

# SAMMENFATNING

## 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

## Sammenfatning

Denne analyse er udarbejdet for DJØF's ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier. Den kortlægger hovedtræk i centraladministrationens udvikling siden årtusindskiftet, på visse punkter siden 1970'erne. Notatet er beskrivende og indeholder således ikke forslag til løsning af problemer, som måtte knytte sig til samspillet. Hvert kapitel slutter dog med forfatternes opregning af opmærksomhedspunkter, som kan indgå i en vurdering af og forslag til forbedring af samspillet.

### Kapitel 1. Tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet

Langt tilbage har der været tradition for at nedsætte mere eller mindre faste regeringsudvalg, hvori ministre fra forskellige ministerier har behandlet sager, som går på tværs af ministerier. Da VK-regeringen i 2001 tog over, blev antallet af faste regeringsudvalg kraftigt reduceret, og antallet har siden varieret mellem 4 og 7 faste udvalg med Koordinations- og Økonomiudvalget, som de klart mest centrale og magtfulde udvalg. En analyse af antallet og karakteren af de sager, som behandles i de to udvalg, samt sammensætningen af ministre i udvalgene, peger på, at de to centrale regeringsudvalg i dag tilsammen udgør en form for regeringens indre kabinet. Det er dog samtidig sådan, at selv om denne organisatoriske ramme har været nogenlunde stabil siden årtusindskiftet, har den været udfyldt forskelligt. Det gør det vigtigt at have en løbende diskussion i regering og embedsværk om, hvordan rammerne for den tværgående samordning og koordination af regeringsarbejdet bedst udfyldes.

Finansministeren og Finansministeriet indtager en central rolle i samordningen og koordinationen af regeringsarbejdet, men det er ikke entydigt, om eller hvordan rollen har ændret sig over de seneste godt 20 år. Der er i den seneste regeringsperiode sket en oprustning af Statsministeriets organisatoriske kapacitet, men om der også er gennemført mere permanente ændringer i Statsministeriets og statsministerens rolle i regeringsarbejdet, er det for tidligt at sige noget om.

### Kapitel 2. Ministerier uden fast form

Dansk centraladministration har i de sidste halvtreds år været præget af betydelig organisatorisk fleksibilitet. Det viser sig gennem ændringer i afgrænsningen af den ministerielle forvaltning i forhold til andre dele af den offentlige sektor, gennem hyppige og ofte omfattende ressortændringer og gennem reorganiseringer i de enkelte ministerier. Disse ændringer påvirker ikke bare ministeriernes organisation, men også deres opgaver og funktion.

Centraladministrationen har i samme periode været i vækst. Det gælder generelt for departementerne, hvor forbruget af årsværk og andelen af medarbejdere med en baggrund som DJØF'ere (jurister, politologer og økonomer) har været stærkt stigende siden 2011. Det samme om end mere forskelligartede billede tegner sig for styrelserne. En konsekvens af ændringerne over tid er, at i praksis alle fagministerier og Finansministeriet i dag har en toleddet organisation, hvor de enkelte ministerier er dækket ind af styrelser på alle opgaveområder. Til trods herfor er ændringerne i ministerierne så hyppige og omfattende, at ministerierne ikke har en fast form.

### Kapitel 3. Ministerielle beslutningsprocesser

Den ministerielle beslutningsproces er stærkt præget af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser. Nutidens departementer fungerer som sekretariater for ministeren, hvor departementschefernes hovedopgave er formidlingen af rådgivning og bistand til deres ministre, og hvor faglig og politisk rådgivning flyder sammen i rådgivningsprocessen. Styrelser står på hver deres specialiserede område for gennemførelsen af og på nogle områder overvågningen af den politik, som ligger inden for ressorten. Hvor departementscheferne alt overvejende er optaget af rollen som

rådgiver for ministeren og rollen som koordinator af ministerrådgivning og -bistand, er styrelseschefernes arbejde driftsorienteret. De og deres styrelser spiller dog en rolle som bidragydere til specielt den faglige minister- og regeringsrådgivning.

Den typiske ministerielle beslutningsproces er præget af en vidtgående delegation til embedsmænd indplaceret i bunden og midten af det ministerielle hierarki. Det gælder i både departementer og styrelser. De arbejder inden for brede rammer, hvor de i høj grad selv må leve sig ind i, hvad de politiske og ledelsesmæssige dessiner for deres konkrete opgaveløsning er. Det sker i tætte og uformelle men rutinebundne samspil mellem departementer og styrelser og mellem centraladministrationen og de organiserede interesser på området.

