de aftaler om grøn omstilling, som siden regeringsskiftet i 2019 er indgået med partier i Folketinget og forhandlet i Finansministeriet. Eksempler på disse aftaler er: "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" (4.10.21); "Aftale om grøn skattereform" (8.12.20); "Aftale om natur- og biodiversitetspakken" (4.12.20); "Aftale om grøn omstilling af vejtransporten" (4.12.20). At disse aftaler er forhandlet i Finansministeriet er særligt bemærkelsesværdigt i lyset af, at regeringen siden 2019 som et af sine få faste udvalg har haft Udvalget for Grøn Omstilling med klimaministeren som formand; et udvalg som finansministeren ikke er medlem af.

Set i et længere perspektiv har der ikke været en markant vækst i antallet af aftaler indgået i Finansministeriet. Det fremgår af figur 1.1, som for perioden 2002 og frem viser, hvor mange aftaler, der hvert år er indgået i Finansministeriet. Der kan spores en vækst i antallet efter VLAK-regeringens tiltræden i november 2016, men om det er udtryk for en mere permanent vækst kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag.

En gennemlæsning af de aftaler, som i denne periode er indgået i Finansministeriet, viser, at man også tidligere i perioden har indgået aftaler, som hører under andre ressorts. Ofte har disse aftaler været koblet- sammen med finanslovsforhandlingerne, fx aftalen om "Kultur, idræt for vanskeligt stillede børn, folkeuniversiteter, energibesparende foranstaltninger mv." fra november 2004 og aftalen "om gennemførelse af politireformen og styrkelse af politiindsatsen" fra november 2006. En del aftaler er indgået på sundhedsområdet, hvilket afspejler traditionen for, at det er finansministeren, der forhandler med de kommunale og regionale organisationer.

Figur 1.1. Antal aftaler indgået i Finansministeriet, 2002-2021



Note: Tallene er udleveret fra Finansministeriet og indsamlet på grundlag af Finansministeriets nyhedsarkiv. Oversigten omfatter samtlige aftaler indgået i Finansministeriet, herunder aftaler indgået i Finansministeriet af ministeren for offentlig innovation i perioden 2017-2019. Aftaler indgået af finansministeren i fx EU-regi er også omfattet af oversigten.

At Finansministeriet og finansministeren igennem hele perioden siden 2001 forhandler en del aftaler, som rækker ud over ministeriets ressort, afspejler formodentlig, at også beslutningsprocesserne i Folketinget i denne periode er blevet mere centraliseret. Traditionelt har

dansk parlamentsforskning analyseret arbejdet i Folketinget ud fra en sektormodel:<sup>11</sup> "... hvorefter dele af Folketinget, dele af administrationen og dele af organisationssystemet samvirker under forberedelse, behandling, vedtagelse og administration af beslutninger på et givet policyområde". I 2002 blev det konkluderet, at:<sup>12</sup> "Som beslutningsproces er lovgivningsprocessen i sin helhed en atomiseret proces, hvor arbejdet, ansvaret og indflydelsen på gruppernes løbende beslutninger er spredt ud, først og fremmest på de enkelte ordførere og ministre".

Allerede i begyndelsen af 00'erne var der imidlertid studier, der pegede på en tendens til, at flere politiske aftaler blev forhandlet mellem partiernes topfolk i relativt lukkede forhandlingsforløb.<sup>13</sup> Samtidig blev der påvist en tendens til, at de årlige finanslovsforhandlinger dækkede flere og flere områder og i stigende grad blev brugt til at indgå mere indgribende politiske reformer.<sup>14</sup>

Når reformer og aftaler indgås med finansministeren som chefforhandler, afspejler det en centralisering af beslutningerne i Folketinget, som ikke nødvendigvis er villet fra regeringens side. Der er således flere eksempler på, at forhandlere fra partierne i Folketinget har ønsket at flytte igangværende forhandlinger med en ressortminister over i Finansministeriet. F.eks. var det angiveligt Enhedslisten og Venstre, der efter en lang række møder med fødevarerministeren for bordenden i august 2021, ønskede at flytte forhandlingerne om den grønne omstilling af landbruget over i Finansministeriet. Venstres argument var, at der var brug for at have en minister for bordenden, som kunne bringe de penge ind i forhandlingerne, der var nødvendige for at lande en aftale. Et andet eksempel var forhandlingerne om justeringer af folkeskolereformen, som i 2018 blev flyttet fra Undervisningsministeriet til Finansministeriet.

Det er en udvikling, der viser, at den tværgående samordning af regeringsarbejdet ikke kan forstås uafhængigt af nogle udviklingstræk i beslutningsprocesserne i Folketinget. En nærmere analyse af udviklingen i beslutningsprocesser i Folketinget ligger uden for rammerne af dette notat.<sup>15</sup>

#### Finansministeriet som styringsaktør

Fra slutningen af 1960'erne og op igennem de to følgende årtier udvidede Finansministeriet sine opgaver fra et snævert fokus på budgetter og regnskaber til at engagere sig aktivt i dels den økonomiske politik dels i analysen og udviklingen af den offentlige udgiftspolitik. Dette skifte blev yderligere accentueret i 1990'erne, hvor Finansministeriet tilkæmpede sig en central og substantiel rolle i politikudviklingen.<sup>16</sup> Det skete parallelt med den styrkelse af Økonomiudvalgets rolle i regeringsarbejdet, som der er redegjort for ovenfor.

Ræsonnementet bag den mere aktivistiske rolle som "policykoordinator" var, at det var i udviklingen af politikområderne, at de fremtidige udgiftsprofiler blev grundlagt. Et væsentligt instrument til at udfylde denne rolle var at investere i opbygningen af analytisk kapacitet, hvilket blandt andet afspejlede sig i, at Finansministeriet i de år producerede og publicerede et meget stort antal redegørelser, rapporter og analyser.<sup>17</sup> Bl.a. gennem de såkaldte budgetanalyser producerede Finansministeriet i denne periode i samarbejde med de enkelte fagministerier rapporter, som på en og samme tid var kritiske udgiftsanalyser og oplæg til reformer inden for de udvalgte policyområder.

---

<sup>11</sup> Damgaard (1977: 262).

<sup>12</sup> Østergaard (1998, 220 ff); Jensen (2002, 217), se også Christiansen (2005, 424).

<sup>13</sup> Larsen og Goul Andersen (2004, 293-294).

<sup>14</sup> Christiansen (2005); Loftager (2004); Frandsen (2006).

<sup>15</sup> Men se fx Knudsen (2007); Nielsen (2021, kapitel 5).

<sup>16</sup> Jensen (2003).

<sup>17</sup> Jensen (2003, 162).

Ifølge en ekspert på området fremstod Finansministeriet ved årtusindskiftet:<sup>18</sup> ”som magtens absolutte centrum; så absolut at selvrefleksionen var til at overskue, for når man alligevel ved mest og er bedst, er der ingen grund til at beskæftige sig med omgivelsernes opfattelse af hverken organisationen eller dens beslutninger”.

Den rolle ændrede sig i 00'erne, hvor den økonomiske fremgang skabte efterspørgsel efter mere kvalitet i velfærden, og Finansministeriet havde i denne periode ikke den samme kontrol over udviklingen i det offentlige forbrug. Der skete også i den periode et markant fald i Finansministeriets analyseproduktion, og produktionen er ikke siden vendt tilbage til et niveau, der blot tilnærmelsesvis ligner det, man fik opbygget i 1990'erne.<sup>19</sup>

Med finanskrisen i 2008 skiftede vindene igen, og i 2012 vedtog et flertal i Folketinget den såkaldte Budgetloven, som gav Finansministeriet en lovbaseret styringsrolle. Samtidig søsattes en detaljeret budgetmonitoreringsproces.

Finansministeriets magt og indflydelse har i mange år været genstand for diskussion. I de senere år har den kritiske diskussion blandt andet handlet om grundlaget for Finansministeriets regnemodeller<sup>20</sup>, og om Finansministeriet til tider har bevæget sig for langt ind på andre ministeriers ressort uden at have haft den fornødne ressortfaglighed til at gøre det.<sup>21</sup> Der har desuden været sat spørgsmålstegn ved, om Finansministeriet stadig besidder den overlegne analytiske kapacitet, som udgjorde grundlaget for ministeriets rolle som styringsaktør i 1990'erne.<sup>22</sup> Endelig er det blevet hævdet, at Finansministeriet har en udfordring med at kombinere den traditionelle vogterrolle med rollen som samfundsreformatør, idet større institutionelle indgreb ofte er forbundet med en lang indkøringsperiode, men budgetvogterrollen tilsiger et nidkært fokus på det korte perspektiv, det vil sige ét højst fire år.<sup>23</sup>

Dette er kritiske spørgsmål, som ikke lader sig besvare på det foreliggende empiriske grundlag, men vi ser det som væsentlige opmærksomhedspunkter i en diskussion om balancen i den tværgående samordning af regeringsarbejdet.

### Statsministeriet i en ny rolle?

I sammenligning med Finansministeriet har Statsministeriet traditionelt tiltrukket sig mindre opmærksomhed i studier af det tværgående regeringsarbejde.<sup>24</sup> Ministeriet har helt op til nutiden været lille, og det var først med Jens Otto Krag som statsminister, at ministeriet fik en organisatorisk oprustning, hvor Statsministeriets sekretariat fik til opgave at understøtte statsministeren som regeringschefsåvel som arbejdet i regeringen. Det var dog ikke hensigten at opbygge et stort organisatorisk apparat i Statsministeriet, og den hensigt er blevet delt af alle efterfølgende statsministre frem til regeringsskiftet i 2019. Tanken var i stedet, at Statsministeriet skulle være et sekretariat for statsministeren bestående af højt kvalificerede, manøvredygtige embedsfolk, som baserede styringen af regeringsarbejdet på statsministerens autoritet eller på et fagligt-økonomisk netværk frem for egne analyser.<sup>25</sup> En afgørende del af denne styringstilgang var baseret på et tæt samspil med Finansministeriet, hvor det samtidig er finansministerens forhold til statsministeren,

---

<sup>18</sup> Jensen (2003, 162).

<sup>19</sup> Blom-Hansen m.fl. (2018).

<sup>20</sup> Enhedslisten (2018); Rosenkrantz-Theil og Halsboe-Jørgensen (2018). Se desuden temanummer i Samfundsøkonomen 1/2020 om ”Finansministeriet som vagt- og overhund”.

<sup>21</sup> Se f.eks. Christensen og Mortensen (2018); Haarder (2020); Christensen (2020).

<sup>22</sup> Jensen (2017) samt Blom-Hansen m.fl. (2018)

<sup>23</sup> Christensen (2020).

<sup>24</sup> Se dog Tim Knudsens nye firebindsværk om de danske statsministre.

<sup>25</sup> Jensen (2003, 120).

der afgør Finansministeriets stilling i regeringsarbejdet.<sup>26</sup> Tankegangen var desuden, at statsministeren og Statsministeriet skulle holdes på afstand af negative enkeltsager.

Ved sin tiltræden som statsminister i 2019 lagde Mette Frederiksen på flere punkter op til et opgør med denne forståelse af Statsministeriets og statsministerens rolle. Et halvt år før sin tiltræden som statsminister udtalte hun i et interview med Altinget:

"Forretningsgangen i en regering er nu engang sådan, at der er nogle, der bestemmer mere end andre. Der er ikke kollektiv ledelse i en regering. Hvis jeg danner regering efter valget, er den grundlæggende politik mit ansvar – det er ikke den enkelte fagministers ansvar."<sup>27</sup>

Organisatorisk er den mest bemærkelsesværdige ændring efter regeringsskiftet i 2019, at antallet af årsværk i Statsministeriets departement er vokset fra 69 i 1. kvartal 2019 til knap 89 i 1. kvartal i 2021. Det er en stor relativ vækst, men ikke en vækst, der gør Statsministeriet til et stort ministerium. Derudover blev Mette Frederiksens stabschef indsat i både Økonomi- og Koordinationsudvalget, hvilket må fortolkes som et ønske om at styrke statsministerens rolle i den tværgående koordination af regeringsarbejdet. Den nuværende stabschef er dog ikke medlem af de to centrale regeringsudvalg, hvorfor denne ændring må fortolkes som forbigående.

Det er på det foreliggende grundlag svært at vurdere, om Statsministeriets mere aktive og synlige styrende rolle i regeringsarbejdet er starten på en ny tendens, eller om det er et mindre skvulp skabt af de sjældne og særlige muligheder, som en etpartiregering med stabil støtte i Folketinget giver for stærk samordning af regeringsarbejdet.

#### Opmærksomhedspunkter

Som understreget indledningsvist i dette kapitel om udviklingen i den tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet, er det ikke muligt at opstille entydige vurderinger af, om vi aktuelt har den rette balance mellem på den ene side tværgående kontrol og koordination, og på den anden side specialisering og ressortautonomi. Balancespørgsmålet er ikke desto mindre vigtigt, for det implicerer væsentlige spørgsmål, fx om de mange personaleressourcer i centraladministrationen (se kapitel 2) bruges hensigtsmæssigt, og om de beslutninger, der træffes, bygger på det bedst mulige beslutningsgrundlag.<sup>28</sup>

For at stimulere til denne diskussion afrunder vi ikke afsnittet med håndfaste konklusioner, men derimod med en række opmærksomhedspunkter, som udspringer af det billede, der er tegnet i dette kapitel.

---

<sup>26</sup> Østergaard (1998, 377).

<sup>27</sup> <https://www.altinget.dk/christiansborg/artikel/mette-frederiksen-den-socialdemokratiske-tillidskrise-startede-for-20-aar-siden>.

<sup>28</sup> Se også Salomonsen og Trangbæk (2022).



Tabel 1.5. Opmærksomhedspunkter ved den tværgående samordning af regeringsarbejdet

<p><b>Hvilken koordinationsbalance bør tilstræbes?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er i dette kapitel vist, at de organisatoriske rammer for regeringsarbejdet har været temmelig stabile i de sidste 20-30 år, og at det er rammer, der har været udfyldt forskelligt. Det understreger vigtigheden af at have en løbende diskussion i regering og embedsværk om, hvordan rammerne bedst udfyldes. Centrale overvejelser bør angå: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Principper og kriterier for sager og sagsbehandling i de centrale regeringsudvalg?</li> <li>○ Hvordan nyttiggøres bedst den specialistfaglighed og de ressourcer, der ligger i ressortministerierne?</li> <li>○ Hvordan reduceres organisatoriske flaskehalse, overlap og ansvarsfraskrivelse?</li> <li>○ Hvilken koordinationskultur skal tilstræbes, og hvordan understøttes denne kultur?</li> <li>○ Hvordan klædes de ministre, der sidder i de to regeringsudvalg, bedst muligt på til at bidrage til tværgående beslutninger uden for egen ressort?</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Finansministeriets rolle?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er i dette kapitel vist, at Finansministeriet forventes at løse mange opgaver, hvoraf nogle synes indbyrdes svært forenelige, fx rollerne som samfundsreformatør og budgetvogter. Dertil kommer, at opgaverne er ressourcekrævende, hvis de skal løses på tilfredsstillende fagligt niveau. Det rejser spørgsmålet, om Finansministeriet – hvis man vælger at fastholde ministeriets centrale position i regeringsarbejdet – bør investere mere i at udvikle sine analytiske in-house kompetencer?</li> <li>- Samtidig er det, også af hensyn til Finansministeriets opgaveløsning, værd at overveje, om der kan og skal trækkes en klarere grænse for, hvilke sager og opgaver ministeriet skal involveres i?</li> </ul>
<p><b>Statsministeriets rolle?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvordan kan Statsministeriet bedst varetage sin rolle i regeringsarbejdet: Understøtter ministeriet bedst statsministeren som leder af regeringen ved at hjælpe ham/hende til at udøve ledelse gennem andre, fx Finansministeriet, eller skal Statsministeriet selv have større sagsbehandlings- og beslutningskapacitet?</li> <li>- Hvilken personalemæssig og faglig kapacitet skal Statsministeriet råde over, hvis det skal være i stand til at understøtte en hyppig og stærk intervention fra statsministeren i konkrete beslutningsprocesser?</li> <li>- Hvilke risici skaber et stærkt proaktivt statsministerium for: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Belastning af statsministeren i sager, der kører skævt i enten beslutnings- eller implementeringsfasen?</li> <li>○ Fejl, der belaster regeringen eller fagministrene, fordi Statsministeriet ikke har haft rådighed over fx den fornødne ressortindsigt eller fornøden organisatorisk kapacitet?</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Hvem har ansvaret?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I mange år er der i Økonomi- og Koordinationsudvalgene blevet truffet beslutninger af en karakter, så de reelt ikke kan brydes op af de fagministre, hvis ressort den pågældende sag henhører under. Det afføder både analytiske og principielle spørgsmål, som fortjener mere opmærksomhed, end de hidtil har fået: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De analytiske spørgsmål vedrører blandt andet, hvilken arbejdsdeling, der reelt er i sagsforberedelsen og i udmøntningen af beslutningerne, mellem ressortministeriet på den ene side, og Finansministeriet og andre tværgående ministerier på den anden side?</li> <li>○ De principielle spørgsmål vedrører, hvad de kollektive beslutningsprocesser i regeringsudvalgene betyder for ministerstyret og ressortansvaret. Det er et gammelt princip, at med magt følger ansvar, men sager, ikke mindst Minksagen, har givet en grundig diskussion af dette princip fornyet aktualitet.</li> </ul> </li> </ul>

## Kapitel 2. Ministerier uden fast form

Organiseringen af dansk centraladministration bygger på to principper, som ligger helt fast. Den er organiseret som et ministerialsystem, hvor ministerierne er hierarkiske organisationer med hver deres ressort under ledelse af normalt en minister. Den er også organiseret som et ministerstyre, hvor ministrene er politiske forvaltningschefer med kompetence til at involvere sig i alle sager inden for ministeriets forretningsområde, medmindre lovgivningen bestemmer andet. I konstruktionen ligger også, at ministrene politisk og retligt har et ansvar for ledelsen af hver deres ministerier.

Kombinationen af ministerialsystem og ministerstyre forlener ministerierne med en betydelig grad af autonomi. Traditionelt har opfattelsen været, at fagministrene og de ministerier, som de leder, politisk og administrativt har nydt en vidtstrakt selvstændighed. Som det er vist i kapitel 1 i dette notat, er denne tradition til dels brudt med styrkelsen af den tværministerielle koordination og samordning. Det ændrer dog ikke ved, at ministerstyret og den ressortministerielle dominans forbliver en realitet. Langt den største del af politikforberedelsen sker i fagministerierne, og den voldsomme mængde af sager, som ministeriernes departementer og styrelser behandler og afgør hvert år, indebærer, at kun en mindre del af sagerne kan passere en eller anden form for tværministeriel koordination.

Der er også en betydelig stabilitet i den overordnede ministerielle struktur. I nyere tid har regeringerne bestået af omkring tyve ministerier. Det præcise tal varierer i høj grad med regeringskonstellationen, altså med hvor mange partier, der deltager i regeringen. Under denne stabile ramme er der imidlertid plads til forandring og tilpasning. Den sker både på det lange sigt og på det helt korte.

Dette kapitel kortlægger i hovedtræk den organisatoriske udvikling, som centraladministrationen har været igennem siden årtusindskiftet. Det sker i fire trin:

- Centraladministrationens overordnede organisation og grænser
- Departementerne
- Styrelserne
- Reorganiseringers og ressortændringers konsekvenser for ministeriernes virksomhed

I sidste afsnit opstiller vi en række opmærksomhedspunkter.

### Overordnet organisation og grænser

Nutidens centraladministration er en to-niveau-organisation, hvor ministerierne består af et departement og en eller flere styrelser. Departementerne er defineret som sekretariater for ministeren, men står samtidig for koordination af alle sider af ministeriets virksomhed (sagsbehandling, politikforberedelse, policyanalyser, EU-sager, budget og bevillinger, personalepolitik, organisering mv.).

Styrelser er defineret som centrale statslige enheder, der i større eller mindre omfang varetager myndigheds-, styrings- og driftsopgaver, og hvis ledelse refererer direkte til et ministerielt departement. Styrelserne har egen hovedkonto på finansloven. Styrelserne har således inden for et større eller mindre sagsområde ansvar for gennemførelsen af ministeriets politik, men de bidrager også til politikudvikling og politikforberedelse. Den præcise afgrænsning mellem departementer og styrelser varierer over tid, mellem ministerierne og i ministerierne mellem de forskellige styrelser. Det indebærer, at danske ministerier aldrig har en fast form.

Departements-styrelsesorganisationen er ingen givet organisationsform. Den har dybe historiske rødder, men den var længe omtvistet. Kendsgerningen er imidlertid, at den i dag er den gængse

ministerielle organisationsform. Alle ministerier bruger den med undtagelse af Statsministeriet, som ikke løser ressortopgaver, samt Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet. De to sidste ministerier har dog hver for sig deres egen decentrale organisation.

Afgrænsningen af centraladministrationen til at omfatte ministeriernes departementer og styrelser indebærer på ingen måde, at afgrænsningen af centraladministrationen i forhold til andre dele af den statslige sektor ligger fast over tid. Det er af betydning, når man vurderer udviklingen i såvel dens opgaver, dens organisatoriske struktur og dens organisatoriske kapacitet og ressourceforbrug. Tabel 2.1 viser, hvordan disse ændringer både har ført til en udskillelse af opgaver og organisatoriske enheder fra centraladministrationen og en tilgang af nye opgaver med eller uden organisatoriske konsekvenser for centraladministrationen.

Tabel 2.1. Ændringer i centraladministrationens afgrænsning

Udskillelse af administrative opgaver fra centraladministrationen	Organisatoriske konsekvenser
Statsvirksomhederne på jernbane- og postområdet er nu omdannet til selskaber	Generaldirektoraterne er nedlagt
Objektiv sagsbehandling i staten (og kommunerne)	Omfattende rutinesagsbehandling er overført til Udbetaling Danmark og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring
Tilførsel af administrative opgaver til staten	Organisatoriske konsekvenser
Staten har overtaget den skatteforvaltning, som tidligere lå i kommunerne	Opgaverne løses af Skatteministeriet og dets styrelser
Staten har overtaget det overordnede forsyningsnet	Drift og forvaltningsopgaver er henlagt til Energinet, der er organiseret som et selskab
De organisatoriske rammer for ankenævns virksomhed er ændret	Ankenævnsadministrationen er gradvis samlet i styrelser som Ankestyrelsen, Nævnenes Hus, Skatteankestyrelsen, Styrelsen for Patientklager. De er uafhængige i deres sagsbehandling.

De ændringer, der er vist i tabel 2.1, er eksempler. De tydeliggør, hvordan afgrænsningen af centraladministrationen ændrer sig over tid. De viser også, hvordan opgaver med karakter af national forvaltning ikke nødvendigvis bliver løst af ministeriernes departementer og styrelser, men kan være henlagt til en anden organisationsform (Energinet), eller til en institution uden for det statslige regi, således som det er tilfældet med Udbetaling Danmark. Konsekvensen er, at sammenligninger og vurderinger af udviklingen over tid i centraladministrationens opgaver, organisation og ressourceforbrug skal ske med omtanke.

### Departementerne

I og med at departementerne er sekretariater for ministrene, dækker de enkelte ministeriers ressort også departementets sagsområde. Det betyder som hovedregel, at der for hvert ministerium er én minister, ét departement og én departementschef som ministeriets øverste embedsmand og som ministerens nærmeste rådgiver og administrativ chef for driften af den samlede ressort, men ministrene har med de særlige rådgivere siden årtusindskiftet haft endnu en betroet medarbejder knyttet tæt til sig. Historisk var organisationen ikke nødvendigvis sådan, idet en række ministerier bestod af flere departementer, hvilket senest var tilfældet for Udenrigsministeriet. Tilsvarende har Udenrigsministeriet normalt to politiske chefer i form af udenrigsministeren og ministeren for udviklingsbistand. Omvendt er der ministre, der har to porteføljer, idet i hvert fald kirkeministeren som oftest også har en anden portefølje.

Med normalt omkring 20 ministre og ministerier kan centraladministrationens departementale organisation synes stabil. Det er imidlertid ikke uden videre tilfældet. Det fremgår af tabel 2.2. Den viser dels oprettelse og nedlæggelse af ministerier, dels eksempler på mere omfattende ændringer i opgavefordelingen mellem ministerierne og dermed også i departementernes opgaveporteføljer for perioden 2001 til 2020.

Ressortændringerne har ofte konsekvenser for den underliggende styrelsesorganisation, jf. nedenfor. De finder typisk sted i forbindelse med regeringsdannelsen og ændringer i regeringens sammensætning.

Oversigten viser alene mere omfattende ændringer i form af nedlæggelse og oprettelse af ministerier samt mere omfattende overførsel af opgaver mellem ministerierne, inkl. sammenlægning og adskillelse af ministerier. I hvert fald på kort og mellemlangt sigt er der tale om omfordelinger mellem ministerierne af givne forretningsområder.

Ud over de viste ændringer sker der i forbindelse med regeringsomdannelser ofte mindre omfattende omfordelinger af opgaverne mellem ministerierne. Især Indenrigsministeriets og Socialministeriets ressorts har gennem tiden og ikke kun i undersøgelsesperioden ofte været genstand herfor. Specielt den administrative organisation på det socialpolitiske område har reelt været flydende gennem hele perioden.

Organisatorisk har de små og store ændringer i ressortfordelingen den konsekvens, at der fra den ene dag til den anden sker nedlæggelse og oprettelse af særskilte departementer, og i begge tilfælde skal ministerierne tilpasse deres organisation og drift; enten til en udvidet og delvis ny opgaveportefølje eller til en reduktion heraf. Det betyder samtidig etablering eller afvikling af departementale organisationer.

Departementerne fungerer som nævnt som sekretariat for ministrene og som ansvarlige for koordination, styring og kontrol med driften af ministeriets virksomhed. I 1960erne og 1970erne var det et fremherskende synspunkt, at departementerne skulle være forholdsvis små organisationer. Mens styrelserne ud fra denne tankegang skulle tage sig af forvaltningsopgaverne, skulle departementerne koncentrere sig om overordnet planlægning, politisk-faglig rådgivning samt principielle sager. Man talte om departementer med en idealstørrelse på 20-40 årsværk. Denne tankegang er aldrig realiseret.<sup>29</sup>

Overvejelserne om den rette indretning af ministeriernes organisation, herunder arbejdsdelingen mellem ministeriernes departementer og styrelser blev genoplivet i 00erne. Der var dog ikke i centraladministrationen enighed om en fælles model. I stedet opstillede man tre modeller: en model med smalle departementer og brede styrelser svarende til idealmodellen fra 1960erne og 1970erne, en model med brede departementer og smalle styrelser og endelig en mellemform.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Bet. 301 (1962); Bet. 629 (1971); Bet. 743 (1975).

<sup>30</sup> Finansministeriet (2006).

