

# Dybvad-udvalget

Bedre samspil mellem  
Folketing, regering,  
embedsværk og medier



## Dybvad-udvalget

Bedre samspil mellem  
Folketing, regering,  
embedsværk og medier

# Indhold

<b>Kapitel 1: Indledning</b>	<b>8</b>
1.1. Udvalgets nedsættelse og sammensætning	9
1.2. Udvalgets opgaver og afgrænsning	11
1.3. Udvalgets undersøgelser og datagrundlag	11
1.4. Rapportens opbygning	15
<b>Kapitel 2: Opsummering af udvalgets anbefalinger</b>	<b>16</b>
<b>Kapitel 3: Den danske forvaltningsmodel</b>	<b>26</b>
3.1. Den statslige forvaltnings organisation og opgaver	27
3.1.1. Ministerialsystemet og ministerstyret	28
3.1.2. Den statslige forvaltnings organisatoriske forhold	28
3.1.3. Den statslige forvaltnings opgaver	30
3.2. Folketingets kontrol med regeringen og ministrenes ansvar	32
3.2.2. Folketingets kontrol – ministres politiske og retlige ansvar	33
3.2.2.1. Ministres politiske ansvar	33
3.2.2.2. Ministres retlige ansvar	33
3.3. Embedsværkets rådgivning og bistand	35
3.3.1. Generelt om reglerne og de bagvedliggende hensyn	35
3.3.2. En ministers forskellige funktioner	38
3.3.3. Krav om, at der skal være en "sag" i ministeriet	38
3.3.4. Normer for embedsværkets rådgivning og bistand, herunder Kodex VII	39
3.3.4.1. Kodex VII	39
3.3.4.2. Nærmere om embedsværkets rådgivning og bistand	41
3.3.5. Særlige rådgivere	46
3.3.5.1. Antallet af særlige rådgivere	47
3.3.5.2. De særlige rådgiveres rekruttering og opgaver	49
3.4. Tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet i praksis	50
3.4.1. Overordnet om regeringsudvalg og deres retlige betydning	50

3.4.2. Regeringsudvalgene over tid	51
3.4.3. Nærmere om Statsministeriets rolle	52
3.5. Mediernes samspil med ministre og embedsværk	55
3.5.1. Aktindsigt	55
3.5.1.1. Reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven	55
3.5.1.2. Kort om reglerne om aktindsigt efter miljøoplysningsloven	57
3.5.2. Ministres brug af sociale medier	57
3.5.2.1. Profiler på sociale medier, der føres af et ministerium (ministerprofiler og ministerieprofiler)	57
3.5.2.2. Private profiler	58
<b>Kapitel 4: Grundlaget for udvalgets overvejelser og anbefalinger</b>	<b>60</b>
4.1. De seneste års sager og diskussioner	61
4.1.1. Kommissionsundersøgelser mv. siden 2015	62
4.1.1.1. Tibetkommissionen	62
4.1.1.2. Instrukskommissionen	63
4.1.1.3. FE-kommissionen	64
4.1.1.4. Minkkommissionen	64
4.1.1.5. Ekspertudredning vedrørende håndteringen af covid-19 i foråret 2020	66
4.1.2. Mediebilledet og mediernes rolle	66
4.1.3. Brugen af særlige rådgivere og stabschefer	68
4.2. Undersøgelser til brug for udvalget	69
4.2.1. Rambølls undersøgelser	72
4.2.1.1. Rammebetingelser identificeret på grundlag af den kvalitative undersøgelse	72
4.2.1.2. Nærmere om resultatet af de kvalitative og kvantitative undersøgelser	73
4.2.2. Notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet	78
4.2.3. Bearbejdede nøgletal fra Finansministeriet og KL	82
4.2.4. Notat om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen	84

<b>Kapitel 5: Udvalgets overvejelser og anbefalinger</b>	<b>86</b>
5.1. Udvalgets overvejelser	87
5.1.1. Overordnet om den danske forvaltningsmodel og Kodex VII	87
5.1.2. Problemafgrænsning	88
5.1.3. Særligt om udvalgets overvejelser vedrørende særlige rådgivere	89
5.1.4. Særligt om udvalgets overvejelser vedrørende lovfæstelse af den danske forvaltningsmodel	90
5.2. Udvalgets anbefalinger på den korte bane	91
5.2.1. Styrket legalitetssikring i centraladministrationen	91
5.2.2. Mere effektivitet og transparens i regeringskoordinationen	93
5.2.3. Bedre rammer for gennemarbejdede politiske udspil	97
5.2.4. Genoprettelse af tilliden mellem medier og embedsværk	100
5.3. Udvalgets anbefalinger på den længere bane	104
5.3.1. Klare rammer for brugen af sociale medier	104
5.3.2. Mere hensigtsmæssigt samarbejde mellem Folketinget og regeringen	107
5.3.3. Styrkede rammer for embedsværkets integritet og faglige rådgivning	109
5.3.4. Mere åbenhed i forvaltningen (ændring af offentlighedsloven)	113

<b>Bilag</b>	<b>118</b>
Bilag 1: Ekspertudvalgets kommissorium	120
Bilag 2: Rambølls interviewundersøgelse	124
Bilag 3: Rambølls spørgeskemaundersøgelse blandt embedsværket	204
Bilag 4: Rambølls spørgeskemaundersøgelse blandt politiske journalister	266
Bilag 5: Rambølls spørgeskemaundersøgelse blandt befolkningen	288
Bilag 6: Notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet udarbejdet af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen	314
Bilag 6a: Sammenfatning af notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet udarbejdet af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen	396
Bilag 7: Notat med bilag om bearbejdede nøgletal vedrørende departementer og styrelser udarbejdet af Finansministeriet og KL	400
Bilag 8: Notat om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen udarbejdet af Djøf	462

# Kapitel 1

## **Indledning**

## 1.1. Udvalgets nedsættelse og sammensætning

Rammerne for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier har de seneste årtier jævnligt været genstand for undersøgelser og offentlig debat.

I foråret 2014 nedsatte Djøf Bo Smith-udvalget, som gennemførte en aktuel analyse af grundlaget for god offentlig forvaltning og samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne. Udvalget udgav i september 2015 en rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Tidligere samme måned havde Finansministeriet udgivet Kodex VII, der fremstiller syv centrale pligter, som embedsværket skal efterleve i sin rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Siden da har en række sager igen rejst spørgsmål om samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Navnlig har Tibetkommissionen, Instrukskommissionen og Rigsrettens dom over forhenværende minister Inger Støjberg, sagen om Forsvarets Efterretningstjeneste og Minkkommissionen givet anledning til fornyet debat om grænserne for embedsværkets rådgivning og bistand, koordination og centralisering samt hastigheden i politikudviklingen og beslutningsprocesserne i centraladministrationen.

Djøf har på den baggrund fundet behov for igen at se på, hvordan rollerne udledes, og magten udøves i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Til det formål nedsatte Djøf i januar 2022 et ekspertudvalg, der gennem analyse og debat har skullet forholde sig til, hvordan samspillet bedst muligt kan understøttes. Udvalget har været nedsat og finansieret af Djøf.

Udvalget har bestået af tidligere departementschefer, tidligere ministre, eksperter og chefredaktører. Udvalget har haft følgende sammensætning:

### Tidligere departementschefer:

**Karsten Dybvad**, tidligere departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet (formand)

**Jakob Jensen**, adm. direktør i DBU, tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet

**Kristian Vendelbo**, adm. direktør i KL, tidligere departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet

### Tidligere ministre:

**Karen Ellemann**, generalsekretær for Nordisk Ministerråd, tidligere medlem af Folketinget og minister (V)

**Martin Lidegaard**, medlem af Folketinget, tidligere minister (RV)

### Ekspertter:

**Amalie Trangbæk**, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

**Jørgen Steen Sørensen**, højesteretsdommer, tidligere Folketingets Ombudsmand og rigsadvokat

**Lotte Jensen**, direktør for VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

### Chefredaktører:

**Kristian Madsen**, chefredaktør på A4 Medier

**Mette Østergaard**, chefredaktør på Berlingske

Medlemmerne har været udpeget i deres personlige egenskab og har arbejdet uafhængigt af og uden vederlag fra Djøf.

Udvalget har i alt afholdt 14 møder i perioden fra den 24. februar 2022 til den 25. januar 2023.

Udvalgets sekretariat har siden 1. oktober 2022 været varetaget af chefkonsulent Christian Fuglsang og fuldmægtig Søren Rams Rasmussen, som har været udlånt fra Justitsministeriet.

## 1.2. Udvalgets opgaver og afgrænsning

Udvalget har selv fastsat sit kommissorium, som er vedlagt rapporten (bilag 1).

Om udvalgets opgaver fremgår af kommissoriet:

- ” For at styrke det nævnte samspil skal ekspertudvalget med afsæt i tidligere undersøgelser om forholdet mellem bl.a. ministre og embedsværk – senest Bo Smith-udvalgets arbejde i perioden 2014-2015 – og i respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark
- undersøge væsentlige elementer i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier
  - vurdere konsekvenserne af samspillet, herunder i relation til efterspørgslen på politisk-taktisk rådgivning og i den forbindelse politiske sekretariater og særlige rådgivere mv. samt arbejdsforholdene for embedsværket
  - formulere anbefalinger til, hvordan samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier kan sikre bedst mulige beslutninger i regeringen.

Udvalget har således i modsætning til Bo Smith-udvalget ikke inddraget kommunerne og regionerne i sit arbejde. Denne rapport omhandler derfor alene samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværket i centraladministrationen og medierne.

## 1.3. Udvalgets undersøgelser og datagrundlag

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, har arbejdet taget afsæt i tidligere undersøgelser om forholdet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier, herunder senest Bo Smith-udvalgets rapport. En liste over tidligere undersøgelser og publikationer af relevans for udvalgets arbejde er indeholdt i boks 1:

### Boks 1. Tidligere undersøgelser og publikationer

#### **Djøfs fagligt etiske arbejdsgruppe**

I foråret 1992 nedsatte Djøf en fagligt etisk arbejdsgruppe, der under ledelse af professor, forhenværende Folketingets Ombudsmand Lars Nordskov Nielsen i september 1993 afgav betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkningen behandler en række spørgsmål om etiske problemer knyttet til offentlig administration, herunder hvad angår lydighedsforpligtelse, sandhedsforpligtelse og faglighed.