#### Kapitel 4. Et korps lukket om sig selv

Centraladministrationens embedsfolk er rekrutteret og forfremmet efter klassiske meritprincipper. Ansættelse og forfremmelse beror derfor på en vurdering af deres faglige kvalifikationer, og politisk tilhørsforhold indgår ikke i kriterierne. Det er i ministerierne alene ministrenes særlige rådgivere, som er rekrutteret efter partipolitiske kriterier, og hvis ansættelse følger ministerens funktionsperiode.

Der er ikke grundlag for analyse af rekrutteringen af embedsfolk til centraladministrationen på mellemlider- og sagsbehandlerniveau. For de øverste poster som departementschefer og styrelseschefer gælder imidlertid, at forfremmelse til topniveauet sker ved intern rekruttering i centraladministrationen. Rekrutteringen er også stærkt koordineret af regeringens ledelse og Statsministeriet og Finansministeriet.

I modsætning til tidligere udgør specielt Finansministeriet og Justitsministeriet rekrutteringsbasis. Men det er fortsat sådan, at en del af topcheferne kommer fra stillinger i eget ministerium, hvad der ikke udelukker en forudgående karriere i et andet ministerium.

Derimod hører det til undtagelsen, at topchefer er rekrutteret i den kommunale og regionale forvaltning, og det forekommer i praksis ikke, at de har en fortid i en privat virksomhed.

#### Kapitel 5. Medier, politik og forvaltning

Efter 2000 er der sket markante forandringer i det danske medielandskab. Den digitale udvikling har flyttet nyhedsforbrug fra aviser, fjernsyn og radio til internettet og samtidig gjort det muligt at opdatere nyhedshistorier i døgndrift. Samtidig er det en udvikling, som har gjort det svært for nyhedsorganisationerne at finde en bæredygtig forretningsmodel. I dag foregår politik i høj grad gennem medierne, men det kan ikke deraf sluttes, at politik foregår på mediernes præmisser, og at den politiske dagsorden og den førte politik ville være væsentlig anderledes, hvis nyhedsdækningen havde haft en anden karakter.

Hvad udviklingen i nyhedsdækningen betyder for embedsværkets opgaveløsning, kan ikke belyses ud fra den eksisterende forskning, og der er generelt brug for mere forskning i samspillet mellem medierne og det politisk-administrative system, herunder forskning i hvilke konsekvenser det større behov for og fokus på kommunikation betyder for fx samordningen af regeringsarbejdet og lovgivningsprocessen.

#### Kapitel 6. Centraladministrationen i de nordiske lande

Danmark, Norge og Sverige minder politisk og forfatningsmæssigt om hinanden. Administrativt er der meget væsentlige lighedstræk mellem Danmark og Norge, mens den svenske

forvaltningsordning adskiller sig, fordi Sverige ikke har ministerstyre, og fordi de svenske styrelser dermed har en anden placering i forhold til ministre og departementer. Empiriske analyser af svensk centraladministration viser dog, at de formelle forskelle ikke fuldt ud slår igennem i forvaltningens funktionsmåde.

På to andre punkter er der iøjnefaldende forskelle mellem på den ene side Danmark, på den anden side Norge og Sverige. Hvor Danmark har bibeholdt et rent meritbaseret embedsmandskorpset, er der en mere omfattende, men i komparativt perspektiv begrænset politisering af embedsmandskorpset. Det sker i form af statssekretærinstitutionen, hvor de øverste poster i ministerierne er besat med embedsmænd med partipolitisk baggrund, og hvor styrelseschefer i varierende omfang har en tilsvarende baggrund. I Sverige er der yderligere et større antal politiske rådgivere i departementerne.

Den anden forskel kommer frem ved en sammenligning af den politiske koordination på regeringsniveau. Den er i Danmark siden 2001, med tråde tilbage til slutningen af 1970'erne, i høj grad forankret i centrale regeringsudvalg, nu om dage understøttet af forberedende embedsmandsudvalg. Norge og Sverige har ikke sådanne regeringsudvalg, og den løbende politiske koordination er derfor i høj grad formidlet af ministeriernes statssekretærer, herunder det særlige samordningskancelli, som over årene har udviklet sig i Sverige.

Alle tre lande har en offentlighedslovgivning baseret på dokumentoffentlighed. Trods forskelle i lovgivningen er der i dem alle begrænsninger i adgangen til dokumenter, når det kommer til den politiske rådgivning af ministre og regering og politiske drøftelser internt i regeringen.