Tabel 2.2. Ressortændringer og deres konsekvenser for den departementale organisation 2001-21

	Nedlæggelser	Oprettelser	Større ressortændringer
Under regeringen Fogh Rasmussen I 2001	Økonomiministeriet Sundhedsministeriet Boligministeriet	Udlændinge- og Integrationsministeriet	Samling af en lang række opgaver i Økonomi- og Erhvervsministeriet
Under regeringen Fogh Rasmussen II-III 2005 og 2007	Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender nedlægges ved afslutningen af regeringsperioden	Klima- og Energiministeriet Sundhedsministeriet Ministeriet for Familie og Forbrugeranliggender	
Under regeringen Thorning-Schmidt I 2011	Udlændinge- og Integrationsministeriet	Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	Økonomi- og Indenrigsministeriet overtager økonomiressorten Udlændinge- og Integrationsministeriets opgaver fordeles på Justitsministeriet, Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Under regeringen Løkke Rasmussen II 2015	Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	Integrationsministeriet	Social- og Indenrigsministeriet samt Miljø- og Fødevareministeriet dannes ved sammenlægning af de hidtidige ministerier Fiskerisager overføres i 2018 til Udenrigsministeriet og henlægges under en fiskeriminister Økonomiressorten overføres til Finansministeriet
Regeringen Mette Frederiksen 2019			Miljø- og Fødevareministeriet adskilles i to ministerier i 2020 Social- og Indenrigsministeriet udskiller socialområdet til Social- og Ældreministeriet, som overtager ældreområdet fra Sundheds- og Ældreministeriet Indenrigsministeriet overtager opgaverne på boligområdet fra Transport- og Boligministeriet

Kilde: [Regeringer siden 1848 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)

Tabel 2.3 viser en oversigt over departementernes bemanning efter årtusindskiftet. På grund af de gentagne ændringer i ressortfordelingen er det for adskillige af ministerierne ikke muligt at sammenligne udviklingen over tid. Derimod giver tallene information om den samlede bemanning af det departementale niveau.

I løbet af perioden er der sket ret iøjnefaldende ændringer. Den ene er, at mens der i starten af perioden var stabilitet, måske endog et vist fald i departementernes bemanning, hvis man indregner Undervisningsministeriets særlige organisationsform med såkaldte interne styrelser på departementalt niveau, har der efter 2011 været en stigning i årsværksforbruget på departementalt niveau. Denne vækst er yderligere taget til i de allerseneste år.

Den anden ændring er, at medarbejdersammensætningen er ændret markant. Andelen af medarbejdere ansat på DJØF-overenskomst (jurister, politologer og økonomer mv.) er øget fra 56 % i 2011 til 74 % i 2021. Det afspejler både en vækst baseret på rekruttering af samfundsvidenskabelige generalister og en reduktion i antallet af kontorfunktionærer. Udviklingen i departementernes personaleforbrug viser i øvrigt, at den styrkelse af den tværministerielle koordination, der er analyseret i kapitel 1, på ingen vis er sket på bekostning af ressortministeriernes bemanning.

Den tredje ændring består i, at centraladministrationen bevæger sig længere og længere væk fra den smalle departementsmodel, som i 00erne tiltrak opmærksomhed. Samtidig indikerer tallene for 2001, at modellen så langt fra slog igennem i den første del af undersøgelsesperioden. Modellen med et smalt departement var oprindeligt idégrundlaget for organiseringen af Miljøministeriet, som det udviklede sig fra etableringen i 1971 og i de følgende to årtier. Men som det fremgår af tabel 2.3 har Miljøministeriet udviklet sig i en retning, der ligger meget langt fra den oprindelige organisation og dens idégrundlag.

Konklusionen er således, at ministerierne – med undtagelse af de få ministerier, som af særlige grunde ikke har en departements-styrelsesmodel – i nyere tid alle har en organisation, som kombinerer departementer med en bred opgaveportefølje og en betydelig medarbejderstab af samfundsvidenskabelige generalister med styrelser med brede opgaveporteføljer, der omfatter såvel forvaltning som medvirken ved politikforberedelse. De principielle overvejelser, som med mellemrum har været gjort om departementernes rolle og virksomhed, har ikke haft noget stærkt gennemslag i forhold til praksis. Dog står det fast, at departements-styrelsesmodellen længe har været den dominerende model. Et eksperiment i Skatteministeriet, hvor ledelsen i 2010 opgav departements-styrelsesmodellen til fordel for en form for enhedsorganisation, blev hurtigt forladt igen.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Christensen og Mortensen (2018, 238-239).

Tabel 2.3. Departementernes bemanning 2001, 2011 og 2021 (Samlet antal årsværk)

Departement	2001	2011	2021
Statsministeriet	81	68	85
Udenrigsministeriet <sup>1</sup>	621	850	793
Finansministeriet	167	232	236
Økonomi- og Erhvervsministeriet	238	170	176
Skatteministeriet	150	130	294
Justitsministeriet	199	178	296
Forsvarsministeriet	168	126 <sup>2</sup>	488
Socialministeriet	199	220	
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	254	236 <sup>3</sup>	198
Indenrigs- og Boligministeriet			
Social- og Indenrigsministeriet			
Arbejdsministeriet/ Beskæftigelsesministeriet	192	102	200
Integrationsministeriet	172	326	266
Forskningsministeriet	148	97	136
Uddannelses- og Forskningsministeriet			
Undervisningsministeriet	150 <sup>4</sup>	211	198
Børne- og Undervisningsministeriet			
Kulturministeriet	116	96	102
Kirkeministeriet	42	35	33
Miljøministeriet	147	85	323
Fødevarerministeriet		116	178
Trafik- /Transportministeriet	147	132	175
Sundhedsministeriet			232
Klima- og Energiministeriet		81	179
I alt	3363	3491	4588
Jurister og økonomer i pct. heraf	-	56	74

Kilder: Tallene for 2001 er regnskabstal fra Finanslovsforslagets anmærkninger 2003. Tallene svarer med meget små afvigelser til tallene i det kvartalsopdelte dataudtræk, som Økonomitrykelsen senere har leveret. Tallene for 2011 og 2021 er fra loenoverblik.dk.

Noter:

<sup>1</sup>Tallene er baseret på oplysninger om personaleforbruget i hjemmetjenesten i ministeriets årsrapporter.

<sup>2</sup>Skatteministeriet erstattede i 2010 den hidtidige departements-styrelsesorganisation med en organisation, som ikke sonder mellem departements-styrelsesniveauet. Tallet er den budgetterede bemanning af departementet i henhold til FFL 2010.

<sup>3</sup>Sundhedsområdet var på dette tidspunkt overført til det genoprettede Sundhedsministeriet, men bevillings- og normeringstal er fortsat registreret under Indenrigs- og sundhedsministeriet.

<sup>4</sup>Ministeriet var på dette tidspunkt organiseret med et departement og to såkaldte departementale styrelser. Tallet for departementet er skønnet ud fra oplysninger i anmærkningerne til finanslovsforslaget. Det samlede antal årsværk var godt 600.

## Styrelserne

Der har siden ministerialreformen i 1848 altid eksisteret centraladministrative styrelser ved siden af ministeriernes departementer. Deres placering i forhold til ministeren og departementet har varieret stærkt. Det samme har ministeriernes dækning med styrelser. Hvor det tidligere var almindeligt, at en del af et ministeriums forretningsområde var delt mellem departement og styrelser, mens andre opgaver inden for ministeriet udelukkende blev varetaget af departementet, er det i dag på næsten alle ministerområder sådan, at de er styrelsesdækkede. Det indebærer som nævnt ikke, at arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser er stabil over tid, ej heller at den er den samme for alle styrelser under et ministerium eller på et givet tidspunkt for alle ministerier.

Tabel 2.4 giver på udvalgte tidspunkter i perioden 2001-2021 en oversigt over styrelsesstrukturen og dens samspil med ressortfordelingen mellem ministerierne. Oversigten er således ikke udtømmende, da der også er sket ændringer i de mellemliggende år. Samtidig er tallene netttotal, idet ændringer i antallet af styrelser fra et opgørelsetidspunkt til et andet opgørelsetidspunkt afspejler såvel tilgang af nye styrelser (nyoprettede styrelser og styrelser, der er delt op i mere end én enhed) og afgang af styrelser (nedlagte styrelser og styrelser, der er fusioneret med andre styrelser). Dermed er den organisatoriske forandring mere omfattende end tabellen umiddelbart indikerer.

Tabel 2.4. Centraladministrationen 2001-2021: Ressortfordeling og styrelser

Ministerier <sup>1</sup>	2001	2006	2011	2016	2021
STATSMINISTERIET	0	0	0	0	0
UDENRIGSMINISTERIET	0	0	0	0	0
FINANSMINISTERIET	3	3	5	4	4
ØKONOMIMINISTERIET	2	-	-	-	-
ERHVERVSMINISTERIET Økonomi- og Erhvervsministeriet Erhvervs- og Vækstministeriet Erhvervsministeriet	5	8	7	6	7
SKATTEMINISTERIET	2	2	1	2	10
JUSTITSMINISTERIET	6	6	7	7	8
FORSVARSMINISTERIET	4	4	4	8	8
SOCIALMINISTERIET Socialministeriet Social- og Integrationsministeriet Social- og Ældreministeriet	3	3	4 <sup>2</sup>	-	3
INDENRIGSMINISTERIET Indenrigsministeriet Indenrigs- og Sundhedsministeriet Økonomi- og Indenrigsministeriet Social- Indenrigsministeriet Indenrigs- og Boligministeriet	3	3	3	5	3
BESKÆFTIGELSESMINISTERIET Arbejdsministeriet Beskæftigelsesministeriet	4	6 <sup>2</sup>	4	3	2



INTEGRATIONSMINISTERIET Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet Udlændinge- og Integrationsministeriet	-	1	1	2	3
VIDENSKABSMINISTERIET Forskningsministeriet Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling Uddannelses- og Forskningsministeriet	3	3	4	2	2
UNDERVISNINGSMINISTERIET Undervisningsministeriet Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling Børne- og Undervisningsministeriet	1	2	1	2	2
KULTURMINISTERIET	1	2	4	3	1
KIRKEMINISTERIET	0	0	0	0	0
MILJØMINISTERIET Miljø- og Energiministeriet Miljøministeriet Miljø- og Fødevareministeriet	4	5 <sup>2</sup>	3	5	2
FØDEVAREMINISTERIET	4	3	4	-	3
MINISTERIET FOR FAMILIE- OG FORBRUGERANLIGGENDER	-	3	-	-	-
TRANSPORTMINISTERIET Trafikministeriet Transport- og Energiministeriet Transportministeriet Transport- og Bygningsministeriet	8	7	5	4	5
KLIMA- OG ENERGIMINISTERIET Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet Klima-, Forsynings- og Energiministeriet	-	-	2	4	5
SUNDHEDSMINISTERIET Sundhedsministeriet Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse Sundheds- og Ældreministeriet Sundhedsministeriet	2	-	-	4	5
BOLIGMINISTERIET By- og Boligministeriet Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	4		0	-	-
Styrelser i alt	59	60	56	61	73

Kilde: Finanslovens anmærkninger for 2001 og 2006; for 2011, 2016 og 2021 loenoverblik.dk, 2. kvartal.  
Note: Styrelser er defineret som centrale statslige enheder, der i større eller mindre omfang varetager myndigheds-, styrings- og driftsopgaver, og hvis ledelse refererer direkte til et ministerielt departement. Styrelserne har egen hovedkonto på finansloven.

<sup>1</sup> Der sker ofte ændringer af ressortfordelingen, ligesom ministerierne over tid ændrer navn. Der er dog nogle kerneressorts, som er angivet med store bogstaver. Under hvert af disse kerneressorts er ministerierne listet med de navne, som de har haft i løbet af perioden. Enkelte ministerier som Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Ministeriet for By, bolig- og Landdistrikter havde en kortvarig eksistens, hvorefter deres opgaver blev ført tilbage til deres 'moderressorts'.

<sup>2</sup>Inkluderer administrations- og IT-centre, der var organiseret som selvstændige enheder på linje med ministeriers styrelser.

"-": Ressorten eksisterer ikke.

Tabel 2.4 viser tre ting. For det første er der et tæt samspil mellem styrelsesstrukturen og tilpasninger af ressortfordelingen over tid. Markante eksempler fra undersøgelsesperioden er klima- og energiområdet med Energistyrelsen, som er flyttet fra Miljø- og Energiministeriet over til Økonomi- og Erhvervsministeriet og Transport- og Energiministeriet til et selvstændigt energi- og klimaministerium, som siden skiftede navn til Klima- og Energiministeriet. Tilsvarende gælder sundhedsporteføljen, som har bevæget sig fra at være en selvstændig ressort over et Indenrigs- og Sundhedsministerium til igen at være et selvstændigt ressort. Endelig er der udlændinge- og integrationsområdet, hvor Udlændingestyrelsen har været indpasset i flere ressortkonstellationer. Tabellen angiver skift i ministeriernes navne hen over perioden, som nogle gange er simple navneændringer andre gange dækker over til- og afgang af større sagsområder. Disse ændringer er af en karakter, som gør, at man for adskillige af ministerierne ikke meningsfuldt kan sammenligne antallet af styrelser og styrelsesorganisationen over tid.

For det andet sker der inden for ministerierne ændringer i styrelsesorganisationen. Det gælder på rigtigt mange områder. Markante eksempler er udviklingen i styrelsesstrukturen på sundhedsområdet, hvor man har bevæget sig frem og tilbage mellem en organisation med én styrelse (Sundhedsstyrelsen) til en organisation med aktuelt fem styrelser, og Skatteministeriet, som i perioden har bevæget sig fra en struktur med en stor styrelse (Told & Skat, SKAT) over en enhedsorganisation til en struktur med syv styrelser på skatteforvaltningsområdet, hvortil kommer Skatteankestyrelsen, Spillemyndigheden og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. Endelig er der Forsvarsministeriet, som har brudt såvel den militære som den civile organisation op på i alt syv styrelser eller styrelseslignende organisationer så som Værnsfælles Forsvarskommando.

For det tredje svinger det samlede antal styrelser over tid. I og med at der er tale om en nettoopgørelse er bevægeligheden i virkeligheden større, end det fremgår af tabel 2.4. Men selv med dette forbehold har der været en bevægelse fra et større antal styrelser over en tilstand med færre og større styrelser til en nutidstilstand med flere og mindre styrelser.<sup>32</sup>

Centraladministrationens organisation er således karakteriseret ved en ret stabil ramme i form af en konsekvent anvendelse af departements-styrelsesmodellen. Det er en ramme, som nyder større accept i dag end i 1960'erne og 1970'erne. Men inden for denne ramme sker der løbende ændringer og tilpasninger, som er mere eller mindre vidtrækkende. De involverer både departements- og styrelsesniveauet. Da departementsstrukturen i praksis er bestemt af antallet af ministre i regeringen, er det dog i denne sammenhæng særlig væsentligt at rette opmærksomheden mod

---

<sup>32</sup> Christensen og Mortensen (2017, 1, 7-11); Christensen m.fl. (2022, 98). Styrelsesdefinitionen afviger fra den, der er benyttet her, men mønstret er det samme.

styrelsesorganisationen. Tabel 2.5 belyser denne problemstilling i form af en række eksempler på typiske tilpasninger af centraladministrationens organisation.

Tabel 2.5. Tilpasninger af centraladministrationens organisation, 2001-2021

	Typer	Eksempler
Interne reorganiseringer	Oprettelse/nedlæggelse af styrelser/fusioner	Styrelsesstrukturen på sundhedsområdet Opsplitningen af SKAT i otte styrelser 2017
	Ændringer i arbejdsdeling mellem departement og styrelser	Skatteministeriet 2009 og 2012 Forsvarsministeriet 2015 Undervisningsministeriets departementale styrelser omdannet til styrelser fra 2011 Fiskeriforvaltningens integration i Fødevareministeriet før 2018 og efter 2019
	Ændring i grænsedragning mellem centraladministrationen og styrelsesniveau i forhold til nationale myndigheder uden for ministerielt hierarki	Udbetaling Danmark Arbejdsgivernes Erhvervssikring Energinet
	Dekoncetrerede myndigheder centraliseres i ny styrelse	Familieretshuset
Ressortændringer med konsekvenser for styrelsesorganisation	Proaktiv politisk prioritering og signalgivning	Ressortændringer på sundhedsområdet, børne- og undervisningsområdet, klima- og energi, udlændinge- og integrationsområdet Oprettelsen af Økonomi- og Erhvervsministeriet 2001 og den senere gradvise overførsel af styrelser til andre ministerier Oprettelsen af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen 2019 og placeringen af den under Skatteministeriet
	Reaktive ressortændringer efter sager og regeringsomdannelser	Oprettelsen af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende 2006 Udskillelse af Fiskeristyrelsen til Udenrigsministeriet 2018 og tilbageførsel til Miljø- og Fødevareministeriet 2019 Genoprettelse af Fødevareministeriet og Miljøministeriet i 2020
	Oprydning og strømlining	Op til folketingsvalg forekommer det, at Statsministeriet forbereder liste over uhensigtsmæssigheder i ressortfordelingen, som forelægges den fortsættende/tiltrædende statsminister

Tilpasningerne falder i to hovedkategorier: interne reorganiseringer og ressortændringer med konsekvenser for styrelsesorganisationen. Umiddelbart kunne det være nærliggende at se de to former for tilpasninger som henholdsvis reorganiseringer initieret og iværksat af den administrative ledelse og politiske reorganiseringer initieret af statsministeren og de partiledere, hvis ministerier indgår i en eventuel flerpartiregering. Så enkelt er det imidlertid ikke i praksis. Interne ændringer kræver for det første ministerens og ofte regeringens tilslutning. Dertil kommer, at store interne reorganiseringer så som reorganiseringen af Forsvarsministeriet i 2015 ofte er minister- og regeringsinitierede. Tilsvarende sker mindre justeringer af ressortfordelingen typisk ved, at Statsministeriet i perioden op til et valg udarbejder en liste over uhensigtsmæssigheder i den eksisterende ressortfordeling, som den fortsættende eller tiltrædende statsminister kan tage med i sine overvejelser forud for regeringsdannelsen. Det forekommer naturligt, for så vidt som der i hvert fald ved et regeringskifte altid sker ændringer i ressortfordelingen.

De organisatoriske tilpasninger inden for hver af hovedkategorierne er imidlertid grundlæggende forskellige. De interne reorganiseringer finder deres begrundelser i administrativt-tekniske overvejelser så som udnyttelse af arbejdsdeling, organisatoriske synergier, stordrift, effektivisering og rationalisering. Det samme gælder, uden at der nødvendigvis slås på tromme for det, de ressortændringer, som er kategoriseret som oprydning- og strømliningsaktioner. De ressortændringer, der har konsekvenser for ministeriernes styrelsesorganisation, er politiske markeringer, hvad der ikke hindrer, at der bag dem også kan ligge teknisk-administrative hensigtsmæssighedsovervejelser.

Til trods for deres politiske tilsnit er ressortændringerne af grundlæggende forskellig karakter. De ressortændringer, som regeringen annoncerer og gennemfører efter valg og især valg med regeringskifte til følge er proaktive politiske prioriteringer og politisk signalgivning. De markerer, hvordan regeringen ønsker at vinkle regeringsperiodens opgaver, og hvordan den vil prioritere forskellige policyområder i forhold til hinanden. De involverer administrative tilpasninger i form af oprettelse af nye ministerier eller tilføjelse af nye opgaver til eksisterende departementers porteføljer. Tilsvarende har de også konsekvenser for styrelsesorganisationen, idet styrelser flyttes fra et ministerium til et andet, og også idet der sker en omfordeling af opgaver, som tidligere har været samlet under én enhed. Den omlægning af integrations- og udlændingeforvaltningen, der blev besluttet i forbindelse med regeringsdannelsen i 2011, er et eksempel på, hvor komplekse sådanne ændringer kan være, og hvor vidtrækkende konsekvenser de kan få for den administrative organisation på såvel departements- som styrelsesniveau.

Den anden type af ressortændringer indtræffer i løbet af en regeringsperiode. Baggrunden kan være en regeringsomdannelse, hvor nye partier eller ministre bliver optaget i regeringen. Den kan også være statsministerens og regeringsledelsens reaktion på kritiske sager, som har ramt en gren af forvaltningen og direkte eller indirekte den ansvarlige fagminister. To eksempler fra fødevareområdet er illustrative. Det ene er kritikken af Styrelsen for FødevareErhverv og den daværende miljø- og fødevareministers administration af bl.a. fiskekvoterne, som i 2018 førte til, at fiskerisagerne igen blev henlagt under en selvstændig fiskeristyrelse, som blev placeret under en nyudnævnt fiskeriminister indplaceret under Udenrigsministeriets ressort.<sup>33</sup> Den anden er forløbet af minksagen, der i efteråret 2020 førte til den daværende miljø- og fødevareministers fratreden og genopsplittningen af miljø- og fødevareressorten i de to oprindelige fagministerier. Den førte også til tilbageførelse af styrelserne til de ministerier, som svarede til opdelingen før 2015. Tilsvarende førte en regeringsomdannelse i 2021 til, at ældreområdet blev udskilt fra Sundheds- og Ældreministeriet,

---

<sup>33</sup> Deloitte Struensee & Co. (2019).

og henlagt under Social- og Ældreministeriet, der blev dannet ved en udskillelse af socialområdet fra Social- og Indenrigsområdet.

Konsekvensen var en ny ministerpost, et nyt departement og overførsel af Socialstyrelsen til det nye ministerium. Det var i sig selv en ret kompliceret reorganisering. Det blev ikke mindre kompliceret af, at der ikke skete en tilpasning af strukturen på ældreområdet. Det er fortsat sådan, at Sundhedsstyrelsen for Social- og Ældreministeriet løser styrelsesopgaver på dette område. Indtil dannelsen af Social- og Indenrigsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet i 2015 hørte dette område dog under Socialstyrelsen og var dermed placeret under det daværende Socialministeriet, som i denne periode indgik i ret forskellige ressortkonstellationer, jf. tabel 2.2.<sup>34</sup>

De hyppige og mere eller mindre omfattende ændringer i ressortfordelingen og de mange interne reorganiseringer i ministerierne gør det vanskeligt at opstille sammenlignelige tidsserier for, hvordan styrelsesorganisationen har udviklet sig, herunder for hvor stor en bemanning de enkelte styrelser har. For at anskueliggøre den dynamik, som kendetegner udviklingen, viser tabel 2.6 udviklingen for nogle udvalgte områder. Men for at komme ud over ændringer i ressortfordelingen, er der i stedet for ressorts defineret en række policyområder, som følges over tid. På nogle områder, fx det socialpolitiske, er udviklingen med hensyn til ressortafgrænsning og organisation så omskiftelig, at det er meget svært at skaffe sig et bare nogenlunde dækkende overblik over udviklingen.

Der er derfor valgt områder, som er karakteriseret ved deres relativt stabile lovgivningsmæssige afgrænsning over perioden 2001-2021. For nogle af områderne gælder imidlertid, at de i perioder har været splittet mellem forskellige ministerressorts, således at styrelserne har refereret til forskellige departementer. Det gælder således fødevarer- og landbrugspolitikken, miljøpolitikken, sundhedspolitikken og udlændingepolitikken. Tabel 2.6 samler alle styrelser inden for policyområdet på tværs af årene. For erhvervspolitikken gælder, at Erhvervsministeriet gennem hele perioden har været ressort for en række områder, der samlet har karakter af erhvervsregulering. Ministeriet har dog i en del af perioden også været ressort for andre politikområder, fx energipolitikken og boligpolitikken. Tabel 2.6 indeholder alene oplysninger om de styrelser, der beskæftiger sig med erhvervsregulering, således som den er beskrevet her.

Endelig er der det skatte- og afgiftspolitiske område. Ressortændringer spiller ingen rolle her, men området har for det første været genstand for en fusion af den statslige og den kommunale skatteforvaltning. For det andet har det fra 00'erne og frem til i dag været genstand for omfattende reorganiseringer.

Tabel 2.6 viser i forlængelse af tabel 2.4 og 2.5, hvor omskiftelig centraladministrationens organisation er, selv når man ser bort fra ressortændringer og deres konsekvenser for den udførende forvaltning på styrelsesniveau. Samtidig viser tabel 2.6, at der er betydelige forskelle i graden af stabilitet mellem policyområderne. Det erhvervspolitiske område har været præget af organisatorisk stabilitet, mens det omvendte gælder for en række af de andre områder. For miljøpolitikken gælder, at den tilsyneladende stabilitet fra midten af 00'erne dækker over dels tilpasninger til strukturreformen i 2007, dels interne ændringer i grænsedragningen mellem Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen. Samtidig er Kystdirektoratet flyttet ind og ud af Miljøministeriet, dernæst delvis integreret i Naturstyrelsen. Endelig var der et fald i personaleforbruget umiddelbart efter 2001, hvor VK-regeringen gennemførte besparelser på miljøområdet. Besparelserne forklarer dog ikke det kraftige fald i årsværksforbruget mellem 2001 og 2006, jf. note 3 til tabel 2.6.

---

<sup>34</sup> [Sundhedsstyrelsens enhed Ældre og demens - Sundhedsstyrelsen](#) (14.08. 2022).

Tabel 2.6. Styrelsesorganisation og -bemanning på udvalgte policyområder, 2001-21.

	2001		2006		2011		2016		2021	
	Styrelser	Årsværk	Styrelser	Årsværk	Styrelser	Årsværk	Styrelser	Årsværk	Styrelser	Årsværk
Erhvervs politik	7	1148	7	1322	7	1464	6	1599	7	2338
Fødevarer- og landbrugs politik	4	1926	4	1989	5	2682	2	2680	3	3206
Miljø politik	3	2195 <sup>3</sup>	2	1429	3	1657	3	1703	2	1552
Sundheds politik	2	468	2	671	2	763	4	1081	5	2232
Udlændingepolitik	1	367	1	332	1	319	2	742	3	1172
Skatte- og afgifts politik	2	5819 <sup>1</sup>	2	9180	1 <sup>2</sup>	7601	2	6455	8	10849

Kilde: 2001 og 2006: Dataudtræk fra Økonomistyrelsen; 2011, 2016 og 2021: loenoverblik.dk. Alle tal for 4. kvartal.

<sup>1</sup>Skatteforvaltningen var delt i en statslig og en kommunalforvaltning. Der var på dette tidspunkt ca. 5500 årsværk i den kommunale skatteforvaltning.

<sup>2</sup>Skatteministeriet havde på dette tidspunkt en organisation, hvor departement og styrelser var samlet i en enhedsorganisation. Uden for denne organisation stod alene Landskatteretten, som senere i oversigten indgår i Skatteankestyrelsen.

<sup>3</sup>Årsværksforbruget er i dataudtrækket væsentligt højere end det personaleforbrug, der er oplyst i finanslovforslaget for 2002 1. og 2. samling. Se teksten.

Der har generelt været en betydelig, men stærkt varierende vækst i styrelsernes bemanning. På det grundlag, som har været til rådighed for analysen, er det ikke muligt at udrede baggrunden for denne vækst, endsize at forklare den. Skatteforvaltningens udvikling skal således politisk og administrativt ses i sammenhæng med den fejlslagne reorganisering, der blev besluttet i 2004 og iværksat i 2006. De seneste års vækst i personaleforbruget på det erhvervspolitiske område skal i et vist omfang vurderes i lyset af de store administrative opgaver, som Erhvervsministeriet har haft i forbindelse med administrationen af Covid-19-hjælpepakkerne. Det forklarer dog langt fra væksten, for allerede ved udgangen af 2019, altså før Covid-19, var den samlede bemanning på området på 2003 årsværk.<sup>35</sup> Der er umiddelbart ikke tilsvarende specifikke forklaringer på den stærke ekspansion på de sundheds- og udlændingepolitiske områder.

### Opmærksomhedspunkter

Reorganiseringer af arbejdet i regeringen og af centraladministrationen er hyppige og varierer fra mindre ændringer til omfattende ændringer og omlægninger. Det gælder både interne reorganiseringer og reorganiseringer med konsekvenser for såvel den departementale organisering som styrelsesorganisationen. Opgaven er ikke her at vurdere effekten af disse ændringer. Det gælder også effektivitetsmæssige konsekvenser. Der er en omfattende litteratur herom, som grundlæggende indikerer, at konsekvenserne i så henseende er uvisse.<sup>36</sup> Den kortlægning, der er gennemført i dette kapitel, viser imidlertid, at ændringerne ikke bare er hyppige. De er også kendetegnet ved en betydelig kompleksitet.