#### **Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd**

I 1997 nedsatte Finansministeriet et udvalg om forholdet mellem minister og embedsmænd. Udvalget, der havde forhenværende departementschef Mogens Bundgaard-Nielsen som formand, afgav betænkning om forholdet mellem minister og embedsmænd i maj 1998 (betænkning nr. 1354/1998).

#### **Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre**

I oktober 2001 afgav Justitsministeriet redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Herefter vedtog Folketinget i januar 2003, at der skulle nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd, herunder de særlige rådgivere. Udvalget, der havde professor, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning om embedsmænds rådgivning og bistand i juni 2004 (betænkning nr. 1443/2004).

#### **Udvalget om særlige rådgivere**

I december 2011 vedtog Folketinget, at der skulle nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at gennemgå de eksisterende regler om særlige rådgivere. Udvalget, der havde højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, afgav betænkning om ministres særlige rådgivere – et serviceeftersyn i maj 2013 (betænkning nr. 1537/2013).

**Bo Smith-udvalget**

I foråret 2014 nedsatte Djøf Bo Smith-udvalget, der under ledelse af forhenværende departementschef Bo Smith afgav rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd i september 2015.

**Kodex VII med syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen**

Kort tid før offentliggørelsen af Bo Smith-udvalgets rapport offentliggjorde Finansministeriet i september 2015 Kodex VII med syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen.

**Vejledning om god adfærd i det offentlige**

I december 2017 udgav en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for regeringen, KL og Danske Regioner en revideret udgave af vejledning om god adfærd i det offentlige, der første gang blev udgivet i 2007.

I tillæg hertil har udvalget fået udarbejdet undersøgelser af udviklingen i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Formålet har været at give grundlag for udvalgets beskrivelse og vurdering af udviklingen i samspillet og inddrage viden og synspunkter fra relevante aktører, herunder nuværende og tidligere ministre, embedsværket, forskere og mediefolk.

Udvalget har fået udarbejdet en række undersøgelser af Rambøll Management Consulting (Rambøll). Rambølls afrapporteringer af de enkelte undersøgelser er vedlagt som bilag 2-5 til rapporten og er nærmere beskrevet i rapportens kapitel 4, pkt. 4.2.1.

Udvalget har i tillæg hertil fået udarbejdet et notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen (begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet). Notatet beskriver og kortlægger hovedtræk i centraladministrationens udvikling siden årtusindskiftet, på visse punkter siden 1970'erne. Notatet og en sammenfatning heraf er vedlagt som bilag 6 og 6a og er nærmere beskrevet i rapportens kapitel 4, pkt. 4.2.2.

## 14 DYBVAD-UDVALGET

Endvidere har Finansministeriet og KL bidraget med et notat, der bearbejder en række nøgletal vedrørende ansatte i departementer og styrelser, herunder om personaleomsætning, sygefravær, årsværk, anciennitet og uddannelsesbaggrund. Notatet med bilag er vedlagt som bilag 7 og er nærmere beskrevet i rapportens kapitel 4, pkt. 4.2.3.

Endelig har Djøf efter anmodning fra udvalget udarbejdet et notat om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen. Notatet er vedlagt som bilag 8 og er nærmere beskrevet i rapportens kapitel 4, pkt. 4.2.4.

Udvalgets undersøgelser og de nævnte notater er, som det fremgår ovenfor, vedlagt som bilag til rapporten, således at det tilvejebragte datagrundlag kan indgå i yderligere undersøgelser, diskussioner og analyser af forholdet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier.

I tillæg til ovenstående har en række sagkyndige personer bistået udvalget med at udarbejde og bearbejde baggrundsmateriale og ved at stille sig til rådighed i forbindelse med udvalgets diskussioner.

Det kan i den forbindelse fremhæves, at kontorchef i KL Søren Lindemann Aagesen og Finansministeriet har bistået udvalget i forbindelse med en række statistiske analyser om bl.a. personaleomsætningen i centraladministrationen. Endvidere har professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen (begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet) bidraget med viden og synspunkter i forbindelse med udvalgets arbejde. Også tidligere afdelingschef i Justitsministeriets Lovafdeling og nuværende juridisk direktør i Skattestyrelsen Jens Teilberg Søndergaard har bidraget med viden og synspunkter til brug for udvalgets arbejde. Udvalget har derudover haft drøftelser med tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet Bo Smith, højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen, lektor på RUC Birgitte Poulsen samt chefredaktør på Jyllands-Posten Marchen Neel Gjertsen.

Fra Rambøll har Global Division Director Mikkel Thøgersen og direktør Thomas Jordan Johannesen stillet sig til rådighed for udvalgets spørgsmål vedrørende Rambølls undersøgelser.

Fra Djøfs side har politisk chefrådgiver Jannik Schack bidraget med praktisk bistand mv. til udvalget.

Udvalget vil gerne takke de nævnte personer for deres meget værdsatte bistand til udvalgets arbejde.

Udvalget vil endvidere takke den gruppe af medlemmer af Djøf, som har fulgt udvalgets arbejde og bidraget med viden og erfaringer fra centraladministrationen.

## 1.4. Rapportens opbygning

Rapportens *kapitel 2* indeholder en opsummering af de væsentligste resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner samt udvalgets anbefalinger.

Rapportens *kapitel 3* beskriver den danske forvaltningsmodel og normerne for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Kapitellet fokuserer på de væsentligste kendetegn ved den danske forvaltningsmodel af betydning for de emner og aktører, som er omfattet af udvalgets kommissorium.

Rapportens *kapitel 4* redegør for grundlaget for udvalgets overvejelser og anbefalinger, herunder de seneste års relevante sager og diskussioner og de undersøgelser, som udvalget har fået foretaget.

Rapportens *kapitel 5* indeholder udvalgets overvejelser og anbefalinger.

København, februar 2023

Karsten Dybvad (formand)  
Kristian Vendelbo  
Martin Lidegaard  
Jørgen Steen Sørensen  
Kristian Madsen

Jakob Jensen  
Karen Ellemann  
Amalie Trangbæk  
Lotte Jensen  
Mette Østergaard

---

Christian Fuglsang

Søren Rams Rasmussen

Kapitel 2

**Opsummering  
af udvalgets  
anbefalinger**

Udvalget har i sit arbejde identificeret otte problemstillinger, som udvalgets anbefalinger skal bidrage til at løse.

I det følgende angives essensen af disse problemstillinger, væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner samt udvalgets anbefalinger. Samtidig anføres det, hvor i rapporten problemstillingerne og anbefalingerne er nærmere omtalt.

## Problemstilling 1

---

**Hvordan kan det i højere grad sikres, at beslutninger i regeringen og ministerierne er lovlige, inden de meldes ud, herunder i sager præget af tidspres?**

Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Instruks sagen og minksagen er konkrete eksempler fra den seneste tid på, at embedsværket ikke tilstrækkeligt har sikret, at beslutninger var lovlige, inden de blev meldt ud.
- Der er allerede i dag i de enkelte ministerier en række mekanismer til sikring af, at lovlighedskravet overholdes. Med henblik på i videst muligt omfang at undgå sager som de nævnte finder udvalget imidlertid, at nogle yderligere faste processkridt kan være nyttige.

Anbefalinger:

- At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.

Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.2.1.

## Problemstilling 2

---

**Hvilke konsekvenser har en centralt koordineret beslutningsproces i regeringen, og hvordan kan de ulemper, som en sådan beslutningsproces har, adresseres?**

Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Udvalgets undersøgelser afspejler, at en stor del af embedsværket med mere end 10 års erfaring oplever, at beslutningsprocesserne er blevet mere centralt styret over de seneste 10 år. Interviewundersøgelsen vidner samtidig grundlæggende om stor opbakning til og stigende efterspørgsel efter koordination og samarbejde på tværs af centraladministrationen.
- Udvalget anser regeringskoordination, herunder gennem centrale regeringsudvalg, som et både legitimt og nødvendigt værktøj til tværgående beslutningstagning. En central koordination på tværs af ministerierne indebærer dog en række dilemmaer og konsekvenser, som en regering bør have for øje ved tilrettelæggelsen af sit arbejde.
- Centraliseret koordination mellem forskellige ministerier med henblik på forelæggelse for et regeringsudvalg kan f.eks. indebære, at eventuelle uenigheder ikke kommer tilstrækkelig klart frem i sagerne, og at ansvarsfordelingen for sagens indhold udviskes, hvis der ikke er klare og ensartede tilbagemeldinger fra møder i regeringsudvalg.

Anbefalinger:

- At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.
- At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbunds gående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet.
- At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, der har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet.

Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.2.2.

## Problemstilling 3:

---

**Hvordan kan beslutningsprocesser og politikskabelse tilrettelægges, således at der er tid til grundig udformning og behandling af politiske udspil, herunder reformer og lovgivning?**

Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Politiske udspil, herunder reformer og lovgivning, skal være af høj kvalitet. Det kræver, at der afsættes tilstrækkelig tid til gennemarbejdede analyser og hensigtsmæssige forslag til løsninger.
- Det fremhæves i interviewundersøgelsen, at der er et konstant pres for hurtigt at levere og understøtte politiske initiativer, hvilket i mindre grad efterlader rum til forberedelse og refleksion i politikskabelsen og den efterfølgende implementering.

Anbefalinger:

- At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
- At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.
- At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
- At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.

Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.2.3.

## Problemstilling 4

---

### Howdan kan en udfordret tillidsrelation mellem medierne og embedsværket genoprettes?

#### Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- En uafhængig og kritisk presse er en afgørende forudsætning for et sundt demokrati ved såvel at understøtte borgernes demokratiske deltagelse som at kontrollere magtudøvelsen i samfundet.
- Udvalgets undersøgelser vidner imidlertid om en relation med aftagende tillid mellem medierne og embedsværket, som der bør tages hånd om. Udvalget vurderer, at der er behov for, at embedsværket og medierne aktivt adresserer denne tillidskrise.