Det betyder, at der er en række opmærksomhedspunkter, som er væsentlige forud for beslutninger om ændringer i centraladministrationens organisation og implementeringen af disse ændringer. Typisk forholder det sig sådan, at ændringer i den formelle organisation for det første støder ind i en uformel organisation, som ikke uden videre følger ændringer i den formelle organisation. For det andet griber de også ind i etablerede procedurer og arbejdsgange. Tabel 2.7 viser de opmærksomhedspunkter, som er relevante for den politiske og administrative ledelse i denne sammenhæng.

<sup>35</sup> Loenoverblik.dk 2019, 4. kv. (03.09. 2022)

<sup>36</sup> Litteraturen er gennemgået i Christensen og Mortensen (2016).

Tabel 2.7. Opmærksomhedspunkter ved reorganiseringer og ressortændringer i centraladministrationen.

<p><b>For regering og ministre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan påvirker ændringen muligheden for at realisere regeringens og ministrenes politiske program på kort og mellemlangt sigt?</li> <li>• Hvilke politiske gevinster og omkostninger involverer ændringen?</li> </ul>
<p><b>For politisk og administrativ ledelse (departementer og styrelser)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er der en udtrykkelig logik bag ændringen, og hvordan er den underbygget?</li> <li>• Hvilken ledelsesopmærksomhed kræver implementeringen af ændringen?</li> </ul>
<p><b>For den administrative ledelse (departementschefer og styrelseschefer)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan påvirker ændringen etablerede arbejdsgange?</li> <li>• Hvordan reagerer den uformelle organisation på de besluttede ændringer i den formelle organisation?</li> <li>• Hvor lang tid vil implementeringen tage?</li> </ul>
<p><b>Politisk og administrativ bæredygtighed</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er der sandsynlighed for, at ændringen vil blive bibeholdt over en længere periode?</li> <li>• Er ændringen besluttet og gennemført på en sådan måde: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ at ændringerne forholdsvis let lader sig implementere eller omgøre enten ved tilbageførsel til den oprindelige organisation eller til en ny organisation?</li> <li>○ at nye ændringer inden for kort tid efter ændringen vil nødvendiggøre en ny og kompliceret reorganisering, som igen aktualiserer kritiske opmærksomhedspunkter</li> </ul> </li> </ul>

De ændringer, der er kortlagt i dette og det foregående kapitel, understreger, hvor fleksibel og tilpasningsdygtig dansk centraladministration og regeringsapparat er. Det gælder også, når man anlægger et langt tidsperspektiv. Det understreges yderligere af centraladministrationens evne til at levere i kritiske situationer, således som man så det under Covid-19-krisen i foråret 2020.<sup>37</sup> Der ligger en utvivlsom styrke heri. Formålet med opstillingen af opmærksomhedspunkterne i tabel 2.7 er derfor ikke en anfægtelse af hverken det politiske eller administrative behov for eller legitimitet i beslutning og gennemførelse af mere eller mindre vidtgående organisatoriske ændringer.

Formålet er derimod at henlede opmærksomheden på ændringernes kompleksitet og uvisse konsekvenser samt på muligheden for at tilrettelægge dem på en sådan måde, at de på den ene side ikke udelukker forandring, ej heller forandring motiveret i politisk signalgivning og regeringspolitisk reaktion på kritiske sager og koalitionspolitiske hensyn, på den anden side udformes på en sådan måde, at de ikke utilsigtet belaster centraladministrationens kapacitet og skader ministeriernes sagshåndtering og opgaveløsning.

<sup>37</sup> Folketinget (2021).

### Kapitel 3. Ministerielle beslutningsprocesser

De to foregående kapitler har analyseret udviklingen i dels den tværministerielle koordination dels ministeriernes organisation og bemanning. Dette kapitel beskæftiger sig med beslutningsprocesserne i centraladministrationen. Målet er igen at kaste lys over udviklingen fra årtusindskiftet og frem til i dag.

Udviklingen i centraladministrationens organisation lader sig i vidt omfang kortlægge på grundlag af data, der er indsamlet fra databaser og andre dokumentariske kilder i centraladministrationen. Selv om det langt fra er problemfrit, er det som vist i kapitel 2 muligt at opstille tidsserier, som belyser den udvikling. Det samme gælder ikke, når det handler om de ministerielle beslutningsprocesser. En redegørelse for udviklingen over tid er på dette punkt helt afhængig af, hvilke analyser og undersøgelser, der er gennemført heraf. De undersøgelser har haft hver deres formål, og der er dermed grænser for deres sammenlignelighed.

Med dette forbehold foreligger der dog en række undersøgelser, som belyser udviklingen. De består af dels politologisk forskning, dels betænkninger og rapporter fra udvalg, som har beskæftiget sig med samspillet mellem regeringen og ministrene på den ene side, ministeriernes embedsmænd på den anden side. Samtidig er det sådan, at der over tid er udviklet et udtrykkeligt normsæt for de krav og begrænsninger, som gælder for embedsmændenes betjening af ministeriernes politiske ledelse og regeringen. Embedsmændenes medvirken i de ministerielle beslutningsprocesser må derfor holdes op mod disse normer. Normerne er i virkeligheden gamle, men var længe først uformelle og dermed implicite. De er siden 1990'erne sat på tryk i en række rapporter og betænkninger. I 2015 sammenfattede regeringen dem i det såkaldte KODEX VII.

Efter en sammenfatning af den organisatoriske ramme for de ministerielle beslutningsprocesser behandler dette kapitel i en kortfattet form følgende problemstillinger:

- Embedsmænds bistand til og rådgivning af ministrene og regeringen, herunder departementerne som ministerens sekretariat og departementschefen som ministerens primære støtte
- Den ministerielle organisations betydning for embedsmænds efterlevelse af normerne for god embedsmandsadfærd
- Ændringer i inddragelsen af interesseorganisationerne i den ministerielle politikforberedelse
- Hverdagspolitikens beslutningsprocesser, herunder:
  - Udviklingen af forligsparlamentarismen og dens betydning for ministeriernes politikforberedelse
  - Ministeriernes regeludarbejdelse

Kapitlet afrundes med en række opmærksomhedspunkter.

#### Departementerne som ministrenes sekretariater

I dansk centraladministration er ministerierne opdelt i departementer og styrelser. Det er i dag, som vist i kapitel 2, en næsten konsekvent gennemført organisationsmodel. Selv om modellen har rødder langt tilbage i forvaltningshistorien, var organisationsformen ikke i samme omfang som nu generelt accepteret og anvendt. Det gjaldt endnu i 1960'erne og op til 1980'erne. Trods denne forskel over tid var departementerne dog tiltænkt opgaven som ministrenes sekretariater, og de fungerede også sådan i praksis. Det vil sige, at i det omfang ministeriernes styrelser var og er inddraget i bistand til og rådgivning af ministeren, så gik og går denne bistand og rådgivning gennem deres departementer.



Med denne organisationsform må en vurdering af embedsværkets bistand og rådgivning til ministrene og regeringen tage udgangspunkt i departementernes virksomhed. Der er af to grunde et ret solidt grundlag for en sådan vurdering:

- Der har over tid været anvendt en klar og konsistent terminologi til såvel beskrivelse af rådgivningen som normative anvisninger på god embedsmandsadfærd.
- Der foreligger forskningsbaserede analyser og ministerielle betænkninger, som systematisk bidrager til belysning af problemstillingen. De dækker rådgivningens indhold og karakter og udviklingen i den fra 1970'erne til i dag.

Tabel 3.1 viser på det grundlag en oversigt over udviklingen fra tiden omkring 1980 og frem til i dag. Oversigtens udgangspunkt er en sondring mellem rådgivningens forskellige dimensioner, den faglige, den politisk-taktiske og den partipolitiske. Den karakteriserer dernæst rådgivningens karakter og faktiske udstrækning omkring henholdsvis 1980 og 2020. Endelig indeholder den en sammenfattende vurdering af udviklingens tendens.

Tabel 3.1. Den departementale rådgivnings udvikling fra 1980'erne til 2020'erne

Rådgivningens dimensioner	1980'erne	2020'erne	Tendenser og ændringer
Faglig rådgivning:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks uddannelse</li> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks ressortindsigt</li> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks procesindsigt</li> </ul>	Tæt og ubegrænset rådgivning	Tæt og ubegrænset rådgivning	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sagspresset er øget</li> <li>2. Sagskompleksiteten er øget</li> <li>3. og det får ministre og regering til at efterspørge mere bistand og rådgivning</li> </ol>
Politisk-taktisk rådgivning i relation til:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partier og Folketinget</li> <li>• Arbejdet i regering og regeringsudvalg</li> <li>• Interesseorganisationer og eksterne interessenter</li> <li>• Ministerens/regeringens samspil med medier</li> </ul>	Tæt og ubegrænset rådgivning	Tæt og ubegrænset rådgivning	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sagspresset er øget</li> <li>2. Sagskompleksiteten er øget</li> <li>3. og det får ministre og regering til at efterspørge mere bistand og rådgivning</li> <li>4. Særlige rådgivere bidrager i stigende, men varierende omfang</li> </ol>
Partipolitisk rådgivning			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valgkredsen</li> <li>• Valgkamp og kampagner</li> <li>• Internt partiarbejde</li> </ul>	Ingen bistand og rådgivning	Ingen bistand og rådgivning	Ministrenes særlige rådgivere bistår og rådgiver

Kilder: Christensen (1980); Bet. 1354 (1998); Bet. 1443 (2004); Bet.1537 (2013); Bo Smith-udvalget (2015); Jensen (2018); Trangbæk (2021).

Bistanden til og rådgivningen af ministre og regering har i dette koncept tre dimensioner, nemlig den faglige, den politisk-taktiske og den partipolitiske. Derom har der været enighed gennem hele perioden. De er med andre ord karakteristiske for det danske embedsværk, som er et partipolitisk

neutralt embedsværk: chefer og medarbejdere på alle niveauer bliver forudsætningsvis ansat ud fra og forfremmet efter meritkriterier, det vil sige ud fra en vurdering af deres kvalifikationer som professionelle embedsmænd, hvori ikke indgår en skelen til deres partipolitiske tilhørsforhold. Det er embedsmænd, som forudsætningsvis fortsætter i deres stillinger efter valg, regerings- og ministerskifte.

De empiriske analyser, der foreligger, understøtter uden forbehold, at det forholder sig sådan.<sup>38</sup> Da oplysninger om embedsmænds partipolitiske tilhørsforhold ikke foreligger, er konklusionen baseret på en analyse af, om politiske begivenheder så som minister- og regeringsskifte samt valg påvirker sandsynligheden for udskiftninger på posterne som departementschef og styrelseschef. Det klare mønster i disse undersøgelser, som bygger på data fra 1970 til og med 2020, er, at de begivenheder ikke påvirker sandsynligheden for udskiftning på topposterne i centraladministrationen.

I det danske meritsystem ligger, at embedsmændene yder en total-service bistand og rådgivning til ministre og regering. Den dækker uden forbehold både den faglige og den politisk-taktiske dimension. I tabel 3.1 er det specificeret, hvad det er, rådgivningen på hver af de to dimensioner forholder sig til. Det kan umiddelbart tage sig ud som to klart adskilte dimensioner. Men det er ikke tilfældet, for rådgivningen på de to dimensioner er integreret. Med et anonymiseret citat fra en tidligere topembedsmand i centraladministrationen beskrev Bo Smith-udvalget samspillet mellem den faglige og den politiske rådgivning med disse ord: "Det er som med det kolde og varme vand, at det som oftest ikke lader sig skille fra hinanden, når det først har passeret blandingsbatteriet."<sup>39</sup>

Det er anderledes med den tredje dimension. Ministeriernes embedsfolk yder ingen partipolitisk bistand og rådgivning til ministrene og regeringen. Det gælder hverken i forhold til ministerens opgaver over for valgkredsen eller internt i partiet; det gælder heller ikke i forhold til ministerens og regeringens deltagelse i valgkampe. Men grænsen har været til diskussion i forhold til kampagnerne forud for folkeafstemninger og fx bistand til ministrene i forbindelse med møder i erhvervsclubber etableret af regeringspartiet.

Mens det er klart, hvad der ligger i embedsfolkenes politisk-taktiske rådgivning (rådgivning om, hvordan ministeren og regeringen skaber tilslutning til sin politik og overvinder politisk modstand), er det mindre klart, hvad der præcist ligger i den faglige rådgivning. En vis præcisering ligger ganske vist i sondringen mellem faglig rådgivning forankret i embedsfolkenes uddannelse (fx som jurister eller økonomer), faglig rådgivning byggende på deres indsigt i ministeriets ressort og faglig rådgivning forankret i deres indsigt i de formelle og uformelle administrative og politiske processer, som kendetegner centraladministrationens og regeringens arbejde og samspillet med især Folketinget. Men spørgsmålet forbliver, i hvilket omfang der er klare kriterier for, hvad den faglige rådgivningsforpligtelse indebærer.<sup>40</sup>

Det gælder specielt, når man bevæger sig uden for den del af den faglige rådgivning, der beskæftiger sig med embedsmænds retlige rådgivning af ministrene og regeringen. Man har således ifølge Jens Peter Christensens retlige analyse af ministres og embedsmænds pligter og ansvar ikke set undersøgelseskommissioner m.v. konkludere, at der var grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende over for andre aspekter end det retlige af embedsmændenes rådgivning af ministrene.<sup>41</sup>

En tilsvarende uklarhed gør sig gældende med hensyn til at yde partipolitisk bistand og rådgivning til ministrene. I en omfattende interview- og observationsbaseret undersøgelse af

---

<sup>38</sup> Christensen (2004); Christensen m.fl. (2014); Askim m.fl. (2022).

<sup>39</sup> Bo Smith-udvalget (2015, 109).

<sup>40</sup> Se også Mortensen (2020).

<sup>41</sup> Christensen, J.P. (2022, 169-171).

departementschefernes arbejde betyder disse uden forbehold, at de afstår herfra, men hvad der præcist ligger i denne besværgelse er ikke klart.<sup>42</sup>

I dette kapitel er det centrale spørgsmål, om der er sket ændringer i embedsværkets politiske bistand og rådgivning. Svaret er på en og samme tid ja og nej. Det er nej, fordi der i den danske centraladministrative model igennem hele den periode, som dette kapitel relaterer sig til, har været anlagt et total service-koncept, som omfatter både faglig og politisk-taktisk rådgivning, men ikke partipolitisk bistand. Der var således i slutningen af 1970'erne en klar opfattelse blandt departementscheferne af, at departementernes embedsfolk skulle levere bistand og rådgivning til deres ministre, som uden begrænsninger omfattede såvel fagligt input til politikens indhold som politisk-taktisk rådslagning med hensyn til dens gennemførelse.

Det klare ræsonnement var, at et sådant total-service-koncept var forudsætningen for fortsat opretholdelse af en forvaltningsmodel, hvor de øverste embedsfolk var ansat efter meritkriterier og fortsatte i deres stillinger efter minister- og regeringsskifter.<sup>43</sup> Svaret er omvendt ja, som det fremgår af tabel 3.1, fordi der givet er et større pres på departementerne for at levere bistand og rådgivning til ministrene, og fordi sagspresset og -kompleksiteten er steget.

Der ligger antagelig to ting heri. Den ene er, at nutidens ministre sammenlignet med ministrene for godt 40 år siden er mere bevidste om deres formelt stærke position som politiske forvaltningschefer. Den anden er, at nutidens ministre i langt højere grad end tidligere oplever at blive bragt i situationer, hvor der sættes spørgsmålstejn ved det grundlag, hvorpå de handler. Det fører tilsammen til et bestillingsdrevet pres på departementerne, som tvinger dem til at vie alle sider af ministerbetjeningen større opmærksomhed. I samme retning trækker udbygningen af den tværministerielle koordination, der især er forankret i Koordinations- og Økonomiudvalgene (se kapitel 1). I dette pres indgår utvivlsomt, jf. kapitel 5 nedenfor, et pres, som er afledt af et større mediepres, som er accelereret efter årtusindskiftet.

Der er endelig en tredje ændring. Ministrenes ansættelse af særlige rådgivere, som er institutionaliseret siden 2001, betyder for det første, at ministrene får partipolitisk bistand, for det andet er der en tendens til, at de særlige rådgivere også er inddraget i faglig og ikke mindst politisk-taktisk rådgivning af ministrene.<sup>44</sup> Ved vurderingen heraf skal man imidlertid være opmærksom på, at antallet af særlige rådgivere er begrænset til én for de fleste ministre, idet kun nogle ministre med sæde i Koordinations- og/eller Økonomiudvalget har to og den nuværende statsminister tre rådgivere, som udgør statsministerens politiske sekretariat.<sup>45</sup> De særlige rådgivere har siden 00'erne typisk haft en baggrund i ministrenes partipolitiske bagland.

Departementerne er nok sekretariater for ministrene. De har imidlertid også til opgave at koordinere den virksomhed, som foregår i og under styrelserne. Det er, som vist i kapitel 2 ovenfor, en omfattende opgave givet styrelsernes antal, deres størrelse og specialisering samt deres ofte omfattende underliggende organisation. Det rejser spørgsmålet om, hvordan samspillet er mellem departementernes to forskellige opgaver, og i hvilket omfang styrelserne bidrager med bistand til ministrene og rådgivning af ministrene. Over tid har opfattelsen af, hvordan man ideelt skulle trække grænsen mellem departementernes betjening af ministrene og styrelsernes bistand til og

---

<sup>42</sup> Som Trangbæk (2021, 104) formulerer det i sin afhandling: "I was afraid that they were just reeling off KODEX VII because they wanted to give me the answer they should be giving me (i.e. the "correct" answer). However, I gradually became convinced that they genuinely believe in this distinction."

<sup>43</sup> Danmarks Forvaltningshøjskole (1978).

<sup>44</sup> Trangbæk (2021); Granskningskommissionen (2022).

<sup>45</sup> [Organisation - Statsministeriet \(stm.dk\)](https://www.stm.dk/organisation) (20.08.2022); [oversigt-over-saerlige-raadgivere-august-2022.pdf \(oes.dk\)](https://www.oes.dk/oversigt-over-saerlige-raadgivere-august-2022.pdf) (22.08.2022).

inddragelse heri varieret, ligesom der har været variation mellem ministerierne indbyrdes. Nogen systematisk viden om, hvordan det har været, og hvordan det har udviklet sig over tid, foreligger ikke.

Bo Smith-udvalget gennemførte imidlertid i vinteren 2015 en spørgeskemaundersøgelse blandt departementschefer og styrelseschefer. De blev bl.a. bedt om at angive såvel deres tidsforbrug som deres relative vægtning af en række opgaver efter vigtighed. Tabel 3.2 gengiver tal fra udvalgets rapport. Den tegner billedet af en meget klar forskel mellem departementschefernes og styrelseschefernes prioritering af deres opgaver.

Sådan som departementscheferne rapporterer den indbyrdes vægtning af deres arbejdsopgaver, lever mønsteret fuldstændigt op til forestillingen om departementerne som sekretariater for ministrene. Deres opgave er først og fremmest at yde integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren med alt, hvad dette indebærer i forhold til arbejdet i regeringen, samspillet med Folketinget og forhandlinger med interesseorganisationerne. Derimod spiller den anden opgave, ledelses- og koordinationsopgaven inden for ministeriet en relativt mindre rolle for departementscheferne.

For styrelsescheferne forholder det sig i høj grad anderledes. Bidrag til rådgivning af ministeren og arbejdet i Folketinget har ingen stor vægt i deres daglige arbejde. Deres primære opgave er ledelse og koordination af den administrative gennemførelse af den del af ministeriets politik, som styrelsen står for, samt håndtering af driftsmæssige og organisatoriske problemer. Dette mønster går igen i en helt ny undersøgelse.<sup>46</sup> Det fremgår endelig af tabel 3.2, at mediesager alt i alt optager departements- og styrelseschefer i en betragtelig grad, hvilket uddybes i kapitel 5.

Undersøgelsen er et øjebliksbillede for 2015 gennemført på et tidspunkt af året, hvor centraladministrationen måtte antages at være i normal drift. Mens der næppe er grund til at antage, at billedet afviger meget fra årene umiddelbart forud og umiddelbart efter, har vi intet grundlag for at vide, hvordan det forholdt sig, hvis man går længere tilbage i tid.

Tabel 3.2. Departements- og styrelseschefernes gennemsnitlige relative vægtning af deres opgaver. Procenter, procent.

Opgave	Departementschefer	Opgave	Styrelseschefer
Politisk rådgivning af ministeren	59,3	Bidrag til rådgivning af ministeren og i relation til arbejdet i Folketinget	9,9
Ledelse og koordination	38,1	Ledelse og koordination	68,3
		EU- og andre internationale opgaver	8,2
Andre opgaver	2,6	Andre opgaver, inkl. mediesager	13,6
N (100 %)	16	N (100 %)	37

Note: Tabellen viser svarfordelingen på spørgsmålet: "Angiv dit procentvise skøn over, hvor vigtige de enkelte opgavetyper er for din varetagelse af din stilling i gennemsnit over året."

Samtidig er der to andre forhold, som man skal holde sig for øje ved vurderingen af tallene i tabel 3.2. De viser de ministerielle topcheferes opgavevægtning. De siger ikke noget om, hvordan

<sup>46</sup> Se Trangbæk (2021, 191-222).

underordnede chefer og embedsfolk prioriterer deres tid og opgaver. Man kan således forestille sig en intern arbejdsdeling i departementerne, som indebærer, at embedsmænd under departementschefen i højere grad er optaget af intern koordination inden for ministeriets ressort. Ligeledes kan man forestille sig, at embedsmænd på lavere niveau i styrelserne end styrelseschefen er inddraget i opgaver knyttet til rådgivningen af ministeren og arbejdet i Folketinget (spørgsmål, samrådsspørgsmål, mv.), ligesom de i højere grad end styrelseschefen kan være inddraget i politikudvikling. Det er en problemstilling, der bliver taget op senere i dette kapitel.

Uanset hvordan dette må forholde sig, er konklusionen, at nutidens departementschefer i praksis leder ministerens sekretariat, og at deres altoverskyggende opgave er at sikre bistand til og at yde og formidle integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren, således som denne er defineret ovenfor.

#### Samspillet mellem ministeriel organisation og embedsmandsadfærd

Der gælder et sæt normer for, hvordan embedsmænd i ministerierne bør opføre sig. De er særligt rettet mod embedsmænds inddragelse i rådgivning af den politiske ledelse. Normerne balancerer embedsmændenes pligt til lydhørhed over for den politiske ledelse i forhold til deres pligt til at rådgive ministeren og regeringen på en måde, der respekterer legalitetsprincippet, der ikke bryder med fagligheden på feltet, og som ikke indebærer en overtrædelse af sandhedspligten. Det er normer, som altid har været gældende, og som gælder i andre demokratiske retsstater. De har imidlertid gradvis fundet vej til først en række rapporter og betænkninger, og de har som nævnt ovenfor siden 2015 været sammenfattet i KODEX VII.

”Kodificeringen” af normerne er i høj grad sket i kølvandet på såkaldte sager, som har været gjort til genstand for granskning i retlige undersøgelser, siden 1999 i undersøgelseskommissioner og nu også i granskningskommissioner. En del af undersøgelserne har forholdt sig til legalitetsprincippets overholdelse, idet spørgsmålet har været, om embedsmænd i deres bestræbelse efter at vise politisk lydhørhed i forhold til den politiske ledelse har overtrådt pligten til at advare eller ligefrem sige fra, hvis en bestemt beslutning ville være retsstridig. De har også, ud fra samme synsvinkel, beskæftiget sig med den sandhedspligt, der gælder i henhold til ministeransvarlighedsloven. De sager, der bliver gjort til genstand for retlig granskning, har antagelig en særlig karakter, som gør, at man ikke ud fra dem kan udlede generel indsigt i, hvordan embedsmænd balancerer mellem kravet om politisk lydhørhed, som er en central værdi i et parlamentarisk system med ministerstyre, og lovligheds- og sandhedspligten.

Bo Smith-udvalget gennemførte på denne baggrund i 2015 en omfattende survey blandt embedsmænd i seks ministeriers departementer og styrelser.<sup>47</sup> Undersøgelsen var baseret på vignetter, dvs. ”korte hypotetiske beskrivelser af tilstræbt virkelighedstro handlingssituationer, hvor svarpersonen bliver bedt om at angive, hvordan han/hun vil handle i situationen.”<sup>48</sup> Formålet var at afdække embedsfolkernes kendskab til normerne og i forlængelse heraf, hvordan de ville handle i en dilemmasituation, hvor de skulle balancere hensynet til den politiske lydhørhed over for deres minister over for lovlighedspligten, sandhedspligten og kravet om faglighed. I denne sammenhæng er det ikke i fokus.

De indsamlede data tillader imidlertid også at kaste lys over samspillet mellem embedsmændenes indplacering i den ministerielle organisation og deres håndtering af de dilemmaer, som vignetterne beskrev. Der var her for hvert af kravene (lovlighed, sandhed og faglighed) beskrevet to rådgivningssituationer samt yderligere en, som rummede såvel lovligheds- som sandhedspligten.

<sup>47</sup> 3795 embedsfolk fra sagsbehandler- til og med kontorchef modtog skemaet. 68.8 % besvarede det.

<sup>48</sup> Bo Smith-udvalget (2015, 177).

Emnet er her de ministerielle beslutningsprocesser. Tabel 3.3 sammenfatter analyser af de vignetdata, som har belyst samspillet mellem organisatoriske træk og embedsmændenes svar på, hvorledes de i en situation som den beskrevne ville handle. Udgangspunktet er i alle tilfælde, at embedsmanden har fået en bestilling på løsning af en opgave, hvor det også er oplyst, hvad ministeren mener eller formenes at mene og dermed gerne ser.

Tabel 3.3. Embedsmændenes organisatoriske roller og deres håndtering af normerne for god embedsmandsadfærd

Det interne hierarki
Stillet i en dilemmasituation søger embedsmænd vejledning hos deres overordnede leder
Der er en forskellig vægtning af normkravene hos sagsbehandlere og chefer <ul style="list-style-type: none"> <li>• Embedsmænd i chefstillinger er alt andet lige mere tilbøjelige i deres bidrag til ministerrådgivning at advare ministeren, når lovlighedspligten er i spil, end sagsbehandlere</li> <li>• Sagsbehandlere er alt andet lige mere tilbøjelige til at advare ministeren i deres bidrag til rådgivning af ministeren end chefer, når de i en konkret situation oplever en kompromittering af faglighedskravet</li> </ul>
Der er en forskellig vægtning af normkravene hos embedsmænd i departementer og styrelser <ul style="list-style-type: none"> <li>• Embedsmænd i departementerne er alt andet lige mere tilbøjelige til at advare ministeren i deres bidrag til rådgivning af ministeren, når lovlighedspligten er i spil, end embedsmænd i styrelserne</li> <li>• Embedsmænd i styrelserne er alt andet lige mere tilbøjelige til at advare ministeren i deres bidrag til rådgivning af ministeren end embedsmænd i departementerne, når de i en konkret situation oplever en kompromittering af faglighedskravet</li> </ul>

Note: Opstillingen bygger på Bo Smith-udvalget (2015, 177-191); Politica 2016:4 (temanummer om Bo Smith-Udvalgets rapport); Christensen og Opstrup (2018). De forskelle i embedsmændenes reaktionsmønstre i vignetundersøgelsen, der er sammenfattet ovenfor, er alle statistisk signifikante.

Vi tolker reaktionsmønstret på tre måder. For det første er embedsmændene i stand til at differentiere mellem lovlighedspligten og faglighedskravet, idet lovlighedspligten er klarere formuleret og forankret i retlige normer, som er sanktionsbelagte. For det andet har cheferne en erfaring og dermed også en indlevelse i de vilkår, hvorunder ministrene arbejder, som gør, at de erkender den politiske risiko for en minister, som handler retsstridigt, mens de omvendt erkender, at faglige hensyn i en politisk beslutningsproces løbende bliver holdt op imod andre hensyn, herunder hensyn af politisk-taktisk art. For det tredje afspejler forskellen i adfærd mellem embedsmænd i departementerne og styrelserne, hvordan de to niveauer i organisationen er komplementære. Departementerne har brede opgaver, som omfatter hele ressourcen, og som løses tæt på ministrene og inden for rammerne af et tværministerielt koordinationsystem, hvor regeringsudvalg spiller en stor rolle i den politiske samordning (jf. kapitel 1). Styrelserne er derimod specialiserede inden for et som regel ret præcist afgrænset lovgivningsområde og har dermed en ressortindsigt, som departementerne savner. Samtidig løser de deres opgaver i organisatorisk afstand fra deres minister, regeringen og Folketinget.

#### Hverdagspolitikken, den store og den lille politiks beslutningsprocesser

Ministrene og regeringen er direkte eller indirekte involveret i beslutninger og sager af vidt forskellig karakter. De spænder fra den store politik, hvor en regering lancerer og forhandler politiske tiltag, som har Folketingets udelte opmærksomhed, og som nyder stor mediebevågenhed, til den lille politik. Det sidste udtryk beskriver sager, der pludselig dukker op, indtager mediedagsordenen og tvinger en minister, i nogle tilfælde regeringen til at forholde sig til dem og løse dem. Indimellem er der hverdagspolitikken, som omfatter de mange sager, som ministrene må tage sig af, fordi de skal

igennem Folketinget, fordi de har en størrelsesorden i saglig eller økonomisk forstand, som gør dem væsentlige, eller fordi der er berørte interessenter uden for regeringen og det parlamentariske miljø, for hvem de er tungtvejende.

Uanset hvilken type af sager, der er tale om, er ministeriernes embedsmænd involveret. De forbereder sagerne til beslutning, rådgiver ministrene og om fornødent regeringen, og i nogle sammenhænge er det også dem, der reelt og måske formelt træffer beslutningen. Det ændrer ikke ved, at beslutningerne har et politisk aspekt, som gør, at embedsmændene i forberedelsen af dem, og også hvis beslutningen er overladt til dem, orienterer sig efter såvel minister og regering som de politiske omgivelser i form af Folketinget og interesseorganisationerne. Det sætter embedsfolkene politiske lydhørhed på en prøve, for den handler ikke kun om at ekspedere minister- og regeringsbestillinger, men også om at leve sig ind i sagen og situationen i et minister- og regeringsperspektiv.

Disse krav er bygget ind i det danske regerings- og forvaltningssystem med parlamentarisme, ministerstyre og meritbureaukrati. Hvordan det har udviklet sig over tid, lader sig ikke bestemme præcist. Men en del taler for, at kravene til en politisk informeret indsats fra embedsfolkene står stærkere i dag end i sidste århundrede, jf. tabel 3.3 ovenfor. Det gælder sandsynligvis i særlig grad på grund af fremkomsten af flere sager, der falder i den lille politik kategori (jf. også kapitel 5 om medier, politik og forvaltning).

Derimod er det muligt ret præcist at beskrive udviklingen i den del af den politisk-administrative beslutningsproces, hvor der er et samspil med enten interesseorganisationerne eller partierne i Folketinget. Der foreligger således ajourførte analyser af interesseorganisationernes inddragelse i ministerielle beslutningsprocesser. Tabel 3.4 sammenfatter udviklingen fra 1975 til 2020.

Tabel 3.4. Organisationsdeltagelse i den centraladministrative beslutningsproces

	1975	2000	2010	2020
Antal udvalg m.v.	667	513	436	369
I procent heraf:				
Lovforberedelse og udredning	46	18	10	4
Administration, klage- og ankebehandling	54	38	44	48
Kontakt-, forhandlings- og rådgivende udvalg		44	46	48

Kilde: Christiansen (2014); opdateret af P.M. Christiansen i Christensen m.fl. (2022, 287).

Der er i perioden sket en bemærkelsesværdig forandring. Den slog igennem i 1990'erne og er fortsat siden. Den indebærer i denne sammenhæng:

- At der har været et dramatisk fald i antallet af ministerielle udvalg m.v. med ekstern repræsentation.
- At skiftende regeringer i mindre og mindre omfang nedsætter beslutnings- og politikforberedende udvalg. Det vil sige ministerielle arbejdsgrupper, kommissioner og udvalg, som forbereder ny lovgivning eller gennemfører udredninger på et bestemt sagområde som fx arbejdsmarkeds- eller uddannelsespolitikken. Det udelukker ikke, at det sker, men når det sker, er det undtagelsen og resultatet af en konkret strategisk vurdering fra en ministers og sandsynligvis regeringens side. Den meget varierende brug af udvalg og kommissioner selv inden for samme regeringsperiode på fx sundhedspolitikens område understreger dette. Samtidig er der ministerier, fx Erhvervsministeriet og Justitsministeriet, som i højere grad end andre fastholder brugen af lovforberedende udvalg.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Christensen, Mouritzen og Nørgaard (2009).

- At man i dansk centraladministration har videreført en århundredlang tradition, hvor behandling og afgørelse af klage- og ankesager er henlagt til administrative nævn med repræsentation af administrationen, særlig sagkundskab og repræsentanter for berørte interesser.

Tallene i tabel 3.4 dækker over en udvikling, hvor det op igennem 1970erne og 1980erne var noget nær rutine- og normbundet, at ny og ændret politik blev forberedt sammen med organisationerne på det pågældende område og altså ofte i lovforberedende udvalg. Denne praksis er beskrevet som korporatisme. Den er afløst af en ny og mere pluralistisk praksis, hvor samspillet mellem ministerierne foregår i en mindre formel form, og hvor det er mere åbent med hensyn til afgrænsningen af de deltagende organisationer. Konsekvensen er således ikke, at interesseorganisationerne er holdt uden for, men at formerne for og omfanget af deres deltagelse varierer fra sag til sag.

For fuldt ud at forstå konsekvenserne af udviklingen er det nødvendigt at trække Folketinget med ind i analysen. Udviklingen i samspillet mellem organisationerne og ministerierne har som afledt konsekvens, at organisationerne i stigende omfang har rettet deres opmærksomhed mod partierne i Folketinget. Det indebærer for de store arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer kontakt til flere partier på tværs af det politiske spektrum.<sup>50</sup>

Mere afgørende er imidlertid udviklingen af den såkaldte forligsparlamentarisme. Det er betegnelsen for en praksis, som har udviklet sig siden 1990erne. Den indebærer, at den offentlige politik i form af lovgivning, anden regulering og bevillingsmæssige prioriteringer bliver forhandlet og aftalt i flerårige forlig mellem den siddende regering og en varierende kreds af partier. Den indebærer også, at der i forligsaftalerne ofte er indføjede klausuler om inddragelse af forligspartierne i den administrative udmøntning af aftalerne. Som eksempler kan nævnes politiforliget, forsvarsforliget og aftalen om elevfordeling på gymnasieområdet. Tabel 3.5 viser en oversigt over udviklingen i flerårige forlig indgået mellem regeringen og partier i Folketinget.

Tabel 3.5. Gældende politiske aftaler 2011-21

	Opgørelsesår		
	2011 <sup>1</sup>	2016 <sup>2</sup>	2021 <sup>3</sup>
Indgået 2016-20	-	13 <sup>4</sup>	42
Indgået 2011-15	9 <sup>4</sup>	65	38
Indgået 2010 eller før	66	32	37
Gældende aftaler i alt	75	110	117

Note. Begreberne politiske aftaler og politiske forlig er ikke velafgrænsede. Oversigten omfatter Finansministeriets opgørelser til Folketinget af alle hovedaftaler. Den inkluderer således ikke udmøntningsaftaler. En række aftaler er suppleret med nye aftaler, fx bankpakkerne aftalt i årene 2008-13. De er kun medtalt én gang.

<sup>1</sup> Finansministeriet. Oversigt over gældende politiske forlig. 24.01. 2012 ([FIU, Alm.del - 2011-12 - Endeligt svar på spørgsmål 18: Spm. om ministeren vil opdatere oversigten over politiske forlig, der fremgår af den daværende finansministers svar på spørgsmål nr. 215 af 6. august 2009 i Det Politiske-Økonomiske Udvalg, til finansministeren \(ft.dk\)](#)).

<sup>2</sup> Finansministeriet. Oversigt over gældende forlig pr 1. december 2016 ([FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 183 : Bilag - Oversigt over gældende forlig.docx \(ft.dk\)](#)

<sup>3</sup> Finansministeriet. Oversigt over gældende forlig pr 1. februar 2021. ([FIU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 242: FIU 116 Bilag 1 - Forligsoversigt.docx \(ft.dk\)](#)

<sup>4</sup>Indgået henholdsvis 2011 og 2016.

<sup>50</sup> Binderkrantz, Christiansen og Pedersen (2014).



Oversigten i tabel 3.5 viser, hvor vidtspændende forligsparlamentarismen er. Den har gradvis udviklet sig fra 1990'erne og frem til i dag. Antallet af gældende aftaler stiger år for år. Det hænger sammen med dels indgåelsen af nye aftaler, dels mange aftaler og forlig, som er indgået uden aftalt udløbsdato, og som derfor gælder indtil videre og altså i en række tilfælde i mere end 10 år. Af de 117 aftaler, som var opgjort som gældende primo 2021, var omkring en tredjedel indgået i 2010 eller tidligere.

En gennemgang af oversigterne viser desuden, at alle regeringer i perioden har været aktive forligsmagere inden for rammerne af systemet, samt at mange af aftalerne har haft tilslutning fra en bred kreds af partier i Folketinget. Den kumulative udvikling af forligsparlamentarismen indebærer, at en meget stor del af den offentlige politik (lovgivning, udgiftsprioriteringer og udenrigs- og Europapolitik) er fastlagt i mangeårige og partipolitisk brede aftaler og forlig.

Udviklingen af forligsparlamentarismen har også på anden vis konsekvenser for centraladministrationens virksomhed. Det viser sig på flere måder. For det første er forhandlingerne henlagt til et ministerielt regi, det være sig det relevante fagministerium, Finansministeriet og enkelte gange Statsministeriet. For det andet bliver forhandlingerne ført med afsæt i skitser og oplæg, som er udarbejdet i ministerierne. Først når en aftale eller et forlig er indgået, udarbejder ministeriet/ministerierne de nødvendige formelle forslag til lov. For det tredje er det forhandlinger, hvor ministeriernes embedsmænd i betydelig udstrækning betjener ikke bare ministeren eller ministrene, men hele kredsen af partier, som repræsenteret i forhandlingerne. For det fjerde betjener ministeriernes embedsmænd således også forligskredsen i dens helhed, når partiernes ordførere efterfølgende fungerer som parlamentarisk følgegruppe for den politisk-administrative udmøntning af de enkelte aftaler. For det femte er der inden for rammerne af forligsparlamentarismen udviklet et sæt parlamentariske spilleregler, som ikke er velbeskrevne, for indtræden i og opsigelse af forlig.<sup>51</sup>

To helt nye undersøgelser, som er gennemført på initiativ og finansiering af Folketinget gør det muligt at belyse interne beslutningsprocesser i centraladministrationen og deres samspil med dels interesseorganisationer dels Folketinget.<sup>52</sup> Det drejer sig om en analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning og en analyse af gennemførelsen af EU-lovgivning i dansk ret med særlig fokus på dansk regulering, som udfylder bestemmelser i EU-forordninger. Der var i begge tilfælde tale om kvantitative analyser fulgt op af kvalitative case-studier med detaljerede analyser af udvalgte beslutningsprocesser. Det særlige for begge projekter var, at forskergrupperne havde adgang til alle interne dokumenter i de relevante departementer og styrelser. Analyserne bygger altså på begivenhedsnære dokumenter fra beslutningsprocessen fulgt op af interview. Det giver et enestående grundlag for en virkelighedstro analyse.

Analyserne tegner et ret entydigt billede af beslutningsprocessen. Den viser, at centraladministrationen spiller en afgørende rolle i disse beslutningsprocesser. Det gælder, hvad enten der er tale om partipolitisk stærkt politiserede beslutninger – som fx indsatsen mod parallelsamfund i folkeskolelovens sammenhæng - eller beslutninger, som ikke er genstand for partiernes store interesse - som fx reguleringen af finansielle virksomheder - og som derfor ikke bliver brugt i deres profilering over for vælgere.

Gennem analyserne er det også muligt at få et indblik i samspillet mellem departementer og styrelser, hvad der savnes i analyser i udviklingen af ministeriernes organisationsstruktur.

---

<sup>51</sup> Tidligere folketingsmedlem Aage Frandsen var en af de første, der pegede på de problemstillinger, som knytter sig til forligsparlamentarismen (Frandsen (2006; 2008).

<sup>52</sup> Christensen m.fl. (2020); Blom-Hansen m.fl. (2021).

Konklusionen er, at samspillet er overordentlig tæt og samarbejdspræget. Det gælder også, når man har styrelser, som delvist er trukket ud af det ministerstyrede hierarki, således som det fx er tilfældet med Finanstilsynet, som har en uafhængig bestyrelse.

Der er disse sager ofte et samspil med organisationerne på området. Det kan være tæt, og det kan omfatte såvel repræsentation i udvalg og arbejdsgrupper som tosidige kontakter med udveksling af informationer og vurderinger grænsende til uformelle forhandlinger. Det varierer imidlertid, akkurat som de strukturelle analyser viser, fra sag til sag, hvor tæt inddragelsen er, og der er situationer, hvor forhandlinger og beslutninger er henlagt til et partipolitisk regi i form af en forligskreds.

Analyserne har også blotlagt sagsmængdens betydelige omfang og den ofte store retlige og tekniske kompleksitet, som kendetegner de sager, hvori der skal træffes beslutning. En konsekvens heraf er, at det ofte af kapacitetsmæssige grunde vil være embedsmænd, der reelt træffer beslutninger om, hvad politikken skal være, fordi hverken fagministeren og slet ikke regeringen, i dag i skikkelse af et regeringsudvalg, har kapacitet til at behandle og tage stilling til sagerne. Det åbner for den risiko, at der opstår en selvstående forvaltning, hvor embedsværket i et ministerium eller en styrelse forfølger den politik, som det finder rigtig, men analyserne nåede i begge tilfælde frem til, at dette ikke skete i de undersøgte sager.

Snarere viste analyserne på tværs af de undersøgte cases, at embedsmændene både i departementerne og deres styrelser i høj grad er i stand til at anticipere inden for hvilken ramme, de har lov til at disponere politisk. Heri lå også en evne til at skønne over, hvornår en sag eller en beslutning eller delbeslutning krævede forelæggelse for ministeren og i sidste ende for et regeringsudvalg. Samtidig blev kapacitetsproblemet i høj grad løst ved, at sagsforberedelse, forhandlinger (internt i centraladministrationen, med organisationerne og i EU) og beslutninger typisk var overladt til embedsmænd på mellemniveau i form af erfarne sagsbehandlere og mellemledere.

Denne nye forskning anskueliggør i høj grad, hvor stor sags- og beslutningsmængden er i centraladministrationens departementer og styrelser. Den sætter også styrkelsen af koordinationen på regeringsniveau i perspektiv, idet den viser, at det denne styrkelse til trods er forholdsvis få sager, der når frem til forelæggelse og behandling i et centralt regeringsudvalg. På denne standard er ministerstyret intakt. Men den samme forskning viser også, at der er stor forskel fra sag til sag og fra situation til situation. I nogle forløb udgår initiativet utvivlsomt fra regeringen, fx efter behandling i et regeringsudvalg. I andre forløb er der ingen usikkerhed med hensyn til den politiske linje, og departementets og de relevante styrelses embedsmænd arbejder selvstændigt i tiltro hertil.

Samtidig viser forskningen, hvilke krav der stilles til såvel ministeriernes faglige kapacitet som evnen til at vurdere hver enkelt sag i ikke bare ministerens og regeringens politiske perspektiv, men i forhold til det samlede politiske landskab. Her er det også væsentligt, at inddragelsen af sagernes politiske aspekter i embedsværkets arbejde indebærer, at der ikke kan opstilles klare forhåndskriterier for, hvad der er sager, som nødvendiggør ministerforelæggelse eller endog forelæggelse for et regeringsudvalg. Det er nok en selvfølge, at de sager, som indledningsvis blev beskrevet hørende hjemme i den store politiks verden, har denne karakter. Men sager fra hverdagspolitikken, fx reguleringen af dyretransporter, og sager fra den lille politiks verden hører også hjemme her således som det fx er tilfældet, når der kommer en mediehistorie om mobning og chikane på danske skibe.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> [Undersøgelse af chikane og mobning på danske skibe \(em.dk\)](#) (22.08.2022).

## Opmærksomhedspunkter

Dette afsnit skal læses i sammenhæng med kapitel 1 og 2 om regeringskoordinationen og ministeriernes organisation. Opdelingen af ministerierne i departementer og styrelser sikrer således ikke alene en adskillelse mellem på den ene side politikudvikling og minister- og regeringsbetjening, på den anden side forvaltning og drift. Samspelet mellem specialiserede styrelser og departementer med brede opgaver og stor kapacitet kan også sikre, at departementerne kan fungere som checks på virksomheden i styrelserne. Tabel 3.6 sammenfatter nogle væsentlige opmærksomhedspunkter i forhold til de ministerielle beslutningsprocesser, således som de i almindelighed ser ud.

Tabel 3.6. Opmærksomhedspunkter i forhold til tilrettelæggelsen af ministerielle beslutningsprocesser

<b>Den departementale faglighed</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Departementerne er som sekretariater for ministrene indrettet på at tilfredsstille ministerens bestillinger</li><li>• Departementerne arbejder i tæt samspil med ministeriernes styrelser, men har de faglig kapacitet til at yde et kvalificeret modspil til styrelserne med hensyn til:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Ressortfaglighed?</li><li>○ "Teknisk" indsigt, som ikke er dækket ind gennem de departementale embedsmænds samfundsvidenskabelige uddannelser?</li></ul></li></ul>
<b>Departemental analysekapacitet</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Er der tilstrækkelig kapacitet til policy-analyse til understøttelse af politikudvikling?</li><li>• Er der tilstrækkelig kapacitet til kritiske konsekvensanalyser?</li></ul>
<b>Departementernes personaleforbrug</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Der har været en stærk vækst i departementernes personaleforbrug, men det er langt fra klart, hvad der begrundet væksten</li><li>• Hvilke muligheder er der for at omprioritere medarbejderressourcer med henblik på styrkelse af faglighed og analysekapacitet</li></ul>
<b>Styrkelse af lovforberedelse m.v.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ændret tilrettelæggelse af lovforberedelsen risikerer at svække dens faglige og politiske kvalitet</li><li>• Overvejelse af nye former for lovforberedelse og udredning, som kompenserer for udviklingen væk fra lovforberedende udvalg, og som samtidig respekterer et politisk ønske om hurtighed i politikforberedelsen</li></ul>

Sådan som departementerne fungerer er det for det første klart, at de først og fremmest bruges af ministrene, og også ser sig selv, som politiske sekretariater med alt, hvad dette indebærer. Et væsentligt opmærksomhedspunkt er derfor, om departementerne har en tilstrækkelig faglig kapacitet til at kunne indgå i et kvalificeret samspil med styrelserne og ikke i hovedsagen som det led, der sikrer en politisk kvalitetssikring af arbejdet. Lever en given sag fx op til ministerens og regeringens bestillinger og forventninger? Er der en tilstrækkelig grad af opmærksomhed på de politiske risici, som knytter sig til en sag?

Denne faglige kapacitet knytter sig til ressortfagligheden, idet den må forventes at afhænge af den kollektive erfaring, som er opsamlet på såvel chef- som medarbejderniveau. Den knytter sig imidlertid også til personalesammensætningen. Der er en tradition for, at ministeriernes departementer så godt som udelukkende er bemandet med samfundsvidenskabelige kandidater (jurister, politologer og økonomer), mens styrelserne alt efter deres opgaver har en personalesammensætning, der er tilpasset deres ressort. Et opmærksomhedspunkt er derfor, om

der kunne være en fordel for departementerne i nogle af sektorministerierne i at ansætte embedsmænd med en mere specialiseret baggrund, fx biologer, ingeniører eller læger.

For det andet er det også spørgsmålet om departementer, som i meget høj grad er orienteret mod betjening af minister og regering, har en intern organisering af virksomheden, som sætter dem i stand til at gennemføre kritiske analyser, herunder konsekvensanalyser, som på et fagligt grundlag trykprøver de forslag og skitser til politiske initiativer, som departementerne udarbejder på bestilling af ministre og regering. Bo Smith-udvalget anbefalede således indpasningen af en funktion som retschef i departementerne. Mange ministerier har i dag i varierende form en sådan funktion. To spørgsmål rester dog. Det ene er, om retschefen kan blive tilstrækkelig stærk over for det hierarki, hvori han eller hun indgår.<sup>54</sup> Den anden er, om der ikke er et tilsvarende behov for troværdige policyanalyser rettet mod politikens konsekvenser og beslutningsgrundlag. Men sådanne analyseenheder martres af samme svaghed som retschefen, idet det ikke er givet, at de vil få en stærk position i departementet.

I umiddelbar forlængelse af den meget klare udvikling væk fra lovforberedende udvalg er spørgsmålet om, hvordan man kan forbedre det beslutningsgrundlag, som bliver lagt til grund for såvel politiske udspil som forslag til ny lovgivning mv. Det gælder også det grundlag, hvorpå man forbereder og beslutter styringsmæssige og institutionelle reformer inden for den offentlige sektor.

---

<sup>54</sup> "Ud over det problem, der i praksis vil bestå i at varetage en sådan uriaspost, vil faren, således som Bo Smith-udvalget også var opmærksom på, være, at resten af organisationen nedprioriterer de juridiske hensyn og overlader dem til "stjernejuristen"." Christensen, J.P. (2022, 317).

## Kapitel 4. Et korps lukket om sig selv

Administrative organisationers primære ressourcer er deres medarbejdere og chefer. Det gør rekrutterings- og forfremmelsespolitikken til et centralt element i vurderingen af centraladministrationen og dens udvikling. Dette kapitel redegør først for ansvarsfordeling og procedurer på området. Dernæst beskriver det udviklingen over tid i rekrutterings- og karrieremønstre.

Der er et ret sikkert grundlag i form af allerede gennemførte analyser for en sådan kortlægning, når det gælder departementscheferne og til dels styrelsescheferne. Det er samtidig analyser, der leder til ret entydige konklusioner med hensyn til udviklingens retning. Det forholder sig anderledes, når der er tale om rekrutterings- og karriereveje for embedsfolk på sagsbehandler- og ledelsesniveauet til og med posterne som afdelingschefer/direktører i departementerne og vice-/underdirektører i styrelserne.

Bag kortlægningen ligger nogle analytiske og policyrelevante problemstillinger. De lader sig langt fra belyse på et tilfredsstillende analytisk grundlag, men er samlet op i form af opmærksomhedspunkter i slutningen af kapitlet.

### Rekrutterings- og karrierpolitikens organisering

Rekrutterings- og karrierpolitikken ligger i relativt stabile rammer. Udgangspunktet er, at ministerierne selv tilrettelægger den. Denne selvstændighed rækker i nogle ministerier videre, således at deres styrelser selv tilrettelægger rekrutteringen af nye medarbejdere, i hvert fald på sagsbehandlerniveauet. I andre ministerier er der tradition for en fælles rekrutteringspolitik, som er formet på departementalt niveau.

Det forholder sig anderledes på det øverste ledelsesniveau. For det første har det altid været regeringsanliggender, for så vidt som udnævnelsen formelt er en regeringsbeslutning. For det andet er procedurerne gradvis strammet op, således at man på regeringsniveau også har et regulært valg ved besættelsen af stillinger som først og fremmest departementschef og styrelseschef.

Frem til midten af 1970'erne var praksis, at den minister, i hvis ministerium der var en ledig topstilling, indstillede en kandidat til posten. Denne indstilling blev, efter alt hvad vi ved, normalt efterkommet af regeringen på det ugentlige ministermøde. Det gav imidlertid anledning til kritik fra daværende statsminister Anker Jørgensen, at regeringen på denne måde blev stillet over for en fuldbyrdet kendsgerning, da en undsigelse af den indstillende minister ville være en kilde til intern konflikt.

I forbindelse med etableringen af et netværk af regeringsudvalg i 1977, jf. kapitel 1, blev regeringens ansættelsesudvalg også nedsat. Det har eksisteret siden og har i praksis haft samme sammensætning med statsministeren som formand og finansministeren som fast medlem. I koalitionsregeringer er lederne af hvert enkelt af regeringspartierne også medlemmer af udvalget. Det samme gælder ad hoc den minister, som har en ledig stilling at besætte. Ansættelsesudvalget har i lighed med andre regeringsudvalg også et forberedende embedsmandsudvalg.

Princippet var fra starten, at proceduren skulle sikre en flerhed af kandidater. Rationalet bag proceduren var også at sikre, at man ikke automatisk foretog udnævnelser, hvor kun interne kandidater var i spil, og hvor (intern) anciennitet kunne være et afgørende kriterium, idet "det var alderdom og dødsfald, som udløste forandringer på chefniveau.... og førte til en almindelig oprykning på "dødelisten"."<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Hjelmar (2003, 69); Nielsen (2017).

Proceduren er siden udviklet, men rationale forbliver det samme som i 1977. Proceduren starter med, at det forberedende embedsmandsudvalg shortlister en gruppe af kandidater, som i den efterfølgende proces snævres ind. I beslutningsfasen indstiller de to-tre kandidater til selve ansættelsesudvalget, som formelt indstiller en kandidat til regeringen, men reelt træffer beslutningen. Der er altså tale om det, man i den teoretiske litteratur beskriver som politiske "at will"-beslutninger<sup>56</sup>, hvor den politiske ledelse har det sidste ord med hensyn til, hvem de vil besætte en given toppost med, men det sker, jf. ovenfor, uden skelen til kandidaternes politiske tilhørsforhold.

Det forberedende embedsmandsudvalg og ansættelsesudvalget skrider angiveligt til beslutning, når de er overbeviste om, at der på listen er kandidater, som de vurderer som kvalificerede. I den sammenhæng er det væsentligt, at man siden slutningen af 2010'erne har haft et kursusforløb for såkaldte "spothold", som er sammensat af yngre (departementale) embedsmænd med et forventeligt potentiale for stillinger på topniveau.<sup>57</sup>

For ansættelse i stillinger på lavere niveau er udgangspunktet som nævnt ressortprincippet. Der har gennem tiden været gjort forskellige tiltag for at koordinere og styrke personalepolitikken gennem fx overenskomstaftalte tillæg for mobilitet, rotationsordninger og efter- og lederuddannelses tiltag, men hvordan de har udviklet sig, og hvordan billedet for øjeblikket tegner sig, er uvist.

#### Rekrutterings- og karriereveje for ministeriernes topchefer

Grundprincippet for dansk centraladministration er nu som før et neutralt embedsværk, hvis medarbejdere på alle niveauer er rekrutteret efter en vurdering af deres faglige meritter. Deres politiske tilhørsforhold indgår ikke i vurderingen af deres egnethed til at beklæde stillinger, heller ikke stillinger som departementschef og styrelseschef. Der er på dette punkt ikke sket dokumenterbare ændringer over tid. I en vurdering af det øverste lag af chefer i centraladministrationen indgår imidlertid også en række andre forhold. De er samlet i oversigten i tabel 4.1. Den bygger på de ganske mange analyser af embedsmandskorpset, som foreligger.