#### Anbefalinger:

- At repræsentanter for embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres.
- At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.
- At der sikres bedre samarbejde om behandling af sager om aktindsigt.
- At der i det daglige arbejde og i lyset af de presseetiske regler sikres ministerierne tid til at besvare henvendelser fra medierne.

#### Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.2.4.

## Problemstilling 5

---

### Hvordan kan rammerne for ministres brug af sociale medier og embedsværkets bistand hertil blive mere klare?

#### Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Et væsentligt nyt aspekt af betydning for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier er, at folketingspolitikere og ministre i stadig højere grad orienterer sig mod og kommunikerer direkte med offentligheden via sociale medier.
- Ministres brug af sociale medier rejser en række spørgsmål af betydning for samspillet, som bl.a. er blevet illustreret af en udtalelse af 10. november 2022 fra Folketingets Ombudsmand. Det drejer sig bl.a. om, i hvilket omfang embedsværket kan og bør bistå ministre med opslag på private profiler på sociale medier, og om afgrænsningen mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren som privatperson. Herudover rejser sig spørgsmål om, i hvilket omfang ministre bør kunne blokere bestemte brugeres adgang til ministres profiler på sociale medier.

#### Anbefalinger:

- At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.
- At ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.
- At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.
- At ministre som det helt klare udgangspunkt undlader at blokere for adgang til private profiler, der anvendes til opslag vedrørende funktionen som minister.

#### Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.3.1.

## Problemstilling 6

---

### Hvordan kan et mere hensigtsmæssigt samarbejde mellem Folketinget og regeringen tilrettelægges?

#### Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Folketingets opgave med at føre effektiv kontrol med regeringen er af afgørende betydning i et parlamentarisk demokrati som det danske, men indebærer, at Folketinget herved gør brug af de ressourcer, som embedsværket har til rådighed.
- Spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsværket viser, at der i store dele af embedsværket er en opfattelse af, at folketingspolitikere slet ikke eller i mindre grad har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.
- Det bør efter udvalgets opfattelse være en fælles opgave for Folketinget og ministrene at udvise ansvarlighed og sikre, at ministeriernes ressourcer bruges på hensigtsmæssig måde, og at disse ressourcer bruges på grundig og udførlig betjening af Folketinget.

#### Anbefalinger:

- At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.

#### Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.3.2.

## Problemstilling 7:

---

**Howdan kan der sikres bedre rammer for, at embedsværket kan værne egen faglighed og integritet?**

Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Embedsværket skal loyalt betjene den siddende regering og dens ministre inden for de regler og normer, der gælder for embedsværkets rådgivning. Embedsværket skal lige så loyalt kunne betjene en anden regering og andre ministre med en anden politik og et andet partipolitisk tilhørsforhold. Embedsværkets rådgivning og bistand til ministre er bygget op om integreret rådgivning, hvor embedsværket rådgiver såvel om indholdsmæssige (faglige) som politisk-taktiske aspekter af en sag.
- Udvalgets undersøgelser viser, at der ifølge embedsværket fra politisk side er en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning, og at der i praksis kan være udfordringer med grænserne mellem den indholdsmæssige (faglige) rådgivning og den politisk-taktiske rådgivning.
- En væsentlig forudsætning for, at embedsværket kan rumme spændvidden i ministerrådgivningen, er, at ansættelsesrammerne giver mulighed for at værne faglighed og integritet og ikke tilskynder embedsværket til at yde rådgivning, som er populær hos ministeren.

Anbefalinger:

- At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.
- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.

Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.2.3.

## Problemstilling 8:

---

### Hvordan kan der sikres en mere afbalanceret offentlighedslov og en bedre behandling af sager om aktindsigt?

#### Væsentlige resultater fra udvalgets undersøgelser og diskussioner:

- Siden vedtagelsen af den gældende offentlighedslov i 2013 har en række udredninger og undersøgelser, herunder Bo Smith-udvalget, en undersøgelse udført af Folketingets Ombudsmand og Ytringsfrihedskommissionen, peget på behovet for en ændring af reglerne.
- Rambølls spørgeskemaundersøgelse blandt journalister viser, at et flertal af journalisterne slet ikke eller i mindre grad oplever, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til lovens formål om bl.a. at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet.
- Udvalget finder, at offentlighedsloven på nogle områder har ført til en uhenigtsmæssig lukkethed om de politiske beslutningsprocesser i centraladministrationen og ikke er udtryk for en passende balance mellem på den ene side det grundlæggende princip om offentlighed i forvaltningen og på den anden side de beskyttelsesinteresser, som begrundes, at der kan gøres undtagelser i retten til aktindsigt.
- Udvalget finder endvidere, at det er afgørende at sikre, at offentlige myndigheders behandling af aktindsigtsanmodninger understøtter, at offentlighedsloven lever op til sit formål.

#### Anbefalinger:

- At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at bl.a. anvendelsesområdet for lovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen), begrænses. I den sammenhæng kan der også være grund til at se nærmere på, om offentlighedslovens § 28 om udlevering af bl.a. faktiske oplysninger i tilstrækkelig grad sikrer åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.
- At it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en sådan måde, at de sikrer effektiv journalisering og i relevant omfang opbevaring af SMS-beskeder mv.

- At ministerierne sikrer, at aktindsigtssager behandles rettidigt, herunder om nødvendigt afsætter flere ressourcer.

Nærmere omtale:

- Rapportens kapitel 5, pkt. 5.3.4.

Kapitel 3  
**Den danske  
forvaltningsmodel**

Ifølge kommissoriet skal udvalget undersøge, vurdere og formulere anbefalinger i forhold til samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Derfor er det naturligt først at beskrive den danske forvaltningsmodel og de gældende normer for det nævnte samspil.

I det følgende beskrives de væsentligste kendetegn ved den danske forvaltningsmodel af betydning for de emner og aktører, som er omfattet af udvalgets kommissorium. Beskrivelsen omfatter den statslige forvaltningsorganisation og opgaver (pkt. 3.1), forholdet mellem Folketinget og regeringen (pkt. 3.2), normerne for embedsværkets rådgivning og bistand til ministrene (pkt. 3.3), udvalgte aspekter af tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet i praksis (pkt. 3.4) og reglerne om aktindsigt og ministres brug af sociale medier (pkt. 3.5).

Beskrivelsen bygger på betænkninger og rapporter om samspillet mellem politikere og embedsværket, stats- og forvaltningsretlig litteratur og det notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, som professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen (begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet) har udarbejdet til brug for udvalgets arbejde. Da beskrivelsen som anført alene tager sigte på de emner og aktører, som er genstand for udvalgets overvejelser og anbefalinger, er den visse steder summarisk.

### **3.1. Den statslige forvaltningsorganisation og opgaver**

Siden junigrundloven af 1849 har det danske politiske system bygget på magtens tredeling med en lovgivende, udøvende og dømmende magt. Denne magtadskillelse er fastsat i grundlovens § 3, hvorefter den lovgivende magt er hos kongen (dvs. regeringen) og Folketinget i forening, den udøvende magt er hos kongen (dvs. regeringen), og den dømmende magt er hos domstolene.

Folketingets medlemmer vælges af borgerne ved almindelige, direkte og hemmelige valg, jf. grundlovens § 31, stk. 1, og opnår herved demokratisk legitimitet.

Regeringen består af statsministeren og ministrene. I medfør af det parlamentariske princip i grundlovens § 15 må en regering og dens ministre ikke have et

flertal i Folketinget imod sig. Regeringen har således en forankring i Folketinget, som giver regeringen en afledt demokratisk legitimitet. Det er i kraft heraf, at ministrene leder deres ministerier.

I det følgende beskrives den statslige forvaltnings organisation og opgaver nærmere.

### **3.1.1. Ministerialsystemet og ministerstyret**

Den statslige forvaltning i Danmark er organiseret og arbejder på grundlag af ministerialsystemet og ministerstyret. Det er forudsat i grundlovens §§ 13 og 14, at den statslige forvaltning er opdelt i en række ressortområder, at ministrene inden for disse områder har selvstændig kompetence som forvaltningschefer, og at ministrene er ansvarlige for deres områder.

Den udøvende magt er således fordelt på en række principielt sideordnede og af hinanden uafhængige ministerier. Ministeriernes øverste ledelse er ministeren, som har det retlige og politiske ansvar for hele ressortområdet, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udg. (2020), s. 76. Afgørelser på de enkelte ressortområder træffes dermed ikke af regeringen som kollegium, men af den enkelte fagminister.

Selvom statsministeren i kraft af sine kompetencer til at udnævne og afskedige ministre og bestemme forretningernes fordeling imellem dem, jf. grundlovens § 14, har en ledende stilling i regeringen, er der ikke retligt set noget over-/underordningsforhold, som giver statsministeren ret til at udstede befalinger eller instrukser til de øvrige ministre, jf. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udg. (2012), s. 37.

### **3.1.2. Den statslige forvaltnings organisatoriske forhold**

Ministerialsystemet medfører, at den statslige forvaltning er organiseret i et hierarkisk system med ministerier og underliggende myndigheder (styrelser mv.). Efter grundlovens § 14, 2. pkt., er det statsministeren, der bestemmer, hvor mange ministerier der skal være, og hvilke sagsområder der skal være knyttet til de enkelte ministerier. Nedlæggelse, oprettelse og flytning af sagsområder til den anden minister sker ofte i forbindelse med regeringsdannelser mv.

Som nærmere omtalt af Jørgen Albæk Jensen og Ole Terkelsen i Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udg. (2022), s. 21 ff., medfører det hierarkiske system bl.a., at den overordnede leder har en række beføjelser, herunder til at give bindende tjenestebefalinger til underordnede (instruktionsbeføjelse). På samme måde som ministeren har overordningsbeføjelser i forhold til samtlige underordnede, har ledere på lavere niveauer tilsvarende beføjelser (f.eks. en kontorchef i forhold til kontorets fuldmægtige).