En inddragelse af disse forhold i analysen tegner et mere differentieret billede. Det er for det første et billede, som viser et ret iøjnefaldende brud i udviklingen. Det kan ganske vist ikke tidsfæstes til et bestemt år, til en konkret beslutning, endsiges en politisk besluttet reform af politikken for rekruttering til de allerøverste chefstillinger i centraladministrationen. Men fra og med slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne kan man empirisk fastslå, at der sker afgørende ændringer, som til gengæld har holdt sig siden. Det er i øvrigt tidsmæssigt sammenfaldende med nedsættelsen af regeringens ansættelsesudvalg, som har bestået siden, jf. ovenfor. Der er altså et brud i udviklingen, hvor der på hver side af bruddet er en betydelig stabilitet i rammerne for forfremmelsespolitikken. Det er naturligt at tolke bruddet som et udtryk for, at regeringerne i nyere tid, uanset deres partifarve, har ønsket og gennemført et opgør med fortidens stive tjenestemandssystem.

Der er for det andet flere elementer i bruddet. Det mest iøjnefaldende er, at nutidens topchefer har en væsentligt kortere funktionsperiode end fortidens. Frem til 1980 sad departementscheferne gennemsnitligt 16-17 år i deres stillinger. Siden da er den gennemsnitlige funktionsperiode reduceret til gennemsnitligt 8-9 år. Faldet slog ret hurtigt igennem og stabiliserede sig derefter. For styrelsescheferne skete samtidig og ganske præcis det samme. En væsentlig tilføjelse er, at der omkring gennemsnittet er en betydelig spredning. Nogle bliver altså kun kort tid i deres stillinger, mens andre overlever endog meget længe. Da partipolitiske forhold indtil nu har været uden

---

<sup>56</sup> Krause m.fl. (2006).

<sup>57</sup> [Topledertalenter | Medarbejder- og Kompetencestyrelsen \(medst.dk\)](#) (24.08.2022).

betydning i så henseende, rejser det spørgsmålet om, hvad der ligger bag den betydelige spredning omkring den gennemsnitlige ansættelseslængde.

Tabel 4.1. Udviklingen i rekrutterings- og karrieremønstre for ministerielle topchefer

Departementschefer		
	Op til 1980-90'erne	Efter 1990erne
Uddannelse	Samfundsvidenskab (jura, statskundskab, økonomi)	Samfundsvidenskab (jura, statskundskab, økonomi)
Ansættelsesform	Tjenestemand med livslang ansættelse	Åremålsansat tjenestemand med mulighed for forlængelse
Udnævnelsesalder (gns.)	45 år	45 år
Funktionsperioder (gns.)	16-17 år	8-9 år
Karrierevej	Internt i ministeriet	Internt i centraladministrationen, idet færre alene har en forudgående karriere i samme ministerium
Privilegerede karriereveje	Indenrigsministeriet og Justitsministeriet	1. Forudgående ansættelse i Finansministeriet og Justitsministeriet 2. Forudgående ansættelse i Statsministeriet og tjeneste som ministersekretær  øger sandsynlighed for forfremmelse og forkorter vejen til forfremmelse
Erfaringer i andre dele af den offentlige sektor eller fra private virksomheder	Nej	Nej
Overgang fra og til karriere i enten politik eller interesseorganisationer	Forekommer i praksis ikke	Forekommer i praksis ikke
Styrelseschefer		
Uddannelse	Samfundsvidenskab og andre videregående uddannelser	Samfundsvidenskab og andre videregående uddannelser
Ansættelsesform	Tjenestemand med livslang ansættelse	Kontraktansættelse
Udnævnelsesalder (gns.)	45 år	45 år
Funktionsperioder (gns.)	16-18 år	8-10 år
Karrierevej	Internt i ministeriet for samfundsvidenskabeligt uddannede I nogen grad eksterne ansættelser i privat virksomhed for styrelseschefer med anden videregående uddannelse	Internt i ministeriet
Overgang fra og til karriere i enten politik eller interesseorganisationer	Ikke kortlagt	Styrelseschefer er i få tilfælde overgået til ansættelse i interesseorganisationer

Kilder: Askim m.fl. (2022); Binderkrantz m.fl. (2022); Christensen (1980); Christensen (2006); Christensen, Klemmensen og Opstrup (2014); Trangbæk (2021; 2022).

I bruddet ligger også en ændring i karrierevejene. De er slået mere gradvis igennem. Op til årene, hvor bruddet lader sig konstatere, var praksis i høj grad, at embedsmænd, der blev udnævnt til topstillinger, havde tjent sig op igennem hierarkiet inden for samme ministerium. Med bruddet er dette mønster ændret. Både departementschefer og styrelseschefer har ofte i dag en forudgående ansættelse i et andet eller andre ministerier. Til trods herfor er det fortsat langt fra umuligt i dag at komme til tops i hierarkiet ved en karriere inden for samme ministerium.

Bruddet indebærer også, at der er opstået nogle privilegerede karriereveje for kommende topchefer. Det viser sig nemlig, at ansættelse i nogle ministerier både forøger sandsynligheden for at opnå udnævnelse og tidsmæssigt afkorter perioden forud for udnævnelse til en topstilling. Det gælder specielt for embedsmænd med en forudgående ansættelse i Finansministeriet og Justitsministeriet. Men embedsmænd, der har arbejdet som ministersekretærer eller som led i deres ansættelse i et andet ministerium været udlånt til Statsministeriet i en periode, har også en forøget sandsynlighed for at nå toppen. Der er i den sammenhæng talt om, at de har tilegnet sig "politiske færdigheder."<sup>58</sup> Sådanne privilegerede karriereveje var ikke helt ukendte førhen, idet Indenrigsministeriet og Justitsministeriet ganske ofte forsynede andre ministerier med departementschefer. Men der var ikke det samme klare mønster som det, der tegner sig i udviklingen i de seneste år.

Det er i den sammenhæng i øvrigt væsentligt, at vejen til en topstilling gennem hele perioden er gået gennem centraladministrationen selv. Det er nu som før undtagelsen, at ministerielle topchefer har en forudgående karriere i fx den kommunale og regionale forvaltning, og ingen departementschefer er hentet ind fra private virksomheder. Det er undtagelsesvis sket for styrelseschefer, specielt styrelseschefer med en specialistbaggrund.<sup>59</sup>

En grundsondring i dansk forvaltning er netop sondringen mellem embedsmænd med generalistbaggrund og embedsmænd med specialistbaggrund. Generalister er embedsmænd med samfundsvidenskabelige uddannelser (jurister, politologer og økonomer), imens specialister er embedsmænd med andre videregående uddannelser såsom agronomer, biologer, ingeniører og læger. Departementerne har på alle hierarkiske niveauer altid så godt som udelukkende været bemandede med generalister. For styrelserne er billedet mere blandet. Nogle styrelser har været domineret af en bestemt profession, fx læger for Sundhedsstyrelsen, ingeniører for Vejdirektoratet og dyrlæger i Veterinærdirektoratet og nu Fødevarestyrelsen. Andre styrelser har imidlertid opgaver, som primært består af juridisk sagsbehandling, fx Civilstyrelsen eller Skattestyrelsen, mens fx Finanstilsynet er bemandede med en blanding af jurister og økonomer.

Sondringen mellem generalister og specialister er med denne definition nem at anvende i statistiske opgørelser. Den er også velegnet, når det gælder bemanningen af departementerne, hvis samfundsvidenskabeligt uddannede medarbejdere, chefer og øverste ledelse har opgaver, som for det første ikke er stærkt knyttet sammen med deres grunduddannelse som jurister, politologer og økonomer, for det andet har en karakter, hvor politisk-taktisk og faglig rådgivning flyder sammen. Dertil kommer en forventning om, at ansatte i departementerne kan anlægge meget brede perspektiver på de sager, som de arbejder med. Der er kort sagt en forventning om, at de departementale generalister i kraft af deres ganske brede kompetencer er i stand til at leve sig ind i en situation, således som den tegner sig for minister og regering.

Det er anderledes i styrelserne, hvis opgaver altid er ganske specialiserede. De beskæftiger også embedsmænd med samfundsvidenskabelig baggrund, men ser man på deres funktioner, minder de

---

<sup>58</sup> Trangbæk (2022).

<sup>59</sup> Christensen (1980, 298-301); Binderkrantz m.fl. (2022).



forholdsvis lidt om generalistfunktionerne i ministeriernes departementer. Der er snarere tale om specialistfunktioner svarende til dem, som embedsmænd med teknisk-naturvidenskabelige uddannelser løser i styrelserne. Man kan derfor argumentere for, at man i stedet for eller i tillæg til den klassiske uddannelsesbaserede sondring bør arbejde med en funktionel sondring, der tager udgangspunkt i forskellige embedsmandskategoriers opgaver.<sup>60</sup> Problemet er, at den er svær at anvende i en empirisk analyse af udviklingen i rekrutterings- og karrierepolitikken.

Med disse forbehold tegner der sig konturerne af et skift, som vi ikke på det foreliggende grundlag er i stand til at analysere tilbunds gående. Tidligere forudsatte lovgivningen i nogle tilfælde, at styrelseschefen skulle have en bestemt uddannelse. Det gjaldt fx for medicinaldirektøren og veterinærdirektøren. Samtidig blev andre stillinger som styrelsesdirektør også besat med specialister. Indtrykket er, at dette mønster har ændret sig, således at stillinger som styrelseschef i stigende grad besættes med generalister med en forudgående departemental karriere. Man udvider på den måde karrierevejene for chefer i departementerne. Samtidig tilfører man styrelserne en ledelse på direktionsniveau, som er fortrolig med de institutionelle og politiske rammer for ministerbetjening og regeringsarbejde.

Konklusionen er således, at centraladministrationen inden for meritbureaukратиets stabile ramme har gennemgået ganske omfattende og vidtrækkende forandringer. Det er ændringer, som indtraf i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, og som siden har sat sig igennem. På et væsentligt punkt er der dog ikke sket nogen ændringer overhovedet. Vejen til en topstilling er at finde i centraladministrationen, og der er kun en meget beskedent udveksling med dels det kommunale og regionale niveau, dels interesseorganisationsniveauet. I forhold til private virksomheder er der i praksis ingen udveksling. I det omfang ministerielle topchefer er indtrådt i virksomhedsledelser har det i næsten alle tilfælde været offentlige selskaber som det tidligere DONG og Energinet.<sup>61</sup> Man kan derfor karakterisere centraladministrationens øverste ledelseslag som et korps lukket om sig selv.

#### Personaleomsætning og sygefravær i centraladministrationen

I dette afsnit ser vi på om der er sket en udvikling i personaleomsætningen og sygefraværet i centraladministrationen. Begge statistikker skal fortolkes med forsigtighed, da der dels kan være støj forbundet med sammenligninger over tid, dels kan være mange forskellige årsager til udsving i enten den ene eller den anden retning. Når vi inddrager dem her, er det alene med fokus på, om der kan spores nogle generelle, overordnede tendenser i udviklingen i personaleomsætning og sygefravær, som kunne kalde på yderligere analyser af de underliggende årsager.

Til afdækning af personaleomsætningen benytter vi et procenttal, som angiver, hvor stor en del af medarbejderstaben, der har forladt arbejdspladsen i løbet af et år. Den statistik, der ligger til grund for figur 4.1., er kvartalsvis, og udarbejdet som såkaldt "rullende år", hvilket vil sige, at medarbejderstaben i kvartalets midterste måned er sammenholdt med medarbejderstaben i samme måned året før. Vi benytter her opgørelsen for 4. kvartal hvert år. Tallene for personaleomsætningen kan være stærkt påvirkede af ressortmæssige, strukturelle eller systemtekniske ændringer. Det vurderes dog at være mindre problematisk i denne sammenhæng, hvor vi ikke interesserer os for

---

<sup>60</sup> Jann og Wegrich (2019).

<sup>61</sup> Der er set bort fra tidligere ministerielle topcheferes overgang til forskellige former for rådgivningsvirksomhed.

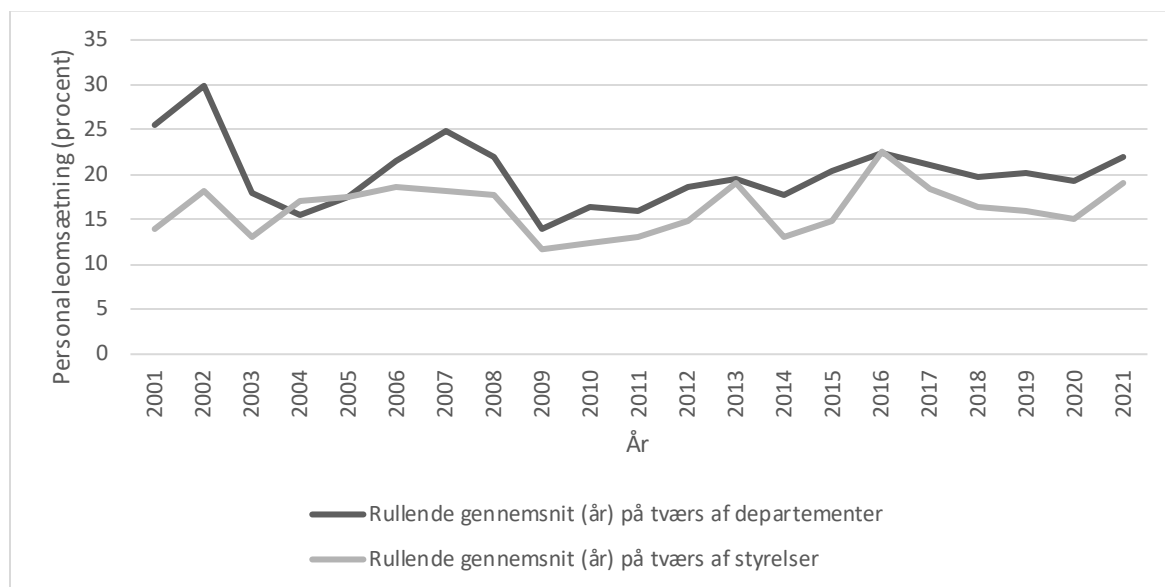
udsving fra kvartal til kvartal, men alene bruger statistikken til at belyse, om der har været en langsigtet udvikling i personaleomsætningen i centraladministrationen.<sup>62</sup>

Figur 4.1. viser personaleomsætningen på tværs af henholdsvis departementer og styrelser for hvert år i perioden 2001 til 2021. Personaleomsætningen har igennem det meste af perioden været højere i departementerne end i styrelserne, men der er med undtagelse af årene 2001 og 2002 en begrænset variationsbredde, og det er først og fremmest tydeligt, at der ikke har været nogen entydig trend i udviklingen i denne 20-årige periode.

Man skal være varsom med fortolkningen af, hvad en henholdsvis lav eller høj personaleomsætning er udtryk for. De ministerier, der i perioden ligger højt i personaleomsætning er ministerier som Statsministeriet og Finansministeriet. Den høje personaleomsætning i Finansministeriet må i et vist omfang fortolkes som en intenderet effekt, da det i Finansministeriet har været ønsket at have en høj grad af medarbejdermobilitet. Tilsvarende skal den høje personaleomsætning i Statsministeriet ses i lyset af, at ministeriet i mange år har haft en tradition for at hente medarbejdere ind fra andre ministerier i kortere perioder.

Nedbryder man personaleomsætningsstatistikken på hovedkontoniveau, hvilket typisk vil sige styrelsesniveau, kan der sagtens være udviklinger og tendenser, som ikke afspejles på det overordnede niveau, som figur 4.1. afdækker. Men i forhold til en belysning af nogle bredere udviklingstræk er den væsentligste konklusion, at der ikke generelt kan spores en stigende eller faldende personaleomsætning i perioden 2001 til 2021 i centraladministrationen.

Figur 4.1. Personaleomsætning i centraladministrationen, 2001-2021



Note: Bygger på data stillet til rådighed af Økonomistyrelsen. Se fodnote 62.

Til belysning af udviklingen i sygefraværet i centraladministrationen benyttes ISOLAs<sup>63</sup> beregninger af fraværstatistikken. Konkret benytter vi *fraværsniveauet*, som viser omfanget af sygefravær i en

<sup>62</sup> Personaleomsætningsstatistikken er beskrevet nærmere i Økonomistyrelsen (november 2021). Denne publikation redegør også for de afgrænsninger, som er nødvendige at foretage for at udarbejde denne statistik. Data er venligst stillet til rådighed af Økonomistyrelsen. Grafen for styrelserne dækker kun de styrelser, hvor ordet "styrelse" indgår i hovedkontoen på Finansloven.

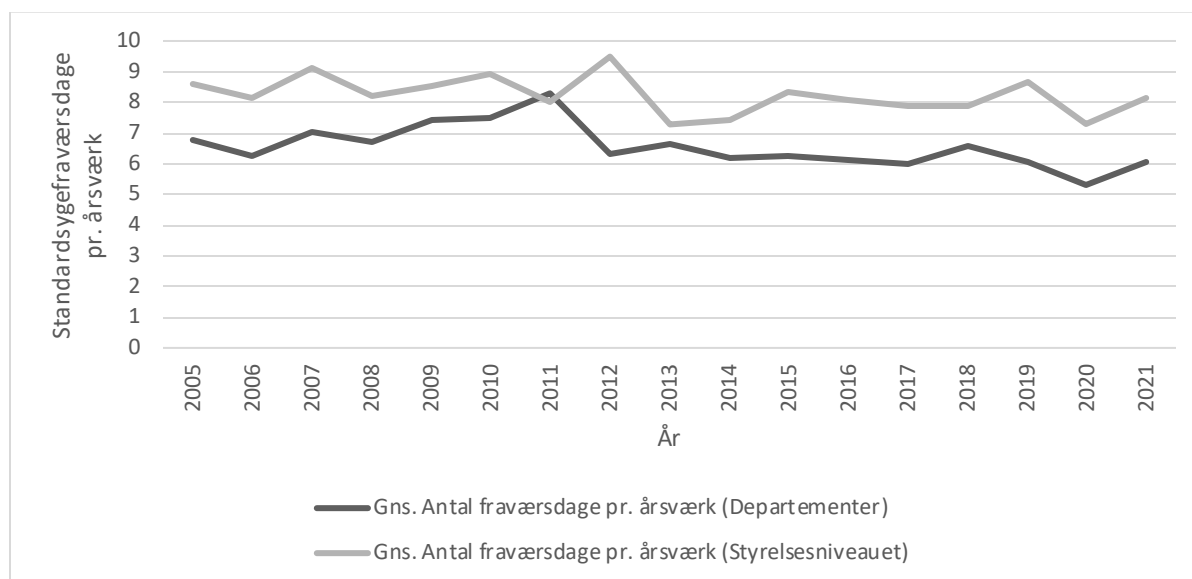
<sup>63</sup> ISOLA er et statsligt statistiksystem, og de data, der benyttes til belysning af fraværet, er venligst stillet til rådighed af Økonomistyrelsen. For en grundig introduktion til fraværstatistikken, se Økonomistyrelsen (maj

given myndighed som antal hele fraværsdage pr. årsværk. Statistikken indeholder målinger for hvert kvartal fra og med 1. kvartal 2005, og de målinger vi benytter i dette notat er ”rullende år”, hvilket i denne sammenhæng betyder, at fraværet i et givet kvartal er opgjort som en aggregering over det seneste år til og med det pågældende kvartal. Til brug for figur 4.2 benytter vi opgørelsen i 4. kvartal hvert år, som altså reelt dækker sygefraværet i hele kalenderåret (pga. ”rullende år”).

Den mørke kurve i figur 4.2 viser det gennemsnitlige antal sygefraværsdage pr. årsværk på tværs af departementerne, imens den lyse kurve viser det gennemsnitlige antal sygefraværsdage pr. årsværk på tværs af styrelserne. Det gennemsnitlige sygefravær har for hele perioden 2005 til 2021 været 6,6 sygefraværsdage pr. årsværk for departementerne og 8,2 sygefraværsdage pr. årsværk for styrelserne.

Som det var tilfældet med personaleomsætningen (se figur 4.1), er der naturligvis en underliggende variation i fraværsniveauet. At Skatteministeriet fx i en årrække fra og med 2006 har haft et relativt højt sygefravær kunne i lyset af de store reorganiseringer på ministerområdet tyde på, at sådanne reformer kan have en negativ betydning for sygefraværet, som man bør være opmærksom på, men det vil kræve en omfattende analyse at afdække de underliggende mønstre i sygefraværet og deres årsager. I denne sammenhæng, hvor fokus er på den generelle udvikling i centraladministrationen, er den centrale konklusion, at der ikke generelt kan spores et stigende sygefravær over tid i centraladministrationen.<sup>64</sup>

Figur 4.2. Udviklingen i sygefravær i centraladministrationen, 2005-2021



Note: Bygger på data stillet til rådighed af Økonomistyrelsen. Se fodnote 63.

#### Opmærksomhedspunkter

De ændringer, som over tid er sket i centraladministrationens karriere- og personalepolitik, rejser spørgsmålet, om konsekvenserne af dem. Forholdet er imidlertid, at der ikke foreligger sikker viden herom. Der er ikke undersøgelser på danske data heraf, og selv hvis man vil drage konklusioner fra international forskning for at overføre dem til danske forhold, er mulighederne for at gøre det på et

2021). Grafen for styrelserne dækker kun de styrelser, hvor ordet ”styrelse” indgår i hovedkontoen på Finansloven.

<sup>64</sup> I en sammenligning af sygefraværet i den private, statslige, kommunale og regionale sektor blev det i 2018 konkluderet, at sygefraværet i staten er lidt højere end sygefraværet i den private sektor, men lavere end sygefraværet i den kommunale og regionale sektor (Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet 2018).

sikkert grundlag svage. Det betyder ikke, at man savner overvejelser herom. Men de foreligger primært i form af officielle rapporter og betænkninger eller anbefalinger indeholdt i konsulentrapporter.

Det indebærer ikke, at problemstillingen er praktisk irrelevant. Konsekvensen er blot, at man må indskrænke sig til at opstille en oversigt over de afvejninger eller "trade-offs", som det er relevant at inddrage i en vurdering af den førte politik. Tabel 4.2 sammenfatter derfor en række opmærksomhedspunkter, som identificerer overvejelser, som det er relevant at inddrage i vurderingen. De er formet som spørgsmål, da der ikke er noget sikkert grundlag for at belyse den problemstilling, som de rejser.

Tabel 4.2. Konsekvenser af karriere- og personalepolitikken for centraladministrationens opgaveløsning

<p><b>Karriereveje for departementschefer og styrelseschefer</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hvordan påvirker ekstern rekruttering topchefernes ressortfaglighed?</li><li>• Hvad er samspillet mellem funktionsperiodens længde og hhv. topchefernes ressortfaglighed og deres legitimitet i forhold til medarbejdere og interessenter?</li><li>• Hvordan påvirker topchefernes karrierevej deres rolleopfattelse i og identifikation med den organisation, som de har ledelsesansvar for?</li><li>• I hvilket omfang påvirker topchefernes uddannelse deres rolleopfattelse og deres adfærd som topchefer?</li><li>• Hvilke konsekvenser vil det have, hvis centraladministrationen i højere grad åbnede for rekruttering af topchefer udefra?</li><li>• Har topchefer rekrutteret uden for centraladministrationen forudsætninger for at færdes i det politisk-institutionelle rum, hvori departementer og styrelser opererer?</li></ul>
<p><b>Personalestruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hvilken betydning har uddannelsessammensætningen i departementer og styrelser for deres opgaveløsning?</li><li>• Hvilken betydning for opgaveløsningen har medarbejder- og chefudveksling mellem:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Departement og styrelser i de enkelte ministerier?</li><li>○ Og mellem ministerierne indbyrdes?</li></ul></li><li>• Hvilken betydning har en høj, respektive ringe medarbejdermobilitet for opgaveløsningen i ministerierne?</li></ul>

Den overordnede problemstilling bag opmærksomhedspunkterne er den samme, hvad enten det drejer sig om rekrutterings- og karrierepolitikken for topchefer eller om ministeriernes personalepolitik i almindelighed. Det handler om, hvordan deres uddannelsesmæssige baggrund, forudgående karriere og varigheden i deres ansættelsesforhold påvirker deres opfattelse af den professionelle rolle, som de er tildelt i organisationen, deres forudsætninger for at udføre den og i sidste instans deres adfærd.

## Kapitel 5. Medier, politik og forvaltning

Der synes at herske en overvældende enighed blandt embedsfolk og ikke mindst politikere om, at udviklingen i medierne er den væsentligste ændring i rammevilkårene for politik og forvaltning. Bo Smith-udvalget hævdede sågar i dets rapport fra 2015, at "medierne skaber et turbodemokrati" i den forstand, at en ny medievirkelighed er med til at eskalere beslutningshastigheden og øge kravene til systemets håndtering af enkeltsager.<sup>65</sup> Siden Bo Smith-udvalgets rapport er der sket yderligere udvikling i medielandskabet, ikke mindst i forhold til brugen af sociale medier. I 2020 var der 42 procent af befolkningen i aldersgruppen 15-75 år, som fik nyheder fra sociale medier.<sup>66</sup>

Udviklingen er på flere punkter gået så stærkt, at det er svært at finde nogenlunde sikre forskningsbaserede svar på, hvad der i dag kendetegner samspillet mellem medier, politik og forvaltning, herunder hvilke konsekvenser dette samspil har for det politisk-administrative system. Dertil kommer en svag vidensopsamling på dette punkt, som blandt andet kommer til udtryk ved, at flere anvendte lærebøger i offentlig forvaltning ikke nævner medierne med ét ord.<sup>67</sup>

Med det forbehold gør vi følgende i dette kapitel. Først giver vi en kortfattet introduktion til det danske mediesystem. Dernæst ser vi nærmere på, hvad der kendetegner nyhedsdækningen og samspillet mellem medierne, den politiske dagsorden og den førte politik. Herefter introducerer vi begrebet "medialisering" og giver eksempler på, hvordan det danske politisk-administrative system er blevet medialiseret. Afsnittet afrundes med en række opmærksomhedspunkter.

### Det danske mediesystem

En typologi over mediesystemer, som har haft stor gennemslagskraft, skelner mellem tre mediesystemer: den liberale model, den politisk-pluralistiske model og den demokratisk-korporative model.<sup>68</sup> Sidstnævnte kategori, som er den kategori mediesystemet i Danmark kommer tættest på, var traditionelt kendetegnet ved mediernes tætte binding til partierne og en tæt kobling mellem statslige og private interesser. I det demokratisk-korporative mediesystem understøttes medierne af staten samtidig med, at medierne har et samfundsansvar i form af at understøtte den offentlige debat. I den liberale model, som blandt andet tæller USA og England, er der derimod en klar adskillelse af presse og stat, hvilket blandt andet kommer til udtryk i en mindre og begrænset statsstøtte til medierne.

Denne karakteristik af det danske mediesystem bygger primært på kilder af ældre dato, og forholder sig ikke til de ændringer, der er sket i mediesystemet fra især 2000 og fremefter. I en opdateret karakteristik, baseret på de samme dimensioner som lå til grund for den oprindelige typologi, skitseres "det danske mediesystem 2.0".<sup>69</sup> Tabel 5.1 gengiver i oversigtsform nogle af de centrale karakteristika ved det danske mediesystem før og nu.

Tabellen viser, at på alle fire dimensioner i den oprindelige karakteristik af mediesystemer, er der i Danmark sket markante forandringer over tid. Hvor journalistiske normer og værdier om fairness, upartiskhed og kritik af magtfulde aktører fremstår relativt stabile over tid,<sup>70</sup> er journalistikkens ydre rammer til gengæld under kraftig forandring. De digitale teknologier har flyttet nyhedsforbrug fra aviser, fjernsyn og radio til internettet og samtidig gjort det muligt at publicere og opdatere

---

<sup>65</sup> Bo Smith-udvalgets rapport (2015, 71).

<sup>66</sup> Kulturministeriet (2021, 41).

<sup>67</sup> Se Christensen m.fl. (2022); Blom-Hansen m.fl. (2018). Det samme gælder (stort set) for en lærebog i Offentlig politik (Green-Pedersen m.fl. 2018).

<sup>68</sup> Hallin og Mancini (2004).

<sup>69</sup> Se Blach-Ørsten og Willig (2016).