I forholdet mellem et ministeriums departement og dets underliggende myndigheder gælder over-/underordningsforholdet tilsvarende.

Det er ikke al statslig forvaltning, der finder sted inden for de ministerielle hierarkier. Dette gælder bl.a. en række uafhængige statslige råd og nævn, der ikke står i normalt underordningsforhold til den minister, som i øvrigt forestår det pågældende ressortområde. I det følgende omtales sådanne råd og nævn ikke yderligere.

Den statslige forvaltning omfatter herefter ministerier med tilhørende departementer og de underliggende myndigheder.

Departementerne fungerer som ministerens sekretariat, mens underliggende myndigheder typisk er mere specialiserede inden for en særlig del af det pågældende ministerområde. Mens det tidligere var almindeligt, at departementerne i høj grad var involveret i konkret sagsbehandling, har tendensen siden omkring 1960 været, at departementerne koncentrerer sig om de mere generelle politikformulerende og koordinerende aspekter af ministerområdet. Departementernes opgaver kan bl.a. bestå i lovforberedende arbejde, planlæggende virksomhed, koordination af ministeriets virksomhed samt den mere overordnede faglige og politisk-taktiske rådgivning af ministeren.

Der har de senere år været en tendens til, at ministeriernes departementer har styrket deres politikudviklende og -formulerende kompetencer ved oprettelse af politiske sekretariater eller lignende. Et fremtrædende eksempel er det politiske sekretariat i Statsministeriet, som blev oprettet efter regeringsskiftet i 2019, og som er nærmere omtalt under pkt. 3.4.3.

Departementernes arbejdsopgaver afspejler sig også i sammensætningen af personalet. Hovedparten af de ansatte er generalister, der ikke nødvendigvis har fagligt kendskab til de specialområder, ministeriets underliggende myndigheder beskæftiger sig med, f.eks. jurister, økonomer og politologer, jf. omtalen i Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensens notat om udviklingen i centraladministrationen siden årtusindskiftet, s. 22.

Et ministeriums underliggende myndigheder er modsat departementerne kendetegnet ved at være specialiserede inden for en særlig del af det pågældende ressortområde. Det er normalt, at hvert ministerium har flere underliggende myndigheder, der varetager opgaver inden for forskellige dele af det pågældende ressortområde. Arbejdsdelingen mellem et departement og dets underliggende myndigheder vil derfor typisk være sådan, at departementet varetager de mere generelle, politikformulerende opgaver, mens de underliggende myndigheder varetager specialiserede opgaver inden for en del af ressortområdet.

De underliggende myndigheders opgaver varierer i betydeligt omfang. Opgaverne kan bl.a. bestå i konkret sagsbehandling og udarbejdelse af bekendtgørelser mv. på teknisk betonedede områder. Hertil er det ofte en central rolle for en underliggende myndighed at tilvejebringe det faglige grundlag for departementets opgaveløsning, f.eks. i forbindelse med politiske udspil og udarbejdelse af lovforslag. De underliggende myndigheder udgør en væsentlig forudsætning for, at departementet kan levere indholdsmæssig (faglig) og politisk-taktisk integreret rådgivning.

### 3.1.3. Den statslige forvaltnings opgaver

Som omtalt i Bo Smith-udvalgets rapport, s. 111 ff., kan den statslige forvaltnings opgaver inddeles i en række hovedopgaver. Følgende fremgår af rapporten herom:

” Politikudvikling, det vil sige bistand til politikerne med henblik på udvikling af ny politik og videreudvikling af den hidtidige politik. Opgaven spænder vidt fra forberedelsen af ny lovgivning, planlægning af reformer, som forbereder ændringer i en bredere vifte af lovgivning, opbygning af nye organisationer og systemer samt reorganiseringer, som er knyttet tæt sammen med en politisk reformambition. Politikudvikling

vil ofte involvere økonomiske prioriterings- og finansieringsproblemer, som forudsætter politisk stillingtagen. Den er derfor også i betydeligt omfang koblet sammen med budgetforberedelse og budget- og finanslovsforhandlinger.

Gennemførelse og iværksættelse af vedtagen politik, det vil sige de foranstaltninger, der administrativt (reguleringsmæssigt, budgetmæssigt, organisatorisk og bemandingsmæssigt) er nødvendige, når en ny eller ændret politik er besluttet. Denne opgave er den første forudsætning for, at de politiske beslutninger kan få den ønskede effekt. Det vil sige, at beslutningerne bliver omsat til leveret politik til borgere og virksomheder. Gennemførelsen og iværksættelsen omfatter i virkeligheden to hver for sig vigtige, men meget forskellige administrative tiltag:

- Det ene er at udmønte den politik, der er besluttet, ofte i form af lovgivning eller i form af politiske rammebeslutninger, i bekendtgørelser, vejledninger og informationsmateriale, som i mere specifik form gør de overordnede beslutninger administrerbare. Det vil i praksis i høj grad være disse gennemførelsesdokumenter, som danner grundlag for den konkrete forvaltning og daglige drift.
- Den anden er selve iværksættelsen, som kan være en omfattende og særdeles krævende opgave i de mange tilfælde, hvor den forudsætter ændringer i arbejds gange og organisation, udvikling af nye it-systemer eller tilretning af de eksisterende og mere eller mindre omfattende omfordeling af økonomiske og personalemæssige ressourcer.

Forvaltning, drift og organisation, det vil sige den daglige ledelse og drift af de myndigheder, der forvalter lovgivningen i forhold til borgere og virksomheder, og de institutioner og virksomheder, som producerer og leverer offentlig service af vidt forskellig art til borgerne og erhvervslivet. Det er en opgave, som spænder fra sagsbehandling og tilsynsvirksomhed over produktion af velfærdsservice til infrastruktur og forsyningsvirksomhed. Den involverer disponeringen af betydelige bevillingsmæssige og personalemæssige ressourcer og forudsætter et samspil mellem ledelsen på organisationsniveau og det overordnede forvaltnings- og styrelsesniveau.

## 3.2. Folketingets kontrol med regeringen og ministrenes ansvar

Ministrene står til ansvar over for Folketinget. En væsentlig del af Folketingets funktion er derfor at kontrollere regeringsførelsen, herunder i sager, hvor der opstår mistanke om fejl eller forsømmelser. Under pkt. 3.2.1 omtales Folketingets muligheder for at skaffe indsigt i regeringsførelsen og iværksætte undersøgelser heraf, mens Folketingets kontrol i form af det politiske og retlige ministeransvar omtales under pkt. 3.2.2.

### 3.2.1. Folketingets kontrol – muligheder for at skaffe indsigt i regeringsførelsen

Folketinget er i grundloven og Folketingets forretningsorden tillagt en række muligheder for at få indsigt i regeringsførelsen.

Efter grundlovens § 53 kan Folketinget indkalde til forespørgsler, hvor det antages, at ministrene er retligt forpligtet til at svare. Efter Folketingets forretningsorden kan et folketingsmedlem endvidere stille spørgsmål til ministrene til skriftlig eller mundtlig besvarelse (såkaldte § 20-spørgsmål), ligesom et folketingsudvalg kan stille spørgsmål til ministrene til enten skriftlig besvarelse eller til mundtlig besvarelse i åbne eller lukkede samråd. I disse tilfælde antages ministrene ikke at være retligt forpligtet til at svare. Hvis en minister vælger at besvare et spørgsmål, gælder de almindelige regler om ministrenes sandhedspligt over for Folketinget, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udg. (2020), s. 116 f.

Nogle sager har en politisk bevågenhed, som gør, at sædvanlige parlamentariske kontrolredskaber ikke findes tilstrækkelige. Der er i den forbindelse mulighed for at iværksætte særlige eksterne undersøgelser af regeringsførelsen. Sådanne særlige undersøgelsesformer, herunder advokatundersøgelser og undersøgelseskommissioner, er udførligt beskrevet i betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, s. 34 ff. Siden denne betænkning er et nyt undersøgelsesinstrument i form af granskingskommissioner, der er forankret i Folketinget, blevet etableret i 2021.

### 3.2.2. Folketingets kontrol – ministres politiske og retlige ansvar

Ministrene er efter grundloven underlagt såvel et politisk som et retligt ansvar over for Folketinget.

#### 3.2.2.1. Ministres politiske ansvar

Som beskrevet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 262, står ministre politisk til ansvar over for Folketinget. Det følger af grundlovens § 15, stk. 1, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, hvis Folketinget har udtalt sin mistillid til vedkommende. Udtales mistilliden til statsministeren, skal regeringen begære sin afsked, medmindre der udskrives nyvalg, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1. pkt.

Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende. Det er således ikke en betingelse, at den pågældende minister har handlet retsstridigt. I praksis har Folketinget dog i betydeligt omfang været tilbøjelig til at lægge retligt prægede normer til grund, dvs. alene gøre politisk ansvar gældende, hvis der retligt er noget at bebrejde ministeren.

Grundlovens § 15 om mistillid udgør kernen i ministrenes politiske ansvar. Efter normal statsretlig sprogbrug omfatter det politiske ministeransvar imidlertid tillige andre misbilligende reaktioner fra Folketingets side over for en minister. Det kan f.eks. være almindelig politisk kritik eller mere formaliseret kritik i form af såkaldte næser. Det politiske ansvar kommer dermed til at omfatte samtlige misbilligende reaktioner af ikkejudiciel karakter over for en minister, jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar* (2022), s. 20 f.

#### 3.2.2.2. Ministres retlige ansvar

Ministrenes retlige ansvar er i modsætning til det politiske ansvar bundet af loven. Grundlovens § 13, 2. pkt., bestemmer om ministres retlige ansvar, at ministrene er ansvarlige for deres embedsførelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. I overensstemmelse hermed er der i lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven) fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse.

Den centrale bestemmelse om ministrenes strafansvar fremgår af lovens § 5, der har følgende ordlyd:

” § 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivningen eller i øvrigt efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Som beskrevet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 263, følger det af ministeransvarlighedslovens § 5, at to grundlæggende betingelser skal være opfyldt for, at en minister kan ifalde strafansvar. For det første skal ministeren have tilsidesat sine pligter som minister (den objektive betingelse). For det andet skal tilsidesættelsen være sket forsætligt eller af grov uagtsomhed (den subjektive betingelse).

Som nærmere omtalt i Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar* (2022), s. 92 ff., antages det, at en minister kan have pligt til i særlige tilfælde at udspørge sit embedsværk, såfremt det står eller burde stå ministeren klart, at embedsværket sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag. En minister kan også have pligt til at respektere arbejdsdelingen mellem ministre og embedsværket i den forstand, at embedsværkets sagkundskab og faglighed kan sætte grænser for ministerens instruktionsbeføjelse over embedsværket. Det antages bl.a., at en minister ikke lovligt kan give sit embedsværk tjenestebefalinger om forhold, som det kræver sagkundskab at vurdere, medmindre ministeren selv råder over sådan sagkundskab. Ministeren kan imidlertid inden for lovens rammer ud fra politiske hensyn træffe en anden beslutning end den, embedsværket fagligt har indstillet.

I medfør af ministeransvarlighedslovens §§ 3 og 4 og straffelovens almindelige regler om medvirken kan en minister ifalde et medvirkensansvar for underordnede eller andre ministres handlinger. Om ministres medvirkensansvar

for andre ministres handlinger anføres i Minkkommissionens beretning (Folketingsåret 2021-22 – Granskningsudvalget (Alm. del) – bilag 46), s. 539 ff., at ministre som følge af ministerialsystemet og ressortansvaret ikke er underlagt et solidarisk retligt ansvar, men at ministeransvaret på den anden side heller ikke er begrænset til ressortansvaret, og at en minister, der medvirker til en beslutning, derfor kan pådrage sig et ansvar, uanset at beslutningen ligger uden for eget ressort.

### **3.3. Embedsværkets rådgivning og bistand**

#### **3.3.1. Generelt om reglerne og de bagvedliggende hensyn**

Som beskrevet under pkt. 3.1 og 3.2 arbejder embedsværket i centraladministrationen i politisk ledede organisationer, hvor ministeren er den øverste chef og samtidig medlem af en regering og ansvarlig over for Folketinget. I overensstemmelse med over-/underordningsforholdet og princippet om politisk og retligt ansvarlige ministre har ministeren instruktionsbeføjelse over embedsværket i departementer og underliggende myndigheder (styrelser mv.), der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Embedsværket står således til ansvar over for ministeren, mens ministeren står til ansvar over for Folketinget.

Der er ikke fastsat lovregler om embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke findes regler og normer herom, men disse er særligt udviklet på grundlag af administrativ og parlamentarisk praksis ud fra nogle almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt.

Rammerne for embedsværkets rådgivning og bistand er udførligt beskrevet i de betænkninger mv., der er nævnt i kapitel 1, pkt. 1.3, og senest i højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensens bog *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar* (2022), s. 209 ff. Gennemgangen i dette kapitel bygger navnlig på Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og

dens ministre og betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 135 ff. og s. 171 ff.

De normer, der regulerer embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, kan siges navnlig at hvile på tre grundlæggende hensyn:

*For det første* er der hensynet til, at ministerstyret kan fungere. Det er som omtalt ovenfor karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet.

Embedsværket er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedsværk i forbindelse med regeringsændringer og ministerskifter. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver.

*For det andet* bør politiske beslutninger, som ministeren træffer, bygge på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske omstændigheder, over den påtænkte beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de økonomiske og administrative konsekvenser mv. af beslutningen.

*For det tredje* er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. Det er således en grundlæggende erfaring, at det politisk-administrative system kun kan fungere, hvis der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde. Tillid til centraladministrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er herunder også en betingelse for, at skiftende regeringer eller ministre kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.

I realiteternes verden bistår embedsværket langt fra alene den pågældende minister, men i vidt omfang også (via ministeren) Folketinget. Det er helt sædvanligt, at Folketinget beder regeringen om udredninger om faglige spørgsmål, f.eks. økonomiske, miljømæssige eller retlige problemstillinger. I sådanne tilfælde vil Folketinget i almindelighed have en klar forventning om – og interesse i – at ministerens besvarelse fremstår med den faglige autoritet, der ligger i, at den er forberedt og gennearbejdet i embedsværket med den ekspertise mv., som det råder over. På den måde kan der siges at bestå en fælles interesse for regeringen og Folketinget i, at embedsværket yder bistand.

På samme måde bistår embedsværket i realiteternes verden (via ministeren) også offentligheden, herunder medier, der retter henvendelse til ministeren eller ministeriet.

Generelt kan der siges at bestå to grænser for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre.

Først og fremmest kan embedsværket alene bistå ministeren med, hvad der i bred forstand kan betegnes som en "sag" i ministeriet. Det indebærer, at der skal være tale om forhold, som knytter sig til ministerens funktion som minister. Dette behandles under pkt. 3.3.3.

Såfremt der er tale om en "sag" i ministeriet, gælder der herudover grænser for, hvilken nærmere bistand embedsværket kan yde. Disse grænser er nærmere beskrevet under pkt. 3.3.4.

Under pkt. 3.3.2 omtales først ministrenes forskellige funktioner, idet grænserne for embedsværkets bistand og rådgivning bl.a. afhænger af, hvilke funktioner ministeren i det konkrete tilfælde udøver.

Som udgangspunkt gælder det følgende for embedsværket som helhed, dvs. såvel det almindelige embedsværk som de særlige rådgivere. Opgaverne og pligterne som særlig rådgiver afviger imidlertid i et vist omfang fra det almindelige embedsværks. Dette er kort beskrevet under pkt. 3.3.5.

### 3.3.2. En ministers forskellige funktioner

En minister varetager som person forskellige funktioner. En minister er medlem af regeringen og udøver i den egenskab, hvad der kan betegnes som regeringsfunktioner. I disse funktioner har ministeren bl.a. til opgave at søge at realisere regeringens politik, således som den f.eks. er kommet til udtryk i et regeringsgrundlag eller et lovprogram, eller som den løbende formuleres og udvikles af regeringen. Det er en central opgave for ministeren at medvirke ved videreudviklingen af regeringens politik, herunder ved fremsættelse af de nødvendige og relevante lovforslag.

Ministeren er samtidig forvaltningschef og dermed den øverste leder af det administrative ressortområde, der er henlagt til ministeriet. I denne egenskab træffer ministeren bl.a. afgørelser om udstedelse af konkrete forvaltningsakter, f.eks. meddelelse af tilskud eller tilladelser, og om fastsættelse af generelle regler, eksempelvis bekendtgørelser og cirkulærer. Denne funktion – der i øvrigt i vidt omfang varetages af embedsværket på ministerens vegne – vil i sit udgangspunkt være mindre politisk præget end funktionen som regeringsmedlem.

Samlet set kan de nævnte funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef siges at vedrøre posten som minister.

Ministeren varetager som person også funktioner, der ikke er knyttet til stillingen som minister. En minister vil således ofte være fremtrædende medlem af et politisk parti og i den forbindelse f.eks. have tillidsposter i partiet. Oftest er en minister samtidig medlem af Folketinget og vil i løbet af valgperioden have en række forpligtelser i forhold til sin valgkreds. I forhold til udøvelsen af disse funktioner kan ministeren betegnes som partipolitiker.

### 3.3.3. Krav om, at der skal være en "sag" i ministeriet

For at embedsværket kan yde bistand til ministeren, skal der være tale om forhold, som knytter sig til ministerens funktion som minister. I den forstand skal der være tale om en "sag" i ministeriet.

Heri ligger på den ene side den negative afgrænsning, at embedsværket som almindelig regel ikke kan yde ministeren rådgivning og bistand i forbindelse

med spørgsmål, som ingen berøring har med funktionen som minister. Embedsværket bør således f.eks. ikke rådgive og bistå ministeren om spørgsmål vedrørende ministerens almindelige status og position internt i ministerens parti, herunder i forhold til den pågældendes valgkreds mv. Noget sådant falder uden for embedsværkets opgaver og ville kunne undergrave tilliden til dets integritet og troværdighed.

I kravet om, at der skal være tale om en "sag" i ministeriet, ligger på den anden side, at embedsværket kan yde bistand i alle forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister. Der kan således ydes bistand, uanset om ministeren optræder som forvaltningschef (f.eks. fordi der er tale om udstedelse af en konkret forvaltningsakt i medfør af lovgivningen), som ressortminister (f.eks. fordi det drejer sig om udarbejdelse af lovforslag, folketingsbesvarelser, økonomiske vurderinger eller redegørelser) eller som regeringsmedlem (f.eks. fordi der er tale om forberedelse af et møde i et regeringsudvalg om koordination af regeringens politik).

#### **3.3.4. Normer for embedsværkets rådgivning og bistand, herunder Kodex VII**

Når embedsværket – inden for de beskrevne rammer – yder regeringen og dens ministre rådgivning og bistand, gælder der en række normer. I Kodex VII, som blev udgivet af Finansministeriet i 2015, er fremstillet syv centrale pligter, som embedsværket skal efterleve i sin rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Disse pligter gengives kortfattet i det følgende. I forlængelse heraf uddybes nogle af de centrale aspekter af embedsværkets rådgivning og bistand til ministre, som er særligt centrale for udvalgets arbejde.

Kodex VII er ikke en udtømmende angivelse af embedsværkets pligter. Således er mange forvaltningsretlige normer ikke omtalt i kodekset, herunder de principper om god forvaltningsskik, som skal overholdes i relation til borgere og virksomheder. Sådanne normer omtales ikke i det følgende.

##### *3.3.4.1. Kodex VII*

I Kodex VII omtales indledningsvis de overordnede retlige rammer for relationen mellem ministre og embedsværket.

Det fremhæves i den forbindelse, at ministeren har instruktionsbeføjelse over embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Det indebærer, at embedsværket professionelt og loyalt skal rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer. Embedsværket skal inden for lovgivningens rammer tage udgangspunkt i ministerens politiske linje, når det rådgiver og bistår ministeren.