<sup>70</sup> Se Albæk m.fl. (2015).

nyhedshistorier i døgndrift.<sup>71</sup> Det er desuden en udvikling, som har gjort det svært for nyhedsorganisationerne at finde en bæredygtig forretningsmodel. Sammenlignet med lande som fx USA har statens støtte til nyhedsmedierne i Danmark dog afbødet de værste økonomiske konsekvenser af de strukturelle ændringer, og det er værd at bemærke, at de udfordringer, som er skabt af globaliseringen og digitaliseringen, er forsøgt håndteret inden for de grundlæggende rammer af det danske mediesystem, som derfor stadig passer bedst i kategorien af demokratisk-korporative mediesystemer.<sup>72</sup>

Tabel 5.1. Karakteristik af det danske mediesystem før og nu

	Mediesystemets karakteristika (før 2000)	Det danske mediesystem 2.0 (efter 2000)
Udvikling af mediemarkedet	Historisk set højt oplag af aviser samt tidlig udvikling af trykkepressen	Fald i papiravisernes læsertal og antal abonnenter, fald i annonceindtægter som følge af digitalisering. Hyppigt og forskelligartet medieforbrug blandt størstedelen af danskerne, men begrænsede indtægter fra digitale abonnenter. Fremvækst af sociale medier
Politisk parallelisme	Historisk set en stærk partipresse: I løbet af de seneste årtier ses et skift i retning af en neutral og kommerciel presse med intern mangfoldighed; politisk styring af public service men med betydelig autonomi for medierne	Med partiavisens død er der organisatorisk sket en svækkelse af den politiske parallelisme, men den er stadig synlig i det redaktionelle indhold, især ledere og debatstof. Fra omnibuspresse til segmentpresse, hvor hvert nyhedsmedie servicerer bestemte dele af befolkningen
Journalistisk professionalisering	Stærk journalistisk professionalisering samt tradition for selvregulering af nyhedsmedierne	Faggrænser mellem journalistik og kommunikation under pres. Udvikling af akademiske kandidatuddannelser i journalistik. Svagere selvregulering i "fødte" netmedier end i traditionelle nyhedsmedier
Statens rolle i mediesystemet	Stærk stat (velfærdsstat) med aktiv mediepolitik, men også tradition for pressefrihed. Økonomisk støtte til nyhedsmedier samt stærk tradition for public service-tv og -radio.	Politisk pres på nyhedsmedierne som følge af digitalisering og tendens til mindre konsensus om det fælles bedste i mediepolitikken, fx i forhold til public service. Gradvis omlægning af mediestøtte til produktionsstøtte. Øget kamp om nyhedsmediernes autonomi fra staten, især public service

Kilde: Tilpasset gengivelse af tabel 1.1 og tabel 1.2 i Blach-Ørsten og Willig (2016).

<sup>71</sup> Elmelund-Præstekær og Hopmann (2016, 106).

<sup>72</sup> Se også Blach-Ørsten og Willig (2016, 31).

## Kendetegn ved nyhedsdækningen af politik og forvaltning

De ændringer i det danske mediesystem, som er skitseret i tabel 5.1, har givet sig udslag i forandringer i nyhedsdækningen af politik og forvaltning. Nogle af disse forandringer har karakter af moderate tendenser, og der er også studier, der peger i forskellig retning. Med det forbehold trækker vi fem tværgående forandringer frem, men de må nødvendigvis læses med forsigtighed, da nyhedsbilledet er fragmenteret.<sup>73</sup>

1. *Negativitet*: Medierne har en tendens til at fremstille omtalte politikere og partier i et negativt lys, og der er en tendens til, at negative politiske kampagner får størst opmærksomhed. Der er ikke noget nyt i denne tilbøjelighed, men den er formodentlig forstærket som konsekvens af den hårdere konkurrence på mediemarkedet.
2. *Strategi- og spilframing*: Medierne har et stærkt fokus på strategiske, processuelle og konkurrencemæssige aspekter af det politiske liv.
3. *Personalisering*: Der er en vis basis for at konkludere, at medierne har øget deres fokus på enkeltpersoner i dækningen af politik. Resultaterne er dog ikke entydige.
4. *Fortolkende journalistik*: Nyhedsmedierne bringer mere og mere analyserende og kritisk fortolkende journalistik.
5. *Politisk balance*: Der kan spores ubalancer i tv- og radionyheder, men de kan dårligt beskrives som partipolitiske. Det handler mere om, at fx regeringer får mere taletid end oppositionen, hvilket dog som hovedregel er udtryk for mediernes kritiske tilgang til regeringen som magtfuld aktør.<sup>74</sup> Derudover er der en tendens til, at flere af de traditionelle aviser i deres redaktionelle indhold, ikke mindst i leder- og debatstof, stadig afspejler traditionelle partitilhørsforhold.

Det er samtidig en selektiv nyhedsdækning, hvor til- og fravalg stadig er en funktion af de klassiske nyhedskriterier, uagtet at andre kriterier også er blevet vigtigere. De klassiske nyhedskriterier er: væsentlighed, identifikation, sensation, aktualitet og konflikt. Nyheder, der ikke lever op til disse kriterier, får typisk mindre eller ingen opmærksomhed. I den kategori falder som hovedregel større reformkomplekser, som på trods af deres betydelige konsekvenser, passer dårligt med formatet i nyhedsmedierne. Den politiske redaktør for Politiken har formuleret det på denne måde:<sup>75</sup>

”Den journalistik, der følger op på, om reformer har virket, er typisk programsat til mellem jul og nytår, hvis jeg skal være lidt grov. Mediemøllen kværner for hurtigt – der er hele tiden et nyt hovedspor. Her kan og skal vi blive bedre”

Reformerne af skatteforvaltningen kan ses som et område, hvor medierne, med betydelig forsinkelse, er begyndt at interessere sig for, hvad der egentlig kom ud af de store reformer i midten af 00'erne. Den kritiske mediedækning var imidlertid stort set fraværende, da reformerne i sin tid blev vedtaget, og på den måde bliver dette eksempel en illustration af det, som en analyse under Magtudredningen allerede konkluderede i 2004:<sup>76</sup>

”Det var ikke medierne, der satte pensionsspørgsmålet på dagsordenen. Det var ikke medierne, der satte skattereformerne i 1985, 1993, og 1998 på dagsordenen. Det var heller ikke medierne, der – måske med delvis undtagelse af stramningerne i 1995 – satte arbejdsmarkedspolitikken på dagsordenen.”

<sup>73</sup> De fem tendenser bygger på Elmelund-Præstekær og Hopmanns (2016) oversigtskapitel. Se også Pedersens (2016) kapitel om valgkampe og medier.

<sup>74</sup> Green-Pedersen m.fl. (2017).

<sup>75</sup> Nielsen (2021, 204).

<sup>76</sup> Larsen og Goul Andersen (2004, 267).

En anden konklusion i det studie var, at medierne i alle disse sager var endog meget langsomme til at opdage, at noget var undervejs. Rekorden tog efterlønsforliget i 1998, hvor forliget blev indgået en time efter, at medierne kunne berette, at der var forhandlinger om efterlønnen.

Hvem sætter dagsordenen og hvad betyder nyhedsdækningen for den førte politik?

I et moderne og komplekst samfund som det danske har både medier og politikere behov for at prioritere opmærksomheden. Ingen kan give alle emner stor opmærksomhed samtidig, og denne prioritering af opmærksomheden er netop kernen i dagsordensbegrebet. En dagsorden kan forstås som henholdsvis politikernes og mediernes relative fordeling af opmærksomhed på forskellige emner.

Et spørgsmål, som har været genstand for stor interesse i både dansk og international forskning, angår forholdet mellem mediernes nyhedsdagsorden og den politiske dagsorden. Et større dansk forskningsprojekt om netop den problemstilling gav et interessant resultat.<sup>77</sup> For det første fandt man, at der er tale om et samspil mellem de to dagsordener, hvor de gensidigt påvirker hinanden. Mere bemærkelsesværdigt fandt man for det andet, at mediernes påvirkning af den politiske dagsorden er politisk betinget. Det skal forstås sådan, at medieopmærksomhed om et givet emne kun giver markante effekter på den politiske dagsorden, hvis emnet passer ind i partiernes konkurrence om vælgernes gunst. Det er endvidere sådan, at oppositionspartierne står strategisk bedst i kampen om den politiske dagsorden, og derfor er det på de emner, som oppositionen har interesse i at promovere, at mediedagsordenen har størst chance for at påvirke den politiske dagsorden.

Hvis partierne bredt kan blive enige om at ignorere et emne, er der omvendt ikke meget medierne kan gøre for at fastholde emnet på dagsordenen. En afgørende opmærksomhedsskabende faktor er konflikt og uenighed imellem de politiske partier.

Man kan gå skridtet videre og spørge, hvad nyhedsdækningen betyder for den førte politik, såsom lovgivning og de offentlige udgifter. Det er igen et spørgsmål, der ikke kan besvares entydigt, men i lyset af den tilsyneladende stærke konsensus om mediernes centrale rolle, er det værd at fremhæve nogle studier, der udfordrer denne konsensus.

For det første har det været svært at finde effekter af mediedækningen, fx mediedagsordenen, i studier af fordelingen af de offentlige udgifter og af udviklingen i reguleringen af samfundet. Der kan sagtens være enkeltposter eller enkelte lovændringer, som kan knyttes sammen med forudgående fokus på sagen i medierne, men i det bredere billede er det nogle andre faktorer, der driver udviklingen i den førte politik.<sup>78</sup>

En af de faktorer, der begrænser mediernes indflydelse på den førte politik, er netop nyhedsdækningens hastighed og flygtighed. Lovgivning og budgetlægning er som hovedregel langsommelige processer, hvorimod mediedækningen har en mere flygtig karakter, og mange politiske prioriteringer træffes uden stor medieopmærksomhed. Tager vi årets finanslov, er hovedbrikkerne i loven lagt fast længe før, medierne i efteråret begynder at interessere sig for finanslovsprocessen. Manglende vedholdenhed er formodentlig også en af forklaringerne på, at selv mediestorme, som er kendetegnet ved meget intensiv mediedækning af en given problemstilling, kun sjældent får mærkbare afledte effekter på den førte politik.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Se bl.a. Green-Pedersen (2011) og Green-Pedersen og Stubager (2010).

<sup>78</sup> Se fx Mortensen (2011); Jakobsen og Mortensen (2014).

<sup>79</sup> Elmelund-Præstekær og Wien (2007).



I lyset af opfattelsen af et medieskabt turbodemokrati er det desuden værd at nævne et amerikansk studie, som har undersøgt, hvad medieopmærksomhed betyder for lovgivningsprocessen.

Spørgsmålet var, kort fortalt, om øget medieopmærksomhed på et givet lovforslag bremser eller accelererer lovgivningsprocessen. Det klare svar er, at medieopmærksomhed fører til længere lovgivningsprocesser.<sup>80</sup> En plausibel forklaring er, at med øget medieopmærksomhed blander nye aktører og perspektiver sig i debatten, hvilket kan være ganske positivt for lovgivningens kvalitet. Til støtte for sidstnævnte kan der omvendt peges på flere eksempler i en dansk kontekst, hvor fraværet af intensiv medieopmærksomhed op til vedtagelsen af store reformer, har betydet, at reformerne ikke er blevet tilstrækkelig tryktestet, før de er sat i søen. De store og fejlslagne reformer af skatteforvaltningen i midten af 00'erne kan ses som et lærerigt eksempel på det.<sup>81</sup>

Mediernes betydning for den politiske dagsorden og for den førte politik kan ikke entydigt afklares på det forskningsgrundlag, der foreligger. Men grundlaget er tilstrækkeligt solidt til at konkludere, at man bør være påpasselig med at slutte fra, at politik i høj grad foregår igennem medierne (se nedenfor om medialisering), til at politik foregår på mediernes præmisser, og at den politiske dagsorden og den førte politik ville være væsentlig anderledes, hvis vi havde en anden nyhedsdækning.

#### Medialiseringen af politik og forvaltning

De forudgående afsnit bygger i høj grad på studier, som fastholder, at også medierne og deres relation til det politiske system, kan studeres ud fra gængse forestillinger om årsager og effekter. Der er imidlertid også en anden tilgang til spørgsmålet om mediernes rolle og betydning, som især har interesseret sig for begrebet "medialisering"<sup>82</sup>. Som det er blevet formuleret:<sup>83</sup>

"Da begrebet understreger interaktions- og transaktionsprocesser i et dynamisk perspektiv, går medialisering ud over en simpel kausal logik, hvor verden inddeles i afhængige og uafhængige variable. Medialisering som begreb både transcenderer og inkluderer medieeffekter"

I den første kobling af begrebet medialisering og politik blev medialisering beskrevet som en proces, hvor "et politisk system i høj grad er påvirket af og tilpasset de krav, som massemedierne stiller i deres dækning af politik".<sup>84</sup> Forskellige definitioner af medialisering byder sig til, men centralt står, at begrebet refererer til en proces, hvor det politiske system (og samfundet) i stigende grad tilpasser sig medierne og det, man kalder "mediernes logik".<sup>85</sup> Sidstnævnte er en samlebetegnelse som blandt andet dækker de nyhedskriterier, medierne anvender, og de teknikker og redskaber, som medierne benytter sig af, fx simplificering, polarisering, personalisering.<sup>86</sup>

Medialiseringen af politik er blevet karakteriseret som en proces, hvor udviklingen kan beskrives ud fra fire dimensioner.<sup>87</sup> De fire dimensioner er gengivet i figur 5.1. Baseret på disse fire dimensioner kan man analysere medialisering som en proces, der gennemløber forskellige faser, og hvor svaret

---

<sup>80</sup> Wolfe (2012).

<sup>81</sup> Se Christensen og Mortensen (2018).

<sup>82</sup> Nogle taler om "mediatisering", men her bruger vi konsekvent begrebet "medialisering".

<sup>83</sup> Schulz (2004, 90) [Forfatterens egen oversættelse]. Se også Strömbäck (2008, 232).

<sup>84</sup> Asp (1986, 359).

<sup>85</sup> Se fx Strömbäck og Esser (2014); Hjarvard (2008).

<sup>86</sup> Strömbäck (2008, 233).

<sup>87</sup> Strömbäck (2008).

på hver af de fire dimensioner i figur 5.1 afgør, hvilken fase et givet land befinder sig i på et givet tidspunkt.<sup>88</sup>

Figur 5.1. Fire dimensioner i medialiseringen af politik.

Vigtigste kilde til information: erfaring eller interpersonel kommunikation	←→	Vigtigste kilde til information: medierne
Medier er overvejende afhængige af politiske institutioner	←→	Medier er overvejende uafhængige af politiske institutioner
Indholdet i mediernes nyhedsdækning overvejende styret af politisk logik	←→	Indholdet i mediernes nyhedsdækning overvejende styret af medielogik
Politiske aktører overvejende styret af politisk logik	←→	Politiske aktører overvejende styret af medielogik

Det oplagte spørgsmål i forlængelse af figur 5.1 er, hvilken fase Danmark befinder sig i. Allerede magtudredningen fra 2003 konkluderede i sin hovedrapport, at medierne som selvstændig samfundsinstitution udgør det primære forbindelsesled mellem befolkningen og den politiske ledelse, og politik i meget høj grad foregår i medierne, tilpasset mediestrukturen og nyhedskriterierne. Hjarvard (2016, 55) identificerer i en gennemgang af den historiske udvikling i forholdet mellem medier og politik i en dansk sammenhæng perioden efter 1990, som en fase, hvor de politiske aktører i stigende grad styres af en medielogik, dog med den væsentlige tilføjelse at også medierne har skullet tilpasse sig en udvikling i den politiske kommunikation og den politiske konkurrence om vælgerne. I et andet oversigtskapitel konkluderes det, at professionaliseringen af partiernes kommunikation stadig er under udvikling, men tog sin begyndelse i 1990'erne og tog fart med Fogh-regeringerne efter 2001.<sup>89</sup>

Hvilke konsekvenser medialiseringen får for politik og forvaltning lader sig formodentlig bedst afgøre i studier af beslutningsprocesser og/eller interview med journalister, politikere og embedsfolk. Baseret på samtaler med netop disse aktører tegnede Bo Smith-udvalget i 2015 et billede af et konfliktfyldt forhold mellem embedsmændene på den ene side, og journalisterne på den anden. Som hovedårsager til embedsstandens utryghed ved at interagere med medierne nævnes en hyppigere udskiftning i kredsen af politiske journalister, færre specialiserede fagmedarbejdere i medierne, og at meget er på spil, hvis: <sup>90</sup> "... kommunikationen går galt, og ministeren eller ministeriet pludselig er i offentlig miskredit." Redaktører og journalister giver omvendt udtryk for en grundlæggende mistillid til de notater, oplysninger m.v., som ministerierne producerer. Dertil kommer, at journalisterne har svært ved at få kontakt med det almindelige embedsværk, dem som ikke er særlige rådgivere eller pressechefer.<sup>91</sup>

Bo Smith-udvalgets rapport tegner et billede af en forvaltning, som har oprustet på både den strategiske kommunikation og dag-til-dag-kommunikationen. Sidstnævnte er nødvendigt, da mange ministerier skal håndtere op imod 30-50 pressehenvendelser om dagen, og i forhold til den mere

<sup>88</sup> Strömbäck (2008).

<sup>89</sup> Præstekær-Elmelund m.fl. (2021, 233). Se også Jønsson og Larsen (2002).

<sup>90</sup> Bo Smith udvalget (2015, 73).

<sup>91</sup> Ibid.

strategiske kommunikation er der eksempler på sager, hvor der ligger en kommunikationsplan klar, før policy-delen er på plads.<sup>92</sup> En medarbejder beskriver det sådan:<sup>93</sup>

”Cheferne er helt ekstremt bange for dårlig presse. Man lægger aldrig en sag op, hvor man siger, at det er dårlig presse, men godt for fagområdet.”

Denne mediebevidsthed er systematiseret i fx det daværende Miljø- og Fødevarerministeries håndbog i ministerbetjening, hvori det hedder:<sup>94</sup> ”... presse er en integreret del af en sag, og alle administrative medarbejdere har pligt til at tænke mulighederne for offensiv presse eller defensiv presse ind i den løbende sagsbehandling”.

Det kunne ligne en situation, hvor kommunikationen bestemmer politikken, i den forstand at politikens kommunikerbarhed går forud for spørgsmålet om, hvor vidt dette er et nødvendigt og vigtigt politisk udspil. En sådan tilstand tilnærmer sig medialiseringens fjerde fase, men det kræver yderligere analyser at konstatere, i hvilket omfang partiernes politiske udspil er drevet mere af overvejelser om salgbarhed end af genuine politiske ambitioner.<sup>95</sup>

Det er i udgangspunktet ministeriernes presseafdelinger, som har til opgave at håndtere medierne. Presseafdelingerne er i lighed med Minister- og Ledelsessekretariatet en stabsenhed. Typiske opgaver i presseafdelingerne er at følge ministerens synlighed i medierne, lave pressemeddelelser om ministerens politiske initiativer og klare kontakten med journalister. En analyse fra 2018 af Miljø- og Fødevarerministeriet viste, at presseafdelingen på det tidspunkt bestod af 6 medarbejdere, og den daværende pressechef giver i analysen en beskrivelse af, hvordan medietrykket er ændret i forhold til godt 10 år tidligere, hvor vedkommende var den eneste pressemedarbejder i ministeriet:<sup>96</sup>

”Jeg kan huske dengang, da jeg var alene om det og kunne gå ind til ministeren ved fire-tiden for at fortælle om dagens pressehenvendelser. Så kunne vi lige ekspedere dem! Så dukkede TV 2 News op, og så dukkede web-aviserne og alle de rullende deadlines op. Nu er man nødt til at forstyrre ministeren mange gange om dagen. Det var man ikke for 13 år siden.”

At også de øverste chefer i ministerierne er sensitive over for og meget optaget af kommunikation og pressehåndtering viser et nyt og omfattende observations- og interviewbaseret studie af danske departementschefer.<sup>97</sup> Flere departementschefer giver udtryk for, at hastigheden i de daglige beslutningsprocesser er steget, og de kobler det især sammen med et stigende pres fra journalister og sociale medier. Hvor meget tid og opmærksomhed, der bruges på medierne, varierer på tværs af departementscheferne, men der er i studiet gengivet flere eksempler på, at departementschefer er stærkt involveret i ministerens og ministeriets håndtering af konkrete pressesager. Samlet set konkluderes det:<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Bo Smith udvalget (2015, 78). Et andet aspekt af denne interaktion med pressen er antallet af aktindsigtsanmodninger, som tilsyneladende har været stigende, men vi har ikke kunnet fremskaffe sikre tal på denne udvikling.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Jensen (2018, 86).

<sup>95</sup> Se også Elmelund-Præstekær m.fl. (2021, 235).

<sup>96</sup> Jensen (2018, 83).

<sup>97</sup> Trangbæk (2021, kapitel 16).

<sup>98</sup> Trangbæk (2021, 288) [Forfatterens egen oversættelse].

”Tempoet og intensiteten i mediedækningen er steget over de sidste 10 år. Sideløbende med den udvikling har ministerierne oprustet med presseenheder til at håndtere mediernes efterspørgsel. Presseenhederne håndterer mindre standardforespørgsler, men hvis sagen er tilstrækkelig stor, bliver også andre dele af embedsværket involveret i, hvordan der skal reageres på sagen. Mediedagsordenen påvirker altså den daglige opgaveløsning i ministeriet. At være på forsiden kan rydde halve og hele dage i departementschefens og ministerens kalender, og dermed tage tid væk fra håndteringen af andre opgaver. Er historien stor, kan den kræve rigtig mange ressourcer af embedsværket. Generelt bruger departementscheferne tid på at holde sig opdateret på mediedagsordenen, fordi de ser det som vigtigt for den rådgivning, de giver ministeren.”

Der er i disse år også en stigende forskningsinteresse i danske styrelser strategiske kommunikation, hvordan styrelserne arbejder med deres omdømme, og hvilke faktorer, der har betydning for mediedækningen af styrelserne.<sup>99</sup> Et resultat i den forskning er, at medier oftere dækker styrelser fejl end styrelser positive resultater. Et andet resultat er, at negativ mediedækning af en styrelse har en selvforstærkende effekt i den forstand, at det har en tendens til at føre til mere negativ mediedækning af styrelsen.<sup>100</sup>

På regeringsniveau blev der efter Lars Løkke Rasmussens tiltræden som statsminister i 2015 oprettet en kommunikationsenhed i Statsministeriet, som blandt andet skulle varetage den overordnede strategiske kommunikation af regeringens større politiske udspil og reformer på tværs af ministerierne. Til det formål blev der også oprettet en hjemmeside, regeringen.dk, som er blevet videreført af den nuværende regering. Denne styrkelse af den tværgående samordning af kommunikationen kan ses som et selvstændigt bidrag til den stærkere tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet, som er behandlet ovenfor i kapitel 1.

Under Mette Frederiksen regeringen har der desuden været taget yderligere initiativer til at styre kommunikationen fra Statsministeriet.<sup>101</sup>

”Under den nuværende Frederiksen regering er koordinationen af regeringens kommunikation øget. Ét initiativ er den centrale koordination af kommunikation på tværs af alle ministerierne. Dette indebærer, at ministerierne skal koordinere med Statsministeriet, når de vil kommunikere et nyt initiativ. Mere specifikt fører Statsministeriet en oversigt over alle væsentlige regeringsinitiativer, som skal kommunikeres til offentligheden. Baseret på den oversigt er der ’grønne’ perioder, hvor ministerier kan kommunikere initiativer og ’røde’ perioder, hvor kun regeringens kerneinitiativer bør kommunikeres til offentligheden. I sidstnævnte fase bør andre ministerier ikke kommunikere om mindre initiativer. Konsekvensen er, at alle ministerier, før de udsender pressemeddelelser, skal koordinere med Statsministeriet, om de er i en rød eller en grøn zone.”

## Medierne og Folketinget

Nyhedsdækningen har ikke kun en direkte effekt på ministerens og dermed dele af embedsværkets arbejdsdag. En væsentlig del af presset kommer via Folketinget, hvor medlemmerne ikke sjældent følger op på kritiske historier i medierne ved at stille § 20 spørgsmål til ministre, eventuelt fulgt op af indkaldelse af ministeren til et åbent samråd. Opgørelser viser, at netop den type ikke-

---

<sup>99</sup> Se fx Verhoest m.fl. (2021) og Jacobs m.fl. (2022).

<sup>100</sup> Boon m.fl. (2019).

<sup>101</sup> Salomonsen og Trangbæk (2022, 247) [Forfatterens egen oversættelse].

lovgivningsaktiviteter har været kraftigt stigende over de seneste årtier. Modsat henvendelser fra journalister, hvor ministeren har et valg i forhold til, om det er en henvendelse, der skal svares på, skal der svares på § 20-spørgsmål og samrådspørgsmål, og det skal vel at mærke være gennemarbejdede og korrekte svar. Vi ved ikke, hvor mange ressourcer den type aktiviteter optager i ministerierne, men det er formodentligt adskillige årsværk, og det er samtidig svar, som skal godkendes i toppen af departementerne, og som optager ledelsesmæssigt fokus. Det er desuden blevet mere og mere almindeligt at afholde samrådene som åbne samråd, og det er i den sammenhæng blevet hævdet, at de åbne samråd ofte får karakter af politiske markeringer frem for reel menings- og vidensudveksling.<sup>102</sup>

En sammenligning af folketingsmedlemmernes tidsforbrug i 1980 og 2017 viser, at folketingsmedlemmerne i dag bruger mere tid på udadrettet aktivitet i form af kontakt til medierne, borgere og interesseorganisationer, og mere tid til udarbejdelse af artikler og kommunikation på sociale medier. I 1980 brugte medlemmerne af Folketinget til gengæld mere tid på partiaktiviteter, debatter i Folketinget og på at læse rapporter, bilag, m.v.<sup>103</sup> Sidstnævnte er bemærkelsesværdigt, da samme studie viser, at antallet af bilag til udvalgs møder i 2019-2020 var steget til over 45.000 bilag, hvor det tilsvarende tal i 1972-73 samlingen var omtrent 5000 bilag.<sup>104</sup> Samtidig er lovgivningsaktiviteterne i Folketinget ikke steget væsentligt over tid. I 1972-73 samlingen var der 15 spørgsmål for hvert lov- eller beslutningsforslag, imens der i 2019-2020 samlingen var 50 spørgsmål for hvert lov- eller beslutningsforslag. Som studiet konkluderer:<sup>105</sup> "Hverdagen på Christiansborg er altså i stigende grad blevet optaget af spørgsmål frem for lovbehandling".

### Sociale medier

Identifikationen af de fire faser i medialiseringen bygger på observationer af udviklingen i de traditionelle medier, og der har ikke været et særskilt fokus på udviklingen i og betydningen af de sociale medier. I dag er stort set alle politikere og partier til stede på de sociale medier, hvilket rejser spørgsmålet om, hvordan det ændrer ved medialiseringen af politik og forvaltning.

Der foreligger ikke et sikkert grundlag til besvarelse af det spørgsmål. Det er på den ene side blevet hævdet, at politikerne gennem de sociale medier:<sup>106</sup> "... har (gen)vundet terræn, fordi de igen bliver i stand til at kommunikere direkte til borgerne". På den anden side kan 24/7 karakteren af den nye medievirkelighed presse politikerne i defensiven, fordi aviser og tv har konstant opdaterede nyhedsflader, og fordi borgere og politiske modstandere kan sende historier direkte ud i det offentlige rum og dermed tvinge de implicerede politikere til at reagere.<sup>107</sup>

Det er dog stadig sådan, at disse historier først bliver rigtig store, når de traditionelle nyhedsmedier formidler dem. I forhold til de sociale medier kan man derfor argumentere for:<sup>108</sup> "... at ja, politikerne har fået en ny kommunikationskanal, men i forhold til den brede offentlige samtale er der ikke tale om en uredigeret kommunikationskanal – nyhedsmedierne har stadig en gatekeeper-funktion, hvor medielogikken og de professionelle rammer for nyhedsproduktionen er gældende".<sup>109</sup> Det er dog værd at gentage, at der er behov for mere forskning i, hvordan de sociale medier ændrer

---

<sup>102</sup> Hansen og Flindt (2018).

<sup>103</sup> Pedersen (2022, 65).

<sup>104</sup> Pedersen (2022, 60).

<sup>105</sup> Pedersen (2022, 62).

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup><sup>108</sup> Ibid., 235.

<sup>109</sup> Se også Jensen (2016).

vilkårene for politik og forvaltning. En selvstændig problemstilling knytter sig her til kvaliteten og rigtigheden af de nyheder, der formidles uden om de traditionelle nyhedsmedier.

### Opmærksomhedspunkter

Tilsvarende de andre problemstillinger, som er behandlet i dette notat, rejser også udviklingen i forholdet mellem medier, politik og forvaltning spørgsmål, som fortjener særskilt diskussion og opmærksomhed. Disse er oplistet i tabel 5.2. Som argumenteret for i dette kapitel kan udviklingen i centraladministrationens vilkår og opgaveløsning ikke forstås uafhængigt af udviklingen i nyhedsdækningen og i den politiske konkurrence i Folketinget. Folketinget har i de senere år haft fokus på arbejdsprocesser og arbejdsvilkår i Folketinget, men det er indtrykket, at dette arbejde endnu ikke har ført til væsentlige forandringer. Men netop fordi forholdene i centraladministrationen ikke kan forstås uafhængigt af Folketinget, er det vigtigt, at også Folketinget er en integreret del af diskussionen om forholdet mellem medier, politik og forvaltning. Derfor rejser tabel 5.2 opmærksomhedspunkter, som ikke blot angår centraladministrationen men også Folketinget og medierne. Det er dog med forsigtighed, at vi rejser disse opmærksomhedspunkter, da det helt klart ikke tilkommer os at give råd om, hvordan journalister og politikere varetager deres hverv.

Tabel 5.2. Opmærksomhedspunkter vedrørende medier, politik og forvaltning

<p><b>Folketinget og centraladministrationen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Meget af det mediegenererede pres på centraladministrationen bliver formidlet via spørgsmål til ministeren fra folketingsmedlemmer og folketingsudvalg samt åbne samråd i udvalgene. Det er vigtige parlamentariske kontrolredskaber, men der er i de seneste årtier sket en bemærkelsesværdig vækst i disse ikke-lovgivningsaktiviteter i Folketinget, som i sig selv skaber et forøget pres for at levere opadrettet politisk bistand og rådgivning i ministerierne. Er denne brug af de eksisterende parlamentariske kontrolredskaber hensigtsmæssig? Er der brug for andre parlamentariske kontrolredskaber i værktøjsskassen?</li><li>- Udviklingen viser, at det er blevet sværere at engagere folketingsmedlemmerne i arbejdet med lovgivningsprocessen. Det kan dels skyldes en centralisering af beslutningsprocesserne i Folketinget og af samspillet mellem regeringen og partierne (jf. kapitel 1), dels skyldes mindre mediedækning af denne kerneopgave i Folketinget. Hvordan kan der skabes mere engagement i lovgivningsprocessen, og større medieopmærksomhed på denne del af det parlamentariske arbejde?</li></ul>
<p><b>Medierne og centraladministrationen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De afledte krav fra de medialiserede omgivelser kunne give anledning til mere grundlæggende overvejelser i centraladministrationen om, hvordan disse krav honoreres uden at skade andre væsentlige krav til embedsværkets opgaveløsning, fx "faglighed", "ansvar og ledelse" og "åbenhed om fejl" (jf. Kodex VII).</li><li>- Særligt er der et behov for nøje at overveje, hvordan der i centraladministrationen bliver skabt mere plads til og fokus på de opgaver, der ikke blot vedrører dag-til-dag håndteringen af mediesager og lignende. Det er forvaltningens klassiske grundopgaver i form af politikudvikling og politisk-administrativ implementering, der risikerer at blive nedprioriteret. Bo Smith-udvalget rejste i 2015 denne problemstilling, men det klare indtryk er, at situationen på dette punkt ikke er blevet bedre siden da.</li><li>- Den gensidigt lave tillid mellem journalister og embedsværk er et problem, både for embedsværket og for journalisterne. Svaret på det problem er nok ikke blot mere åbenhed, men nærmere en dialog om, hvordan og hvilken åbenhed, der er brug for, fx om ministeriernes embedsmænd i højere grad skal acceptere at være kilder for medierne?</li></ul>

## Kapitel 6. Centraladministrationen i de nordiske lande

Politisk og institutionelt deler Danmark, Norge og Sverige væsentlige fællestræk. Der er tale om parlamentariske demokratier med rødder tilbage i det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede. Regeringsdannelsen er i nutiden baseret på enten mindretalsregeringer af et parti eller koalitionsregeringer, som nogle gange råder over et flertal, andre gange ikke gør det.

Disse grundlæggende ligheder i rammerne for forvaltningens virksomhed indebærer, at det er forholdsvis problemfrit at sammenligne landenes centralforvaltninger med hinanden.<sup>110</sup> Sammenligningen vil være bygget op om følgende problemstillinger, som nedenfor er uddybet i skematisk form:

- Den tværgående koordination
- Centraladministrationens formelle og uformelle organisation
- Politisering og meritbureaukrati
- Offentlighed i forvaltningen
- Regeringsførelsens kvalitet i internationalt perspektiv

Kapitlet slutter med opstillingen af nogle opmærksomhedspunkter, som udspringer af den nordiske sammenligning, og som er væsentlige i forhold til vurderingen af dansk centraladministration.

### Tværgående koordination

Der foregår i alle tre lande en tværgående koordination af ministeriernes og centraladministrationens virksomhed. Dens hovedtræk er sammenfattet i tabel 6.1. Fælles for landene er også, at Statsministeriet og Finansministeriet indtager nøglepositioner i denne koordination. Mens finansministerierne har en betydelig organisatorisk kapacitet i alle tre lande, er der en forskel mellem statsministerierne. Det danske og norske statsministerium er beskedne organisationer, mens Statsrådsberedningen, som det svenske statsministerium kaldes, er anderledes veludbygget.

Bag dette mønster ligger dog nogle forhold, som man skal være opmærksom på ved en sammenligning. Mens det danske finansministerium koncentrerer sig om udgiftspolitikken, den økonomiske politik og større styringsmæssige og institutionelle reformer af den offentlige sektor, har de norske og svenske finansministerier også ressourceopgaver i form af ansvar for skattepolitikken og reguleringen af de finansielle markeder. Derimod ligner de danske og norske statsministerier hinanden, idet deres opgave er at understøtte statsministerens rolle som leder af regeringen. I Sverige spænder opgaven væsentligt videre, idet EU-koordinationen er forankret i Statsministeriet, og idet departementerne siden 1997 er samlet i én stor organisation, Regeringskansliet, hvis politiske chef er statsministeren, jf. nedenfor.

Løjnefaldende forskelle slår imidlertid igennem i den del af den tværministerielle koordination, som finder sted på regeringsniveau. Der er i virkeligheden tale om tre forskellige modeller. Den danske er som vist i kapitel 1 baseret på koordination i to centrale regeringsudvalg, Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget, der tilsammen udgør en form for regeringens indre kabinet. De er suppleret af

---

<sup>110</sup> Sammenligningen bygger på den ret omfattende litteratur om de tre landes forvaltninger. Samtidig har vi draget fordel af den norske og den svenske regerings hjemmesider for den samlede regering og centraladministration, hvor der er links til ministeriers og indirekte myndighedernes hjemmesider. Norge: [Forsiden - regjeringen.no](https://www.forsiden-regjeringen.no); Sverige: [Sveriges regering - Regeringen.se](https://www.sverigesregering.se). Det samme gælder ikke for Danmark, idet Statsministeriets hjemmeside alene indeholder og linker til overordnede oplysninger om regeringen, se: [Regeringen - Statsministeriet \(stm.dk\)](https://www.regeringen-statsministeriet.stm.dk) (26.08.2022). Endelig har en række norske og svenske kolleger som anført i rapportens forord hjulpet os med ajourført information og kommenteret vores sammenfatning, for så vidt angår deres respektive lande.

enkelte andre og specialiserede regeringsudvalg. Hverken Norge eller Sverige har regeringsudvalg i dansk forstand. Deres modeller afviger imidlertid fra hinanden. I den norske model udgør lederne af de partier, som deltager i koalitionen tilsammen en uformel underkomité under regeringskonferencen (ministermødet). Samtidig er regeringspartierne gennem statssekretærer, som er topembedsmænd rekrutteret efter partipolitiske kriterier, repræsenteret i den politiske ledelse af alle ministerier.

I Sverige er der i Statsrådsberedningen (statsministeriet) yderligere indrettet et samordningskancelli bestående af statssekretærer fra de partier, der deltager i en regeringskoalition. Samtidig ligger det i den svenske forvaltningstradition, som er forankret i Regeringsformen, en af Sveriges grundlove, at regeringen spiller en aktiv rolle i den tværgående koordination. Det sker på ugentlige regeringsmøder, som er beslutningsdygtige, hvis fem ministre er til stede.<sup>111</sup>

Fraværet af ministerstyre i Sverige, som er beskrevet nedenfor, og fraværet af regeringsudvalg har i øvrigt konsekvenser for tilrettelæggelsen af arbejdet i centraladministrationen. Så snart et policyproblem involverer mere end et departement, indleder man en uformel koordination mellem departementerne, som forvandler Regeringskancelliet til en stor "forhandlingsmaskine."<sup>112</sup>

Tabel 6.1. Tilrettelæggelse af den tværministerielle koordination

	Statsministeriet	Finansministeriet	Regeringsudvalg
Danmark	Understøtter statsministeren som regeringsleder Sekretariat for K-udvalget	Udgiftspolitik, økonomisk politik samt forvaltningspolitik Sekretariat for Ø-udvalget	Faste regeringsudvalg med K-udvalget og Ø-udvalget som de centrale Forberedende embedsmandsudvalg på departementschefsniveau forbehandler sagerne
Norge	Understøtter statsministeren som regeringsleder Arbejdsgiveransvar for politiske embedsmænd	Udgiftspolitik, økonomisk politik, skattepolitik, finansiell regulering, statsaktiver	Ingen regeringsudvalg Lederne af koalitionens partier udgør dog underkomité Statssekretærer fra alle regeringspartier indgår i ledelsen af de enkelte ministerier
Sverige	Understøtter statsministeren som regeringsleder Regeringskancelliets organisation Overordnet EU-koordination Kancelliet for krisehåndtering	Udgiftspolitik, økonomisk politik, skattepolitik, finansiell regulering og forvaltningspolitik	Ingen regeringsudvalg Samordningskansli bestående af statssekretærer fra deltagere i koalitionsregering og sommetider repræsentanter for støttepartier

Kilder: Danmark: Kapitel 1 i dette notat; Salomonsen og Trangbæk (2022); Norge: Kolltveit og Askim (2022); Sverige: Brinde, Hustedt og Salomonsen (2022) suppleret med indhentet information fra forvaltningsekspert i Norge og Sverige.

<sup>111</sup> [Så arbetar regeringen och Regeringskansliet - Regeringen.se](#) (26.08, 2022).

<sup>112</sup> Öberg (2019).



Der er med andre ord ret grundlæggende forskelle i den måde den tværgående koordination er tilrettelagt på i de tre nordiske lande. Samtidig er der væsentlige ligheder. Det gælder i den rolle, som finansministerierne har i alle tre lande. Men det gælder også i en anden henseende. Alle tre lande har flerpartisystemer, hvor koalitionsregeringer og mindretalsregeringer er det normale. Det skaber et politisk koordinationsbehov internt i regeringen. I Norge og Sverige er dette behov tilgodeset gennem særlige organisatoriske tiltag i statsministerierne; i Danmark sker det gennem partiledernes repræsentation i Koordinationsudvalget og gennem alle regeringspartiers repræsentation i samtlige regeringsudvalg uanset deres ressort.

Den egentlige forskel mellem på den ene side Danmark og på den anden side Norge og Sverige kan derfor være, at man med et stærkt udbygget dansk system af regeringsudvalg har en større og mere fast institutionaliseret samordningskapacitet og derfor sender flere sager til afklaring og afgørelse i først forberedende embedsmandsudvalg og siden regeringsudvalg.

#### Centraladministrationens formelle organisation

Centraladministrationens formelle organisation ligner i Danmark og Norge i de fleste henseender hinanden. Det fremgår af tabel 6.2. Det afspejler stærke fælles traditioner. Centraladministrationen bygger i begge lande for det første på ministerstyre med ministre som politiske forvaltningschefer. For det andet har de to lande en gennemført departements-styrelsesmodel, hvor departementerne fungerer som politiske sekretariater for ministre, hvilket indebærer en koncentration om minister- og regeringsrelevante sager og en kombineret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Svensk centraladministration er på disse formelle standarder opbygget efter helt andre principper. Der er ikke ministerstyre, idet de enkelte ministre ikke er politiske forvaltningschefer i forhold til myndighederne (styrelserne) under deres ressort, og hverken de eller regeringen kan intervenere i styrelsernes behandling af konkrete sager. Princippet er, at styrelsernes virksomhed reguleres eller styres af regeringen gennem generelle forskrifter, bl.a. de årlige reguleringsbreve, og at styrelserne i deres løbende forvaltningsvirksomhed reguleres af regeringen som kollektiv beslutningsinstans.

Forklaringen på den svenske model, som er fastholdt efter grundlovsrevisionen i 1974, er magtkampen mellem adel og kongemagt i det 18. århundrede, hvor adelen satte en regeringsform igennem, som havde til hensigt at værne dens interesser mod vilkårlige indgreb fra kongemagten gennem de centrale forvaltningsmyndigheder. På dette grundlag er der i Sverige og internationalt bygget en forestilling op om Sverige som et demokrati, hvor politik og forvaltning er skarpt adskilt.<sup>113</sup>

På et andet punkt adskiller Danmark sig fra især Sverige og i nogen grad Norge. I Danmark er praksis i dette årtusinde, at hver minister har ansvaret for en ressort, som modsvarer departementets. Undtagelsen er Udenrigsministeriet med både en udenrigsminister og en minister for udviklingsbistand. Da antallet af ministerposter varierer, betyder det også en tilpasning af den departementale organisation til regeringskonstellationen. I Sverige har man færre departementer, for tiden 11, men hvert af departementsområderne har en politisk ledelse bestående af to eller flere ministre. En af dem har med titel af "departementschef" det overordnede og sammenfattende politiske ansvar for ledelsen af den samlede ressort. Norge har også færre departementsområder, dvs. færre politisk-administrative ressorts (for tiden 16), men i lighed med Sverige i et vist omfang flere ministre, som har ansvaret for hver deres delområde inden for den samlede ressort.

---

<sup>113</sup> Se fx Premfors m.fl. (2003); Premfors og Sundström (2007); Brinde, Hustedt og Salomonsen (2022).

Tabel 6.2. Grundtræk i centraladministrationens formelle organisation

	Danmark	Norge	Sverige
Politisk ledelse	Ministerstyre	Ministerstyre	Regeringsstyre
Antal departementale ressorts	19	16	11
Antal ministre	20	19	23
Departemental ledelse	Departementschef	Statssekretærer Departementsråd (departementschef)	Statssekretærer
Departementsstyrelsesorganisation	Ja, integreret i ministerstyret hierarki	Ja, integreret i ministerstyret hierarki	Organisatorisk opdeling mellem departementer og forvaltningsmyndigheder, som refererer til regeringen Regeringen må ikke intervenere i konkrete afgørelsessager

Note: Tallene for departementale ressorts og ministre er opgjort august 2022.

#### Politiske udnævnelser

Kompleksiteten i sammenligningen kommer endelig frem på en anden måde. I Danmark ligger det helt fast, at departementschefer, som er udnævnt efter meritkriterier, og som antages at fortsætte i deres embeder efter regerings- og ministerskifte, bistår og rådgiver ministre og regering ud fra det total-service-koncept, som er beskrevet i kapitel 3. Norge og Sverige har hver deres systemer, som afviger fra det danske.

I Norge har ministeriernes departementer en dobbelt-ledelse.<sup>114</sup> Den består af en eller flere politiske statssekretærer, som bistår og aflaster ministeren i dennes varetagelse af rollen som politisk forvaltningschef, og en departementsråd svarende til en dansk departementschef, og som i lighed med denne er ansat efter merit og antages at fortsætte i embedet ved regerings- og ministerskifte. Denne departementschef antages at koncentrere sig om den faglige minister- og regeringsrådgivning. Statssekretærembedet blev i Norge indført i 1947, hvor antallet var beskedent. Det har ændret sig siden, og der kan nu være op til 40 statssekretærer på tværs af departementene.

Sverige har et tredje system, som ligner det danske, for så vidt som den administrative ledelse og koordination af departementet er lagt i hænderne på én person, statssekretæren, men denne er i modsætning til den danske departementschef politisk rekrutteret og forlader stillingen ved minister- og regeringsskifte. Der er ofte flere statssekretærer i ledelsen af departementet, og i Statsrådsberedningen (statsministeriets departement) indgår som nævnt en gruppe af statssekretærer. Statssekretærene har således en tredobbelt funktion, idet de aflaster ministeren, spiller en rolle i relation til den tværministerielle koordination, især i koalitionsregeringer, og i sammenhæng hermed fungerer som en form for politiske kontrolposter i forhold til ministeren og koalitionspartnerne.

Der er således, som det fremgår af tabel 6.3, en forskel mellem landene, fordi Danmark på den nævnte målestok, har et rent meritbureaukrati, mens Norge og Sverige har en administrativ ledelse af departementerne, som helt eller delvist er baseret på politiske udnævnelser. Den omfatter både statssekretærene, politisk sagkyndige (Sverige) og politiske rådgivere (Norge). Danmark har med de

<sup>114</sup> Kolltveit (2016); Askim, Karlsen og Kolltveit (2021).

særlige rådgivere, hvis ansættelse er institutionaliseret siden 2001, fået en lignende kategori af departementale medarbejdere, som er politisk udnævnte og følger ministeren. Forskellen er, som tabellen viser, at der er flere politisk ansatte medarbejdere i Norge i form af især statssekretærer og specielt Sverige i form af både statssekretærer og såkaldt politisk sagkyndige rådgivere end i Danmark. Antallet af politisk ansatte i Sverige har været stigende over tid.<sup>115</sup>

Tabel 6.3. Politiske embedsmænd i centraladministrationen

	Danmark	Norge	Sverige
Departemental ledelse	Ingen	Statssekretærer	Statssekretærer
Politiske rådgivere i departementerne	25 særlige rådgivere	Variierer mellem 20-30	Ca. 200 politiske embedsmænd (statssekretærer, politisk sagkyndige mv.)
Ledelse i styrelser	Ingen, men enkelte historiske undtagelser	I visse tilfælde (14 pct af styrelsescheferne) med forudgående karriere i toppolitik, som imidlertid fortsætter i stillingen efter regeringskifte	I et vist omfang, som varierer over tid

Kilder: Danmark: Se kapitel 4 ovenfor; Norge: Askim, Karlsen og Kolltveit (2021); Sverige: Se fodnote 111 ovenfor samt Carl Dahlström, jf. fodnote 113. Se endvidere Kolltveit (2016).

Balancen mellem merit- og politiske udnævnelser vedrører ikke kun departementerne. Med den stærke placering styrelserne har i alle tre lande, er problemstillingen også relevant i forhold til stillingerne som direktør på styrelsesniveau. Danmark er igen afvigende, for så vidt der kun undtagelsesvis har været udnævnt styrelsesdirektører med en forudgående politisk karriere. Det er til dels anderledes i Norge og Sverige, idet forekomsten af politiske udnævnelser på dette niveau dog synes at variere over tid. For Norge gælder desuden, at styrelseschefer med en forudgående politisk karriere forudsætningsvis bliver i deres stillinger ved regeringskifte.

Med disse forskelle mellem på den ene side Danmark, på den anden side Norge og Sverige, er spørgsmålet, om Danmark har opretholdt et klassisk meritbureaukrati, mens Norge og især Sverige har et politiseret embedsmandskorps. Sidstnævnte henviser til en situation, hvor ”politiske kriterier træder i stedet for meritkriterier ved beslutninger om udvælgelse, fastholdelse, forfremmelse, belønning og sanktionering inden for embedsmandskorpset.”<sup>116</sup>

Man må her støtte sig til en omfattende international litteratur, som sammenligner politiseringsgraden for forskellige landes offentlige forvaltninger. Gør man det, er konklusionen, at alle tre lande opretholder embedsmandskorps, som er meritbureaukratier.<sup>117</sup> Forskellen er, at Norge og Sverige har en vis politisering af tilrettelæggelsen af den politiske rådgivning af ministre og regering, mens Danmark med den fulde integration af faglig og politisk-taktisk rådgivning hos departementscheferne praktiserer en funktionel politisering, hvor meritudnævnte embedsmænd

<sup>115</sup> Data venligt stillet til rådighed af Carl Dahlström.

<sup>116</sup> Peters og Pierre (2004, 2); se også Dahlström og Lapuente (2017, 1-3).

<sup>117</sup> Dahlström og Lapuente (2017).

forventes også at kunne rådgive ministre og regeringen på en total-service-basis uanset skift på regeringsposterne.<sup>118</sup>

### Samspelet mellem formel og uformel organisation

Det er almindeligt accepteret, at både den formelle, fx lovgivningsmæssige regulering af forvaltningens indretning, og den uformelle regulering i form af en stabil kultur og vedholdende rutiner og arbejdsgange tilsammen bestemmer, hvordan forvaltningen fungerer. Det har en særlig relevans ved en sammenligning af de tre nordiske landes centraladministrationer. Vi trækker her to ting frem.

Den ene vedrører specielt den svenske myndighedsmodel med formelt mere uafhængige styrelser og myndigheder i forhold til det departementale og politiske niveau end tilfældet er for styrelserne i Danmark og Norge. Der er her en omfattende svensk litteratur, som for det første understreger, at den formelle og grundlovssikrede uafhængighed på styrelsesniveau er begrænset til konkrete afgørelser truffet på myndighedsniveau. Den understreger for det andet, at styrelserne fungerer i et uformelt samspil med departementer og ministre, som både sikrer en løbende politisk rammesætning for deres virksomhed og muligheder for at afstemme deres løbende dispositioner.<sup>119</sup> Den fremhæver også, at såvel udnævnelses- og afskedigelsespolitikken for den øverste ledelse på styrelsesniveau bidrager til at fremme deres politiske lydhørhed. Man kan altså med udtryk fra britisk centraladministration fastslå, at der i Sverige i lighed med Norge og Danmark gælder en "no surprises rule" i samspelet mellem departementer og styrelser.<sup>120</sup>

Det hører med til sammenligningen mellem på den ene side de nært beslægtede danske og norske forvaltningsmodeller og den svenske model med de angiveligt uafhængige myndigheder, at man i den svenske offentlighed forlener den med særlige kvaliteter, som skiller den positivt ud fra andre lande. Det kom frem i forbindelse med den svenske evaluering af håndteringen af covid-19-krisen. Den corona-kommission, som regeringen havde nedsat til at gennemgå og vurdere håndteringen, afgav en meget kritisk rapport, som også understregede politiske og organisatoriske svagheder i den svenske model. Samtidig gjorde den opmærksom på, at modellen ikke formelt-retligt giver myndighederne den uafhængighed, som ofte bliver gjort til et kendetegn ved modellen.<sup>121</sup> Kommissionens kritik affødte imidlertid et skarpt modsvar fra fire professorer, som argumenterede for, at man ikke skulle eksperimentere med den svenske forvaltningsmodel, som efter deres vurdering havde fungeret godt under krisen.<sup>122</sup>

De tre nordiske lande har således centraladministrationer, som alle er varianter af meritbureaukratiet. Hvor Danmark har fastholdt en ren meritmodel, har Norge og Sverige hver sin hybridvariant af meritbureaukratiet. Det rejser en række spørgsmål. Et er, om, hvordan og i hvilket omfang det påvirker den politiske ledelse, dvs. ministrenes og regeringens muligheder for at sætte deres politik igennem over for embedsværket. Et andet er, om adskillelsen af politisk og administrativ ledelse, som i et vist omfang er indbygget i de norsk-svenske hybridmodeller, styrker eller svækker den faglige rådgivning af ministre og regering. Det er svære og komplekse spørgsmål.

Et knap så besværligt spørgsmål er, om tilstedeværelsen af et stærkere politisk indslag i centraladministrationens politiske ledelse bidrager til at beskytte det faste embedsværks ledende

---

<sup>118</sup> Ebinger, Veit og Fromm (2014).

<sup>119</sup> Jacobsson (1984); Lindbom (1993); Premfors m.fl. (2003); Premfors og Sundström (2007); Hall (2015); Hirschfeldt og Petersson (2020).

<sup>120</sup> Flinders (2008, 54 og 145).

<sup>121</sup> Coronakommissionen (2022, kap. 11 samt kap. 15-16).

<sup>122</sup> Jacobsson m.fl. (Dagens Nyheter 08.03. 2022).

embedsmænds karriere med de konsekvenser det måtte have for deres optræden som primært faglige rådgivere. Man kunne have en forventning om, at dette var tilfældet. En sammenligning omfattende alle danske og norske departementschefer i perioden 1970-2020 viser imidlertid, at det ikke forholder sig sådan. Norske departementschefer, som har skudt statssekretærer ind mellem dem selv og ministrene, viser sig i en såkaldt overlevelsesanalyse ("survival analysis") at have 71 % større risiko for at blive skiftet ud i år med regeringsskifte sammenlignet med år uden regeringsskifte. Samtidig viser analysen, at regeringsskifte ikke påvirker risikoen for udskiftning af departementschefer i Danmark.<sup>123</sup>

### Offentlighed i forvaltningen

Alle tre lande har en offentlighedslovgivning, som regulerer borgeres og mediers adgang til forvaltningens dokumenter. Der er forskelle mellem landenes lovgivning, og specielt den svenske, som har dybe historiske rødder i svensk forfatningstradition, afviger som mere liberal end den tilsvarende lovgivning i mange andre lande.

En særlig problemstilling knytter sig til adgangen til regeringsdokumenter, som indgår i grundlaget for politiske beslutningsprocesser, fordi de involverer en eller flere ministre, eller fordi de er beslutninger på regeringsniveau (ministermøder og regeringsudvalg). Den danske offentlighedslov indeholder på dette punkt en ministerbetjeningsregel, som begrænser adgangen til sådanne dokumenter. Reglen, som er fastsat i offentlighedslovens §§ 23-24, indebærer, at dokumenter, der udveksles mellem fx flere ministerier eller mellem en styrelse og styrelsens departement udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har behov for eller kan få behov for bistand og rådgivning, er undtaget fra offentlighed.

Reglen blev indført i forbindelse med en revision af offentlighedsloven i 2013, og den var politisk baseret på en aftale mellem den daværende regering og en række partier i Folketinget. Begrundelsen for reglen var dels, at regeringsbeslutninger i stigende grad bliver koordineret på tværs af ministerierne, dels at styrelserne i stigende grad bidrager til rådgivning og politikformulering i de enkelte ministerier. Reglen har siden været genstand for intens diskussion, og statsministeren har på pressemødet om minkkommissionens beretning den 1. juli 2022 bebudet iværksættelsen af en ny udredning af problemstillingen.