Ministerens instruktionsbeføjelse og embedsværkets lydighedspligt er dog ikke ubegrænset. Embedsværkets rådgivning og bistand til ministrene skal holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder i centraladministrationen. Embedsværket skal således overholde en række pligter, som kan sætte grænser for lydighedspligten. En række af disse pligter er formuleret i Kodex VII.

Som det fremgår af Kodex VII, er overholdelsen af disse pligter afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen, og dermed også afgørende for, at embedsværkets arbejde opfattes som troværdigt af ministrene, Folketinget, medierne og borgerne. Regeringen og dens ministre skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til, at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves af Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, og for tilliden hos den enkelte borger.

Embedsværkets opgave er kort sagt professionelt og loyalt at rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer, herunder ved at iagttage de grundlæggende pligter for embedsværkets arbejde.

De syv centrale embedsmandspligter, der er fremstillet i Kodex VII, er følgende:

*1. Lovlighed.* Embedsmænd skal altid handle inden for gældende ret. De må ikke handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret.

2. *Sandhed.* Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.

3. *Faglighed.* Embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag, udtalelser og skriftligt materiale til Folketinget, pressen og offentligheden, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger.

4. *Udvikling og samarbejde.* Embedsmænd skal løbende bestræbe sig på at forbedre deres rådgivning og bistand til ministeren. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område, have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde, være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre.

5. *Ansvar og ledelse.* Embedsmænd skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ministeren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

6. *Åbenhed om fejl.* Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

7. *Partipolitisk neutralitet.* Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale, så de kan fungere som troværdige embedsmænd for skiftende regeringer. Embedsmænd må ikke yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål.

#### 3.3.4.2. *Nærmere om embedsværkets rådgivning og bistand*

3.3.4.2.1. Som det afspejles i Kodex VII, er det et grundlæggende princip ved det danske embedsmandssystem, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt og medvirke til, at politiske beslutninger hviler på relevant fagligt

grundlag. Heri ligger nærmere, at embedsværket loyalt skal give faglig bistand og politisk-taktisk rådgivning til den til enhver tid siddende minister og regering. Og samtidig skal det ligeså loyalt kunne betjene en anden minister og en anden regering med en anden politik. Det kræver bl.a., at der er konsistens i den faglige rådgivning før og efter et ministerskifte.

Det ligger også i pligten om partipolitisk neutralitet, at den enkelte embedsmand ikke må lade sine egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren. Herudover må embedsmænd ikke bistå ministeren i dennes rent partipolitiske aktiviteter, f.eks. i forhold til partiorganisation, valgkamp i forbindelse med folketingsvalg eller partipolitiske opgaver i forbindelse med kommunalvalg.

I det anførte ligger endvidere, at embedsværket ikke alene skal være partipolitisk neutralt, men over for omverdenen, herunder Folketinget, også fremstå sådan. Det har betydning for, at også fremtidige regeringer kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

3.3.4.2.2. Der er i den offentlige debat med mellemrum diskussioner af, hvilke aspekter af en sag embedsværket kan rådgive om. Overordnet gælder herom, at embedsværket kan – og skal – rådgive og bistå om såvel indholdsmæssige (faglige) som politisk-taktiske aspekter af en sag.

Som anført i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 144, vil den *indholdsmæssige (faglige) rådgivning* og bistand i praksis oftest ske i sammenhæng med ministerens eller regeringens egne planer eller overvejelser om gennemførelse af politiske initiativer, f.eks. fremsættelse af lovforslag eller fremlæggelse af redegørelser og handlingsplaner.

Rådgivningen behøver imidlertid ikke at være begrænset til regeringens egne initiativer. Den kan også være knyttet til initiativer, der kommer "udefra", f.eks. fra Folketingets partier, medierne eller interesseorganisationer. I praksis er det således en væsentlig opgave for embedsværket at analysere faglige problemstillinger, der knytter sig til forslag fremsat af oppositionen. Der kan f.eks. være tale om økonomiske, retlige eller miljømæssige vurderinger. Kunne så-

danne vurderinger ikke foretages og herefter fremlægges af regeringen, ville regeringen ikke have mulighed for på en saglig og forsvarlig måde at forholde sig til de pågældende udspil.

Foruden det i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand anførte kan den indholdsmæssige (faglige) rådgivning siges at have til formål at levere kvalificeret beslutningsstøtte til politiske og administrative beslutningsprocesser. Det drejer sig bl.a. om udarbejdelse af policyanalyser, herunder effekt- og problemanalyser samt overvågnings- og implementeringsanalyser, og institutionelle og styringsmæssige analyser. I embedsværket kan der i den forbindelse skelnes mellem tre former for faglighed, der alle kommer i spil i den indholdsmæssige (faglige) rådgivning:

1. *Uddannelsesfaglighed*. Embedsværkets uddannelsesforankrede kompetencer som generalister (jurister, politologer og økonomer mv.) og specialister (biologer, dyrlæger, ingeniører, læger mv.).

2. *Ressortfaglighed*. Embedsværkets kompetencer tillært ved arbejde inden for et bestemt politikområde, herunder embedsværkets indsigt i ministeriets opgaver, lovgivning og politik.

3. *Procesfaglighed*. Embedsværkets kendskab til arbejdsgangene i centraladministrationen, herunder de politiske og administrative processer i de enkelte ministerier og underliggende myndigheder og i centraladministrationen generelt.

Ud over at rådgive og bistå om en sags indholdsmæssige (faglige) aspekter har embedsværket også til opgave at fungere som rådgiver og sparringspartner med hensyn til *politisk-taktiske aspekter*. Et spørgsmål af central betydning for en ministers overvejelser i forbindelse med politiske initiativer er således ofte, hvilke politiske holdninger til sagen der kan forventes hos de relevante parter, herunder hos Folketingets partier, interesseorganisationer og medierne. Det vil i den forbindelse ligeledes være et vigtigt spørgsmål, hvorledes et påtænkt initiativ forholder sig til regeringens almindelige politik på området, og om der er politiske forlig på området, som ministerens initiativ skal tage højde for.

Der vil ofte være en snæver sammenhæng mellem den indholdsmæssige (faglige) rådgivning og den politisk-taktiske rådgivning. Som anført i Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre vil det i mange tilfælde således ikke være muligt for en minister at danne sig en opfattelse af en sags politiske aspekter uden en grundig analyse og redegørelse fra embedsværket for de faglige aspekter og konsekvenser af det pågældende forslag. Det vil her være en sædvanlig og naturlig opgave for embedsværket at sætte denne analyse ind i en relevant politisk sammenhæng, således at der gives ministeren et samlet grundlag at træffe beslutning på.

I Bo Smith-udvalgets rapport, s. 122 ff., er den politisk-taktiske rådgivning defineret som den rådgivning af ministeren og regeringen, hvor embedsværket bistår den siddende politiske ledelse med, hvordan den skaber tilslutning til sin foretrukne politik, og hvordan den overvinder politisk modstand. Udvalget pegede i den forbindelse på, at den politisk-taktiske rådgivning kommer i spil i forhold til en lang række opgaver:

- Deltagelse i regeringens arbejde, herunder forelæggelse af sager i regeringens koordinerende organer, f.eks. Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget.
- Lovgivningsarbejde, herunder forberedelse af lovforslag i ministeriet, fremsættelse for Folketinget og deltagelse i forslagets behandling i salen og i folketingsudvalg.
- Forberedelse af ministrenes deltagelse i samråd i Folketingets stående udvalg og i forespørgselsdebatter i Folketinget.
- Forhandlinger med partierne om reformudspil og andre sager, hvor det handler om at sikre politisk opbakning til regeringens og de enkelte ministres politik, herunder i stigende grad også efterfølgende forhandlinger i politiske følgegrupper og forligskredse.
- Behandling af sager på ministerområdet, hvor sagen før afgørelse forelægges ministeren, og hvor ministerens politiske vurdering inden for rammerne af gældende ret indgår i det grundlag, hvorpå afgørelsen træffes.
- Politisk kommunikation, herunder forberedelse af politiske udspil samt deltagelse i den løbende politiske debat om ministeriets område.

3.3.4.2.3. Som det er beskrevet i Kodex VII, s. 40 ff. under embedsmandspligten ansvar og ledelse, skal embedsværket medvirke til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er i den sammenhæng en del af embedsværkets generelle loyalitets- og lydighedspflicht, at embedsværket som udgangspunkt skal efterleve ordrer fra sine overordnede, herunder en minister.

Lydighedspigten er imidlertid ikke ubegrænset. Embedsmænd skal således gøre deres overordnede opmærksom på tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspigten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal embedsmanden som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.

Embedsmænd skal imidlertid sige fra og nægte at udføre en overordnetes ordre, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedspigten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbare overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.

Normalt vil der ikke være tvivl om, hvorvidt en handling er ulovlig eller i strid med sandhedspigten, men sådanne situationer kan opstå. Spørgsmålet om, hvordan embedsmænd i sådanne situationer skal agere, ses ikke at være endeligt afklaret.

Som nærmere beskrevet af Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar (2022)*, s. 243, er opfattelsen i den traditionelle lære om pligten og retten til at efterkomme den overordnedes ordrer, at pligten og retten følges ad. I tilfælde af klar ulovlighed er der således hverken pligt eller ret til at følge ordren, mens der i alle andre tilfælde – herunder tilfælde af ordrer, der muligvis, men ikke klart er ulovlige – er både pligt og ret til at efterkomme ordren.

Denne opfattelse indebærer, at den ansatte, som undlader at efterkomme en ordre, der muligvis, men ikke klart er ulovlig, kan blive mødt med disciplinære sanktioner, selvom det efterfølgende statueres, at ordren var ulovlig.

I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af Djøfs fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), s. 134 ff., anføres om spørgsmålet, at den traditionelle beskrivelse af retstilstanden vedrørende den ansattes lydighedspligt over for ordrer, hvis ulovlighed ikke er sikker, ikke kan anses for tvingende. Den helt overvejende opfattelse i arbejdsgruppen var, at den ansatte ikke alene bør være fritaget for lydighedspligt med hensyn til sikkert ulovlige ordrer. Fritagelsen for lydighedspligt burde ifølge udvalget også antages, hvis ordrens ulovlighed ikke kan fastslås med sikkerhed, men en kvalificeret juridisk bedømmelse fører til, at tungtvejende grunde taler for at anse ordren for ulovlig.

Denne opfattelse ses at have fået tilslutning i senere publikationer. Eksempelvis fremgår af Kodex VII, s. 42, følgende om tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en handling er ulovlig eller i strid med sandhedspligten:

- En embedsmand, som er opmærksom på et tvivlstilfælde, skal gøre sin overordnede opmærksom herpå og bør oplyse om sagens forhold og sin vurdering af tvivlstilfældet.
- Den overordnede skal træffe en beslutning, der afgør tvivlsspørgsmålet. Den overordnede skal træffe sin afgørelse ud fra en vurdering af, hvad der er inden for rammerne af loven og af sandhedspligten, og vil kunne pådrage sig et ansvar herfor, hvis det efterfølgende viser sig, at afgørelsen var forkert (f.eks. i tilfælde, hvor en domstol kommer frem til et andet resultat end den overordnede).
- En embedsmand har pligt til at efterleve den overordnedes afgørelse af et tvivlstilfælde. Undtaget herfra er dog den situation, hvor embedsmanden har en stærk begrundelse for, at den overordnede embedsmands afgørelse er i strid med loven eller med sandhedspligten. Her har embedsmanden ret til at sige fra, men ikke pligt til at sige fra. Embedsmanden kan i disse tilfælde – når vedkommende har oplyst sin overordnede om sagens forhold og sin vurdering af tvivlstilfældet – ikke pådrage sig et ansvar for at efterleve afgørelsen.

### 3.3.5. Særlige rådgivere

Ud over det almindelige embedsværk, som betjener skiftende regeringer, vil ministre kunne ansætte en eller flere særlige rådgivere. Særlige rådgivere er

navnlig kendetegnet ved, at deres ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode.

Særlige rådgivere har ikke beføjelse til at give instruktioner til det almindelige embedsværk uden for den stabsfunktion, som de er tilknyttet (typisk et ministersekretariat). En særlig rådgiver kan f.eks. fungere som politisk rådgiver og sparringspartner for ministeren ved, at vedkommende i kraft af sin baggrund eller særlige viden kan tilføre indfaldsvinkler, som det kan være vanskeligt at få fra det almindelige embedsværk. Endvidere kan en særlig rådgiver bistå ministeren med pressehåndtering og strategisk kommunikation. Endelig kan en særlig rådgiver have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland, herunder til folketingsgruppen og partiet, som kan være til nytte for ministeren.

Særlige rådgivere er underlagt de samme pligter i Kodex VII om lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse samt åbenhed om fejl som øvrige embedsmænd, men vil modsat de almindelige embedsmænd ikke på samme måde være omfattet af pligten om partipolitisk neutralitet. Dette skyldes, at de særlige rådgiveres ansættelse er knyttet til ministeren og dennes funktionsperiode, hvorfor der ikke er samme hensyn at tage til deres genanvendelighed i forhold til skiftende regeringer.

Særlige rådgivere er udførligt behandlet i betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd, s. 128 ff. og s. 217 ff., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 28 ff. og s. 171 ff., og betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, hvortil der generelt kan henvises. I det følgende omtales særligt antallet af særlige rådgivere (pkt. 3.3.5.1) og de særlige rådgiveres rekruttering og opgaver (pkt. 3.3.5.2).

#### *3.3.5.1. Antallet af særlige rådgivere*

Som det fremgår af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 42 ff., vurderede udvalget, at systemet med et begrænset antal særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed fungerer tilfredsstillende. Udvalget anførte, at der er tungtvejende hensyn, som taler for et yderst begrænset antal særlige rådgivere

pr. minister. Det var således udvalgets vurdering, at et større antal særlige rådgivere i ministerierne – specielt hvis der er tale om flere politiske rådgivere – vil kunne medføre, at de særlige rådgivere i betydelig udstrækning vil komme til at udgøre en særskilt politisk-taktisk rådgivningsenhed, som på en uhensigtsmæssig måde er afkoblet fra ministeriets faglige rådgivning og sagsbehandling.

Udvalget anbefalede, at antallet af særlige rådgivere ikke skulle overstige to til tre pr. minister. Ansættelsen af mere end én særlig rådgiver pr. minister burde efter udvalgets opfattelse i det enkelte tilfælde normalt være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Det fremgår af betænkningen, at daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen (Venstre) i forbindelse med regeringsovertagelsen i 2001 besluttede, at hver minister maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. Pr. 1. maj 2004 var det ifølge betænkningen, s. 28, 14 ud af 18 ministre, der havde ansat én særlig rådgiver.

Af betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, s. 27 ff. og s. 122 f., fremgår, at det samlet set var udvalgets opfattelse, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver. Samtidig vurderede udvalget på linje med betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, at systemet med et begrænset antal særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed har fungeret tilfredsstillende. Udvalget fandt således ikke grundlag for at ændre anbefalingen i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand om, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat burde være yderst begrænset og ikke overstige to til tre pr. minister.

Af betænkningen fremgår endvidere, at i forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 2011 indførte regeringen bestående af Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti et regelsæt for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere. Flertallet af ministre kunne ifølge regelsættet maksimalt ansætte én særlig rådgiver. En række ministre, som var medlem af Koordinationsudvalget eller Økonomiudvalget med ekstra koordinerende opgaver, kunne maksimalt ansætte to rådgivere. Pr. 1. februar 2013 var det ifølge betænkning

gen, s. 21, alle ministre i den daværende regering, der havde ansat en særlig rådgiver. 15 ministre havde ansat én særlig rådgiver, mens otte ministre havde ansat to særlige rådgivere.

I den nuværende regering bestående af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne var der pr. 25. januar 2023 ansat særlige rådgivere for alle 23 ministre. Statsministeren havde ansat tre særlige rådgivere, fire ministre (forsvarsministeren, udenrigsministeren, finansministeren og økonomiministeren) havde hver ansat to særlige rådgivere, mens de resterende ministre hver havde ansat én særlig rådgiver.

Om styrkelsen af Statsministeriet og oprettelsen af et politisk sekretariat i Statsministeriet under statsminister Mette Frederiksen i forbindelse med regeringsskiftet i 2019 henvises nærmere til pkt. 3.4.3.

#### *3.3.5.2. De særlige rådgiveres rekruttering og opgaver*

*3.3.5.2.1.* Det fremgår af betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, s. 21, at der siden 2001 er sket væsentlige ændringer i rekrutteringen af særlige rådgivere. Hvor de særlige rådgivere i 2001 for omtrent halvdelen blev rekrutteret fra stillinger i medierne, mens den anden halvdel blev rekrutteret ligeligt fra kommunikationsrådgivningsbranchen og ministerens partiorganisation, indebar udviklingen frem til og med regeringsskiftet i september 2011 et meget betydeligt fald i rekrutteringen fra medierne og en modsvarende stigning i rekrutteringen fra partiorganisationerne og kommunikationsbranchen.

Som det fremgår af Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensens notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, s. 35, har de særlige rådgivere siden årtusindskiftet typisk haft baggrund i ministrenes partipolitiske bagland.

*3.3.5.2.2.* Om de særlige rådgiveres opgaveprofil kan henvises til betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, s. 98 ff. Det anføres i sammenfatningen, s. 113, at de særlige rådgiveres opgaver er mangesidige, bestående af medierelaterede opgaver, sekretariatsbetjening af

ministeren, rådgivning af ministeren i form af generel sparring, udarbejdelse af taleudkast, ledsagelse af ministeren til forskellige former for møder samt varetagelse af eksterne kontakter til Folketinget. Den mest iøjnefaldende ændring siden 2001 var ifølge betænkningen, at ministrene i 2012 i betydelig højere grad end før fik bistand til løsningen af deres partirelaterede opgaver med taleskrivning, kontakt til partiorganisationen og valgkredsen samt i forbindelse med deltagelse i møder i partiregi.

Som det fremgår af Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensens notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, s. 35, er de særlige rådgivere i dag inddraget i såvel partipolitisk bistand som faglig og ikke mindst politisk-taktisk rådgivning af ministrene.

## 3.4. Tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet i praksis

### 3.4.1. Overordnet om regeringsudvalg og deres retlige betydning

Som nævnt under pkt. 3.1.1 er udgangspunktet for regeringens organisation og arbejde ministerialsystemet og ministerstyret, der indebærer, at hver enkelt minister er ansvarlig for sit eget ressortområde. Bortset fra enkelte bestemmelser i grundloven, herunder § 17 om statsråd, indeholder hverken grundloven eller lovgivningen i øvrigt regler om tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet.

Det tilkommer således den til enhver tid siddende statsminister at tilrettelægge arbejdet i regeringen, som det findes mest hensigtsmæssigt. Dette gælder bl.a. i forhold til, hvilke og hvor mange regeringsudvalg der skal være, hvilke sager der skal drøftes, og hvem der deltager i udvalgsmøderne. Antallet og sammensætningen af regeringsudvalgene varierer derfor over tid og fra regering til regering.

Flere regeringsudvalg går typisk igen fra regering til regering (navnlig Koordinationsudvalget og Sikkerhedsudvalget under statsministerens formandskab og Økonomiudvalget under finansministerens formandskab). Andre regeringsudvalg kan variere fra regering til regering. Under Mette Frederiksens regering (bestående af Socialdemokratiet) blev der f.eks. i 2019 oprettet et nyt re-

geringsudvalg i form af Udvalget for Grøn Omstilling (under klima-, energi- og forsyningsministerens formandskab) og i 2020 Udvalget for covid-19 (under sundhedsministerens formandskab).

Senest fremgår det af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsenteret af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, at regeringen vil indføre en regeringsledelse, der har ansvaret for at lede regeringen. Udvalget har karakter af et fast regeringsudvalg og består af statsministeren (formand), vicesstatsministeren og forsvarsministeren, udenrigsministeren, finansministeren og økonomiministeren.