Diskussionen har bl.a. rejst spørgsmålet om, i hvilket omfang andre lande i deres lovgivning har regler, som etablerer et såkaldt politisk frirum til beskyttelse af regeringens interne overvejelser og den rådgivning, der ligger til grund herfor. På denne baggrund blev der efter aftale mellem justitsministeren og forligspartierne i 2016 iværksat en undersøgelse, som sammenligner dansk lovgivning med den tilsvarende lovgivning i en række andre lande, herunder Norge og Sverige. Tabel 6.4 bygger på rapportens sammenfatning af resultaterne.

---

<sup>123</sup> Askim, Bach og Christensen (2022).

Tabel 6.4. Beskyttelse af regeringens politiske frirum i henhold til offentlighedslovgivningen i Danmark, Norge og Sverige

	Danmark	Norge	Sverige
Gælder frirummet generelt eller efter konkret vurdering?	Generelt	Generelt	Generelt
Er der ekstraheringspligt for faktiske omstændigheder og faglige vurderinger	For faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, mens sagen verserer og efterfølgende Oftest ekstrahering af interne faglige vurdering, hvis politisk udspil er fremlagt	Kun ved spørgsmål om meraktindsigt	For faktiske omstændigheder, men typisk efter sagens afslutning
Er der aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem:			
- departementer?	Generel afskæring, hvis ministerbetjening, ellers aktindsigt	Generel afskæring i regeringssager og afskæring i sager, hvis aktindsigt kan have skadevirkning på fremtidige beslutningsprocesser	Generel afskæring med mindre væsentlige undtagelser
- departementer og styrelser	Generel afskæring, hvis ministerbetjening, ellers aktindsigt	Afskæring i sager, hvis aktindsigt kan have skadevirkning på fremtidige beslutningsprocesser	Ingen særlige begrænsninger, dog ingen aktindsigt i høringssager
Er der forskel i aktindsigten for hhv. verserende og afsluttede sager?	Nej	Nej	Ja, men normalt kun aktindsigt i afsluttede sager, hvis myndigheden har valgt at arkivere sagen
Er frirummet udstrakt til udveksling af dokumenter udvekslet med parlamentet og dets medlemmer?	Ja, hvis dokumentet er udarbejdet netop til dette formål og angår lovgivning eller anden politisk proces	Ja, hvis dokumentet sendes til partigruppe eller enkelte stortingsmedlemmer samt stortingsdokumenter sendt til departementerne	Ingen særlige begrænsninger

Kilde: Fenger og Christensen (2017, 114-124)

Sammenligningen omfatter i alt fem dimensioner. De er specificeret i tabellen. Det fremgår, at Norge og Sverige i lighed med Danmark har regler, som etablerer et frirum, som beskytter mod udefra kommende anmodninger om indsigt i såvel den politiske rådgivning af de enkelte ministre som

rådgivningen af regeringen. Der er imidlertid i alle lande en udvidet adgang til information om faktiske omstændigheder og faktiske oplysninger. Der er også på tværs af de tre lande en begrænsning i adgangen til indsigt i udvekslingen af dokumenter mellem departementerne indbyrdes og for Danmark og Norge mellem departementer og styrelser. For Sverige er begrænsningen formuleret anderledes, idet den alene omfatter høringsager.

Et særligt spørgsmål er, om begrænsningerne alene gælder verserende sager, eller om den også gælder afsluttede sager. Mens en sådan sondring ikke gælder i dansk og norsk lovgivning, giver svensk lovgivning adgang til indsigt i afsluttede sager, men kun hvis myndigheden har besluttet at arkivere sagen.<sup>124</sup>

I alle tre lande sikrer lovgivningen endelig et frirum i kommunikationen mellem på den ene side regeringen og ministerierne og på den anden side parlamentets medlemmer, partigrupperne og parlamentet.

### Regeringsførelsen i de nordiske lande

Denne rapport beskæftiger sig alene med centraladministrationen og regeringen. Det samme gælder sammenligningen mellem Danmark, Norge og Sverige. Det er væsentligt at understrege, hvis spørgsmålet er, hvordan regeringsførelsens kvalitet generelt tager sig ud i de tre lande. Der er en omfattende international debat og også forskning herom.<sup>125</sup> Samtidig er det sådan, at en række internationale organisationer, NGO'er og private analysevirksomheder regelmæssigt indsamler data og udarbejder indeks, som måler regeringsførelsens kvalitet.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at disse rapporter ikke siger noget om centraladministrationens kvalitet, ej heller om sammenhængen mellem formel og uformel indretning af landenes centrale administration og kvaliteten af deres regeringsførelse. De forskelle i kvalitet, som de forskellige indeks afdækker, siger i givet fald noget om regerings- og forvaltningsapparatets generelle indretning og dets konsekvenser for regeringsførelsen. Man kan altså, når man sammenligner lande med forskellig rangering på disse indeks, ikke uden videre føre disse forskelle tilbage til detailforskelle i centraladministrationens og regeringsarbejdets organisation, samspillet mellem politisk ledelse og embedsværk og graden af politisering af udnævnelses- og afskedigelsespolitikken.

Dette forbehold er væsentligt, når vi nedenfor foretager en summarisk sammenligning af regeringsførelsens kvalitet. Regeringsførelse defineres her som en samlebetegnelse for de formelle regler og uformelle spilleregler, som gennem historisk tradition og aktuel praksis kendetegner forvaltningen og regeringsapparatet i et land. Vi benytter i denne sammenhæng tre indeks, som belyser forskellige sider af regeringsførelsens kvalitet:

- Lovmæssig forvaltning, som er baseret på Rule of Law-indikatoren i Verdensbankens World Wide Governance indicators. Der er tale om et perceptions mål.
- De retlige og administrative rammevilkår, som er baseret på Verdensbankens Doing Business Survey. Der er tale om rapporterede erfaringer fra de deltagende paneler af observatører.
- Korruption, som er baseret på Transparency Internationals årlige opgørelse af korruptionens karakter og omfang. Der er tale om et perceptions mål.

---

<sup>124</sup> Fenger og Christensen (2017, 47-51).

<sup>125</sup> Se fx Evans og Rauch (1999); Dahlström og Lapuente (2017); Høylund m.fl. (2012); Rothstein (2011).

Tabel 6.5. Regeringsførelsen i de nordiske lande i komparativt perspektiv

	Danmark	Norge	Sverige
Lovmæssig forvaltning			
Percentil	98.1	99.5	96.6
Retlige og administrative rammevilkår for virksomhedsdrift			
Rangering	4	9	10
Korrupsionsindeks			
Indeksscore	88	85	85
Rangering	1	4	4

Kilder: Lovmæssig forvaltning: [Worldwide Governance Indicators | DataBank \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/indicators) 2021-tal. Rammevilkår for virksomhedsdrift: [Doing Business](https://www.doingbusiness.org/) DB20-score-calculator. 2020-tal.

Korrupsionsindeks: [2021 Corruption Perceptions Index - Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi). 2021-tal.

Indeks går fra 0-100 med 100 som laveste grad af korrupsion.

Tabel 6.5 viser to ting. Den ene er, hvordan de tre nordiske lande placerer sig i forhold til hinanden. Den anden er, hvordan de placerer sig i forhold til i praksis alle andre lande.

De tre lande ligger særdeles tæt på hinanden på alle tre målestokke, og de forskelle, der er, er ikke statistisk signifikante. På indikatoren for lovmæssig forvaltning, hvor den maksimale score er + 2.5, varierer estimatet således mellem 1.8 og 2.0. Det placerer alle tre lande blandt de bedste i en international sammenligning, idet mellem 96.6 pct. og 99.5 pct. af alle andre lande scorer lavere.

Tilsvarende gælder for de retlige og administrative rammevilkår for virksomhedsdrift, hvor alle tre lande rangerer i toppen (mellem plads 4 og plads 9), og hvor estimatet for, hvor let det er at drive virksomhed, for alle tre lande ligger højt.

Endelig ligger de tre lande ligeledes højt på korrupsionsindekset, hvad enten man ser på rangeringen (mellem 1 og 4) eller den generelle score, som ligger mellem 85 og 88, hvor 100 angiver den laveste grad af oplevet korrupsion. Det skal tilføjes, at alle indeks i en årrække har været publiceret regelmæssigt, og at metoderne gradvis er raffineret. En sammenligning over tid viser på denne baggrund, at alle tre lande har meget stabile placeringer i forhold til andre lande.

I det ligger i øvrigt ikke, at de tre nordiske lande er helt specielle. De indgår i en bredere gruppe af lande, som inkluderer Finland og andre lande i det nordvestlige Europa samt en række lande uden for Europa. Fælles for dem er, at de har stærke rod-fæstede demokratier, uafhængige domstole, en høj grad af økonomisk udvikling og dermed et højt velstandsniveau.

#### Opmærksomhedspunkter

Formålet med dette kapitel har været at trække nogle grundlæggende forskelle og ligheder frem ved regeringsarbejdets og centraladministrationens organisation i Danmark, Norge og Sverige. For hvor ens eller forskellige er de tre modeller egentlig? Som den kortfattede sammenligning har vist, er der forskelle, men også ligheder. Forskellene varierer, alt efter hvilken dimension der indgår i sammenligningen. Konklusionen er dog, at forskellen til Sverige er størst, men også at nogle af forskellene fortoner sig, når man går ud over de formelle strukturer og inddrager uformelle forhold. Konklusionen er også - og meget væsentligt - at sammenlignes de tre lande på gængse standarder for vurdering af regeringsførelsens kvalitet, så er der reelt ikke forskel på de tre lande. De hører sammen med andre lande med lignende institutioner, lignende kultur og lignende velstandsniveau til den del af alverdens lande, hvor regeringsførelsens kvalitet over tid er høj og stabil.



Der er således ingen grund til at antage, at der er gevinster at hente på denne væsentlige standard ved at importere elementer fra de to andre landes regerings- og forvaltningssystem. Det hindrer dog ikke, at sammenligningen aktualiserer nogle punkter, som fortjener opmærksomhed. De er trukket frem i tabel 6.6.

Tabel 6.6. Opmærksomhedspunkter – et nordisk perspektiv

<p><b>Regeringskoordinationens hensigtsmæssighed</b> Kun Danmark har en tæt koordination gennem regeringsudvalg. Det rejser spørgsmål om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinationens styrke og tæthed?</li> <li>• Koordinationens belastning af regering og departementer?</li> </ul>
<p><b>Centraladministrationens organisation</b> Brede ressorts med flere ministre ctr. smalle ressorts med én minister og behovet for tilpasning af ressortfordelingen ved regeringsskifte og regeringsomdannelse? Konsekvenserne af statssekretærordninger i enten den norske eller svenske model for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk ledelseskapacitet?</li> <li>• Kvaliteten af den faglige og politisk-taktiske rådgivning?</li> <li>• Intern koalitionsordination i relation til de enkelte ministerier/departementer?</li> <li>• Problemer i samspillet mellem departementer og styrelser, når det gælder politisk ledelse og faglig kvalitet?</li> </ul>
<p><b>Politisering af udnævnelses- og afskedigelsespolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsekvenser for minister- og regeringsrådgivningens indhold og kvalitet og for de faste embedsmænds politiske indlevelse?</li> <li>• Konsekvenser for karrierevej for såvel faste embedsmænd som politikere ved udnævnelse og ansættelsesophør?</li> </ul>
<p><b>Offentlighed i forvaltningen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsekvenserne for den interne beslutningsproces i ministerierne og regeringen af varierende grader af åbenhed omkring grundlaget for rådgivningen?</li> <li>• Konsekvenserne for tillid og mistillid til regeringen og centraladministrationen af mere eller mindre vidtgående åbenhed omkring grundlaget for rådgivningen af ministre og regering?</li> </ul>

Der er som vist i dette kapitel en ret iøjnefaldende forskel i den måde regeringskoordinationen foregår på i Danmark sammenlignet med Norge og Sverige. Det er en forskel, som er opstået i løbet af de seneste to-tre årtier, hvor Danmark har indført en ret tæt koordination gennem regeringsudvalg. Forskellen rejser spørgsmålet om, hvordan og hvor tæt man skal koordinere i regeringen og mellem ministerierne, uden at det belaster den politiske og administrative kapacitet. Med flere statssekretærer, ofte repræsenterende alle partier i koalitionen, i de enkelte ministerier, er spørgsmålet, om dette forhold nedsætter behovet for koordination på regeringsniveau.

Organisatorisk anvender alle tre lande en departements-styrelsesmodel. Formelt er forskellen mellem Danmark-Norge og Sverige stor, men forskellen fortøner sig i et vist omfang, når den uformelle praksis indgår i sammenligningen. Der er dog i Sverige i højere grad opbygget en institutionel ideologi omkring modellen end i de to andre lande. Modellen rejser generelt spørgsmålet om styrelsernes politiske styrbarhed og om balancen mellem faglighed og politisk indlevelse.

En iøjnefaldende forskel er til gengæld især den svenske praksis med et begrænset antal departementer, hvor flere ministre udgør den politiske ledelse, men hvor én af dem har det overordnede ansvar for den samlede ressort på samme måde, som den danske udenrigsminister har det i forhold til Udenrigsministeriet. Forskellen er trukket frem, fordi den åbner for en diskussion af,

om denne model kan reducere behovet for at bryde centraladministrationen op, i forbindelse med regeringskifter og regeringsomdannelse, jf. kapitel 2 i dette notat.

Der er også en forskel i politisk ledelsesorganisation. I Danmark er ministeren den eneste politiske ledelsesfigur i ministeriet. Norge og Sverige har hver deres statssekretærmodel samt flere politiske rådgivere i departementerne end Danmark. Denne forskel rejser for det første spørgsmålet om den politiske ledelseskapacitet i forhold til ministerierne, for det andet spørgsmålet om dens konsekvenser for den politiske rådgivnings indhold og kvalitet, herunder spørgsmålet om arbejdsdelingen mellem det politiske rådgivningsniveau og embedsmandsniveauet.

Endelig rejser den politisering af udnævnelser og afskedigelser, som i et vist, om end begrænset omfang, kendetegner Norge og Sverige, spørgsmålet om, i hvilket omfang den har konsekvenser for kvaliteten af den faglige rådgivning af regering og ministre: højner eller sænker den kvaliteten, fordi embedsmændene udelukkende får fokus på deres rolle som faglige rådgivere? Påvirker den de faste embedsmænds evne til at leve sig ind i regeringens og ministerens politik, således at de ikke er stand til at yde en kvalificeret rådgivning forankret i total service-konceptet?

Der er også spørgsmålet om, hvordan en politisering påvirker karrierevejene for såvel politikere som embedsmænd. Embedsmændenes karrierevej afkortes, men hvad stiller man op med dem, hvis deres ansættelse politisk bringes til ophør? Med politiske udnævnelser åbner der sig nye karriereveje for dels parlamentarikere, dels for tillidsfolk og ansatte i de regeringsbærende partiers baglande. Det har, i lande som benytter denne model, aktualiseret spørgsmålet om behovet for sikring af dem ved regeringskifter, det være sig i form af retræteposter i forvaltning og diplomati eller i form af aftrædelsesordninger.

## Referencer

- Albæk, Erik m.fl. (2015). *Den danske journalist: værdier, produktion, indhold*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2021). "Departementspolitikere i et politiseringsperspektiv: En studie af statssekretærer og politiske rådgivere i regeringene Bondevik 2, Stoltenberg 2 og Solberg." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 37, 4, 191-209.
- Askim, Jostein, Tobias Bach og Jørgen Grønnegård Christensen (2022). *The effect of political change on administrative turnover in meritocratic systems*. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo (arbejdsrapport).
- Asp, K. (1986). *Mäktiga massmedier: Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Beskæftigelsesministeriet/Finansministeriet (2018). *Økonomisk Analyse: Sygefraværet i den offentlige sektor*. Publikationen kan hentes på Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriets hjemmesider.
- Bet. 301 (1962). *Administrationsudvalget af 1960. 1. betænkning*. København: Statens Trykningskontor.
- Bet. 629 (1972). *Redegørelsen fra arbejdsgruppen vedr. centraladministrationens organisation*. København: Statens Trykningskontor.
- Bet. 743 (1975). *Planlægningen i centraladministrationen. Bet. fra Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed*. København: Statens Trykningskontor.
- Bet. 1354 (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd*. København: Statens Information.
- Bet. 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand*. København: Schultz.
- Bet. 1537 (2013). *Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere*. København: Schultz.
- Binderkrantz, Anne S., Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). *Organisationer i politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, Anne S. m.fl. (2022). *Closed shutters: Elite circulation in Denmark*. Department of Political Science, Aarhus University (arbejdsrapport).
- Blach-Ørsten, Mark og Ida Willig (2016). "Det danske mediesystem" i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, Jens m.fl. (red.) (2018). *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, Jens m.fl. (2021). *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: Djøf Forlag.
- Blom-Hansen, Jens, Peter Bjerre Mortensen og Johanne Søndergaard (2017). "Indsigt. Brug af konsulenter svækker ministerium". *Politiken Analyse*, 28.10.2017. (1 side)

- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Boon, J., Salomonsen, H. H., Verhoest, K., & Pedersen, M. Ø. (2019). "Media and bureaucratic reputation: Exploring media biases in the coverage of public agencies." I Tobias Bach og Kai Wegrich (red.), *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination* (pp. 171-192). Cham: Palgrave Macmillan.
- Brinde, Erik, Thurid Husedt og Heidi Houlberg Salomonsen (2022). "The Swedish Executive: Centralising from afar." I K. Kolltveit og R. Shaw (red.): *Core Executives in Comparative Perspective*, ss. 235-254. Cham: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2004). "Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark." i B. Guy Peters og Jon Pierre: *Politicization in Comparative Perspective*. London, Routledge, ss. 14-40.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2006). "Ministers and Mandarins under Danish Parliamentarism." *International Journal of Public Administration* 29, 12, 997-2019.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2020). "Finansministeriets skiftende rolle i centraladministrationen." *Samfundsøkonomen*, 2 (maj 2020): 16-25.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.) (2009). *De store kommissioner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). "Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark." *Governance* 27, 2, 215-241.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Bjerre Mortensen (2016). *I politikens vold*. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Bjerre Mortensen (2017). "Ministeriernes omskiftelige organisering." *Administrativ Debat* 1, 7-12.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Bjerre Mortensen (2018). *Overmod og afmagt: Historien om Det nye SKAT*. København: Djøf Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2018). "Bureaucratic Dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints." *Governance* 31, 481-498.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2022). *Politik og forvaltning*, 5. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Jens Peter (2022). *Ministre og embedsmænd. Pligter og ansvar*. København: DJØF Forlag.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37 (4), 423-439.
- Christiansen, Peter Munk (2014). "Organisationernes politiske rolle efter 1975." i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen and Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik*.

Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier. København: Hans Reitzels Forlag: 55-89.

Coronakommissionen (2022). *Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Stockholm: SOU.

Dahlström, Carl og Victor Lapuente (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Deloitte Struensee & Co. (2019). *Undersøgelse af fiskeriforvaltningen*. København: Deloitte Struensee & Co.

Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

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.

Elmelund-Præstekær, Christian og David Nicolas Hopmann (2016). "Nyhedsdækning og politik", i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.

Elmelund-Præstekær, Christian, and Charlotte Wien (2007). "Mediestormens magt." *Odense: Syddansk Forlag*.

Enhedslisten (2018). *Den politiske regnemaskine*. Enhedslistens økonomiske sekretariat. København.

Evans, Peter og James E. Rauch (1999). "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' structures on economic growth." *American Sociological Review* 64, 5, 748-765.

Fenger, Niels og Jørgen Grønnegård Christensen (2017). *Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces. En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande*. København: Justitsministeriet. ([aabenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces.pdf \(justitsministeriet.dk\)](#))

Finansministeriet (2006). *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*. København: Schultz.

Flinders, Matthew (2008). *Delegated Governance and the British State*. Oxford: Oxford University Press.

Folketinget (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. København: Folketinget.

Frandsen, Aage (2006). *Politik i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Granskningskommissionen (2022). *Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink*. København: Folketinget.

Green-Pedersen, Christoffer (2011). *Partier i nye tider: Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus Universitetsforlag

- Green-Pedersen, Christoffer, and Rune Stubager (2010). "Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører?" *Politica* 42.3: 326-344.
- Green-Pedersen, Christoffer, Peter B. Mortensen, and Gunnar Thesen (2017). "The incumbency bonus revisited: Causes and consequences of media dominance." *British Journal of Political Science* 47.1: 131-148.
- Green-Pedersen, Christopher, Carsten Jensen og Peter Nannestad (2018). *Offentlig politik*, 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hall, Patrik (2015). *Makten över förvaltningen*. Stockholm: Liber.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Hansen, Eva Kjer og Morten Flindt (2018). *Det forsømte Folketing – en opsang til folkestyret*. Gyldendal.
- Hirschfeldt, Johan og Olof Petersson (2020). *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- Hjelmar, Erik (2003). *En forvaltningskultur i den danske centraladministration*. København: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Hjarvard, Stig (2008). *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. Gylling: Samfundslitteratur.
- Haarder, Bertel (2020). "Finansministeriets gode mål og forkerte midler", *Samfundøkonomen*, 1, 101-105.
- Høyland, Bjørn m.fl. (2012). "The Tyranny of International Index Rankings." *Journal of Development Economics* 97, 1, 1-14.
- Jacobs, Sandra m.fl. (2022). "Exploring Media-Covered Accountability of Public Agencies", *Administration and Society*. 54, 4, 575-604.
- Jacobsson, Bengt (1984). *Hur styrs förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager, and Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jann, Werner og Kai Wegrich (2019). "Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail." *Public Administration* 2019, 97, 845-860.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (2018). *Minister – mellem ministerium og Folketing*. København: DJØF Forlag.
- Jensen, Jakob Linæa (2016). "Nye medier og offentlighed", i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: DJØF Forlag.
- Jensen, Lotte (2008). *Væk fra afgrunden: Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Jensen, Lotte (2017). "CBS-professor: Finansministeriets magt er en klassiker", *Altinget*, 29. juni 2017.
- Jønsson, Rasmus og Ole Larsen (2002). *Professionel politisk kommunikation. Et studie af 20 dages valgkamp*. København: Akademisk Forlag.
- Knudsen, Tim (2000). "Ledelse og koordinering i regeringen", i Tim Knudsen (red.), *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Aarhus: Systime.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København: Akademisk Forlag.
- Kolltveit, Kristoffer (2016). "Spenninger i det politisk-administrative systemet: Erfaringer fra Norge." *Politica* 48, 4, 481-496.
- Kolltveit, Kristoffer og Jostein Askim (2022). "The Norwegian Core Executive: Baronial Courts and Inner Circles?" I K. Kolltveit og R. Shaw (red.): *Core Executives in Comparative Perspective*, ss. 255-276. Cham: Palgrave Macmillan.
- Krause, George A. m.fl. (2006). "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence." *American Journal of Political Science* 50, 3, 770-787.
- Kulturministeriet (2021). *Mediernes udvikling i Danmark*. Kan tilgås på: [https://mediernesudvikling.kum.dk/fileadmin/user\\_upload/dokumenter/medier/Mediernes\\_udvikling/2021/Overblik\\_og\\_perspektivering/Overblik\\_og\\_perspektivering\\_2021.pdf](https://mediernesudvikling.kum.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2021/Overblik_og_perspektivering/Overblik_og_perspektivering_2021.pdf)
- Larsen, Christian Albrekt, and Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen: En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus Universitetsforlag
- Lindbom: Anders (1993). *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. Stockholm: Fritzes.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Mortensen, Peter Bjerre (2011). "Mediernes betydning for de offentlige udgifter", *Økonomi og Politik*, 84, 1, 34-45.
- Mortensen, Peter Bjerre (2019). "Statens forvaltning." i Blom-Hansen m.fl. (red.), *Offentlig Forvaltning—et politologisk perspektiv*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Mortensen, Peter Bjerre (2020). *Hvad med fagligheden?* Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, <https://www.medst.dk/media/7140/hvad-med-fagligheden-peter-bjerre-mortensen-aarhus-universitet.pdf>
- Nielsen, Peter Heyn (2017). "Danske regeringers ansættelsesudvalg 1977-2017." *Historisk Tidsskrift* 117, 2, 363-398.
- Nielsen, Peter Heyn (2020). "Ledelse og koordination i danske regeringer fra 1848 til i dag." *Historisk Tidsskrift*, 120(2): 407-445.
- Nielsen, Sigge Winther (2021). *Entreprenørstaten. Hvorfor vælgerne ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det*. Gads Forlag.
- Pedersen, Helene Helboe (2022). *Politiker. Dilemmaer i politisk repræsentation*. København: DJØF Forlag.

- Pedersen, Rasmus Tue (2016). "Valgkampe og medier", i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peters, B. Guy og Jon Pierre (2004). *Politicization in Comparative Perspective*. London, Routledge.
- Premfors, Rune m.fl. (2003). *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune og Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Stockholm: Liber.
- Politica (2016). Temanummer om samspillet mellem politikere og embedsmænd. *Politica*, 48, 4, 373-496.
- Danmarks Forvaltningshøjskole (1978). *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Præstekær-Elmelund, Christian, David Nicolas Hopmann og Thomas Olesen (2021). "Medierne", i Blom-Hansen og Christiansen (red.), *Det demokratiske system*, 5. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rigsrevisionen (2014). *Notat til Statsrevisorerne om ministerforelæggelser og orienteringer til Folketinget om den offentlige ejendomsvurdering i perioden 2004-2012*. København: Rigsrevisionen.
- Rosenkrantz-Theil, Pernille & Ane Halsboe-Jørgensen (2018). *Det betaler sig at investere i mennesker*. Forlaget Axl.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Salomonsen, Heidi H. og Amalie Trangbæk (2022). "The Danish Core Executive: From 'Duopoly' to 'Monopoly'?", i K. Kolltveit og R. Shaw (red.): *Core Executives in Comparative Perspective*, ss. 255-276. Cham: Palgrave Macmillan.
- Schulz, Winfried (2004), »Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept«, *European Journal of Communication*, 19(1): 87-101.
- Strömbäck, J. (2008), »Four Phases of Mediatization, an Analysis of the Mediatization of Politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-46.
- Strömbäck, Jesper og Frank Esser (2014). "Mediatization of Politics: Towards a Theoretical Frame", i Frank Esser og Jesper Strömbäck (red.), *Mediatization of Politics: Understanding the transformation of Western Democracies*. Palgrave Macmillan.
- Temanummer i Samfundsøkonomen 1/2020. *Finansministeriet – skødehund eller overhund*.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Politicas ph.d.serie. Kan tilgås på: <https://politica.dk/politicas-phd-serie/amalie-trangbaek>
- Trangbæk, Amalie (2022). "Does the cradle of power exist? Sequence analysis of top bureaucrats' career trajectories." *Governance (preprint)*.
- Verhoest, Koen m.fl. (2021). "How does organizational task matter for the reputation of public agencies?", *Regulation & Governance*, (foreløbig online udgivelse).
- Wegrich, Kai, and Vid Štimac (2014). "Coordination capacity." i Martin Lodge og Kai Wegrich (red.), *The problem-solving capacity of the modern state: Governance Challenges and Administrative Changes*. Oxford University Press.



Wolfe, Michelle (2012). "Putting on the brakes or pressing on the gas? Media attention and the speed of policymaking." *Policy Studies Journal* 40.1: 109-126

Öberg, Shirin Ahlbäck (2019). "Request for a brief comparative analysis no 4 on "Centre of Government" (CoG) functions, institutional set up and policy management system." Department of Government, Uppsala University (working paper).

Økonomistyrelsen (maj 2021). *Statens BI – ISOLA Vejledning. Datagrundlag til fraværstatistik.*

Økonomistyrelsen (november 2021). *Statens BI – ISOLA. Datagrundlag til løn- og personalestatistik.*

Østergaard, Hans Henrik H. (1998). *At tjene og forme den nye tid: Finansministeriet 1848-1998: udgivet i anledning af Finansministeriets 150-års jubilæum den 24. november 1998.* København: Finansministeriet.