Regeringsudvalgene har sædvanligvis bestået af en fast kreds af ministre under en ministers formandskab, idet øvrige ministre kan deltage i møderne efter behov, f.eks. hvis de er ansvarlige for den sag, der er til drøftelse. Ud over relevante ministre deltager typisk også en række embedsmænd, herunder departementschefer. Herudover har der efter en konkret vurdering også deltaget andre relevante departementschefer og andre embedsmænd, herunder særlige rådgivere. Sager, der drøftes i et regeringsudvalg, drøftes typisk forinden på et forberedende udvalg uden ministerdeltagelse (f.eks. Det Forberedende Koordinationsudvalg, Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål eller Det Forberedende Økonomiudvalg).

Drøftelse af sager i Koordinationsudvalget sker normalt på baggrund af skriftligt materiale i form af et cover med eventuelle bilag, som typisk vil indeholde et forslag til løsning af sagen (en indstilling). Materialet udarbejdes med inddragelse af de ministerier, som sagen er relevant for. Der henvises nærmere om den praktiske gennemførelse af sager i Koordinationsudvalget under Mette Frederiksens regering (bestående af Socialdemokratiet) til kapitel 4.1 i Minkkommissionens beretning, som blev afgivet til Folketinget den 30. juni 2022 (Folketingsåret 2021-22 – Granskningsudvalget (Alm. del) – bilag 46).

### **3.4.2. Regeringsudvalgene over tid**

Som nærmere gennemgået i Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensens notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, s. 5 ff., har der langt tilbage været tradition for at nedsætte mere eller mindre faste rege-

ringsudvalg, hvor ministre fra forskellige ministerier mødes for at behandle sager, der går på tværs af ministerierne. Antallet af regeringsudvalg toppede med 25 i 1982, men navnlig siden regeringsskiftet i 2001 er der fastholdt et relativt lavt antal faste regeringsudvalg (i gennemsnit mellem fire og syv). Tilsvarende er antallet af ministerpladser faldet i regeringsudvalgene.

Siden 2001 kan der ifølge notatet konstateres en tendens til, at regeringsudvalgene består af ministre med tværgående kompetencer (forstået som statsministeren, finansministeren, udenrigsministeren og justitsministeren). Derimod synes fagministerierne at være svækkede i repræsentationen i de faste regeringsudvalg, hvilket ifølge notatet kan tyde på, at der over tid er kommet et stærkere magtcentrum i regeringsarbejdet domineret af ministre med tværgående kompetencer.

Notatets analyse af sager i Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget siden 2001 viser, at sager, der behandles i Koordinationsudvalget, er steget markant. Derudover er det markant, at antallet af sager, som i perioden fra 2003 og frem til 2015 har været behandlet i Økonomiudvalget, er væsentligt højere end antallet af sager, der har været behandlet i Koordinationsudvalget.

Om Finansministeriets rolle fremgår det af notatet, at ministeriet som fast medlem af både Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget i alle årene omfattet af analysen har indtaget en central rolle i den interne samordning i regeringsarbejdet. Dette er ifølge notatet naturligt som følge af ministeriets rolle som udgiftsstyrende og som regeringens chefforhandler i en række forhandlinger med Folketinget, kommuner, regioner og arbejdsmarkedets parter.

### **3.4.3. Nærmere om Statsministeriets rolle**

Historisk har Statsministeriet været en lille organisation. Tanken har været, at Statsministeriet skulle være et sekretariat for statsministeren og stå for den tværgående koordination af regeringsarbejdet.

Kort efter regeringsovertagelsen i 2019 besluttede statsminister Mette Frederiksen (Socialdemokratiet) at styrke Statsministeriet. Statsministeren oprettede i den forbindelse et politisk sekretariat i ministeriet, der skulle have særligt

fokus på regeringens prioriterede projekter, politikudvikling og kommunikation, bidrage til at styrke den strategiske ledelse af regeringen samt øge den interne koordination mellem ministre og særlige rådgivere, jf. Statsministeriets pressemeddelelse af 4. juli 2019, "Statsministeriet styrkes med nyt politisk sekretariat". Sekretariatet bestod ved oprettelsen af tre særlige rådgivere (heraf en med titel af stabschef, der blev leder af sekretariatet) og en sekretær. Stabschefen blev samtidig som noget nyt fast medlem af regeringens Koordinationsudvalg og Økonomiudvalg. Denne ordning er efterfølgende ændret, således at ingen særlige rådgivere i dag er fast medlem af disse regeringsudvalg.

I pressemeddelelsen af 4. juli 2019 om oprettelsen af det politiske sekretariat udtalte statsminister Mette Frederiksen bl.a.:

” Jeg ønsker at lede en regering, hvor vi sætter en klar politisk retning for Danmark. Der er behov for en langsigtet strategi, hvor beslutningerne ses i en helhed. Hvis det skal lade sig gøre, så er der behov for at styrke den strategiske ledelse af regeringen, og det gør vi nu ved blandt andet at oprette et politisk sekretariat i Statsministeriet.

Vi har i Danmark et enormt kompetent embedsapparat, som er garanten for, at beslutninger træffes på et fagligt solidt grundlag, og at de efterfølgende implementeres. Det står imidlertid ikke i modsætning til, at vi nu styrker politikudviklingen og den politiske ledelse af regeringen, for i sidste ende skal en regering vurderes på de politiske resultater, vi skaber til gavn for danskerne.

I tillæg til det politiske sekretariat bestod styrkelsen af Statsministeriet endvidere i en styrkelse af Statsministeriets Indenrigspolitiske Afdeling, som blev tilført yderligere ressourcer i form af embedsmænd fra øvrige ministerier, jf. Statsministeriets pressemeddelelse af 2. september 2019, "Organisationsudvidelse i Statsministeriet". Styrkelsen bestod bl.a. i, at afdelingen fik tilført et antal årsværk omfattende både chefer og medarbejdere, jf. Statsministeriets pressemeddelelse af 28. august 2020, "Styrkelse af Statsministeriet og ændring af regeringsudvalgene". Hertil er der som noget nyt oprettet en afdeling for økonomisk politik i Statsministeriet.

I forbindelse med statsministerens besvarelse af samrådsspørgsmål A (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 27. september 2019 om organisationsændringerne i Statsministeriet tilkendegav statsministeren bl.a. følgende (Folketingsåret 2018-19 (2. samling) – endeligt svar på spørgsmål nr. 29 (Alm. del) fra Udvalget for Forretningsordenen, hvor statsministerens talepapir til brug for samrådet blev oversendt til Udvalget for Forretningsordenen):

” [...]

Derfor er det efter min opfattelse helt afgørende, at en regering har de bedst mulige rammer for at gennemføre den politik, den er valgt på.

Og for denne regering er det et led heri, at Statsministeriet får en styrket rolle i forhold til at udvikle regeringens politik på centrale områder og følge op på regeringens prioriteter.

Man kan have forskellige meninger om det. Andre kan mene, at man bør organisere sig anderledes. Eksempelvis, at politikudvikling fortrinsvis skal ske i Finansministeriet.

Men jeg ser sådan på det, at det er nødvendigt at give Statsministeriet flere muskler i forhold til politikudvikling og koordination. Og det er en naturlig følge af, at jeg i højere grad end det, der har været traditionen, ønsker som statsminister at sætte mig for bordenden for at få gennemført regeringens kerneprioriteter.

Det kræver flere muskler i Statsministeriet.

[...]

Efter regeringsskiftet i 2019 er det organisatorisk mest markante, at antallet af årsværk i Statsministeriets departement er vokset fra 69 i 1. kvartal 2019 til knap 89 i 1. kvartal 2021. Selvom det relativt er en stor vækst, er det ikke en vækst, der gør Statsministeriet til et stort ministerium sammenlignet med de øvrige ministerier, jf. Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mor-

tensens notat om centraladministration siden årtusindskiftet, s. 16. Der kan i den forbindelse også henvises til de bearbejdede nøgletal fra Finansministeriet og KL, hvoraf det fremgår, at der i centraladministrationen generelt er sket en betydelig stigning i antal årsværk siden 3. kvartal 2017, jf. nærmere kapitel 4, pkt. 4.2.3.

## 3.5. Mediernes samspil med ministre og embedsværk

Udvalget har i sit arbejde fokuseret på de mest centrale emner for samspillet mellem medierne og ministrene, herunder ministrenes embedsværk. På den baggrund beskrives under pkt. 3.5.1 reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, mens rammerne for ministres brug af sociale medier omtales under pkt. 3.5.2.

### 3.5.1. Aktindsigt

En væsentlig del af samspillet mellem medier, ministre og embedsværk består i mediernes muligheder for at få indsigt i oplysninger i den statslige forvaltning. De mest centrale regler i den forbindelse er reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 (offentlighedsloven), og lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 (miljøoplysningsloven). Øvrige regler om aktindsigt i f.eks. forvaltningsloven, sundhedsloven, databeskyttelsesloven og arkivloven omtales ikke.

#### 3.5.1.1. Reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven

Journalisters anmodninger om aktindsigt behandles som udgangspunkt efter reglerne i offentlighedsloven, der blev vedtaget i 2013. Udgangspunktet efter offentlighedsloven er offentlighedsprincippet, hvorefter enhver har ret til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Som nærmere beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 235 ff., der ligger til grund for den gældende offentlighedslov, varetager loven herved en række grundlæggende formål, herunder hensynet til et åbent, demokratisk samfund, informations- og ytringsfriheden, offentlighedens kontrol, offentlighedens tillid, medierne og retssikkerheden.

Som anført i betænkningen, s. 429 ff., kan offentlighedsprincippet ikke gennemføres uden undtagelser. Offentlighedsloven indeholder på den baggrund en række undtagelsesbestemmelser, der er udtryk for nogle hensyn og beskyttelsesinteresser, der er fundet tungtvejende nok til, at offentlighedsprincippet kan fraviges. Af betydning for mediernes dækning af forhold i centraladministrationen gælder navnlig, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget (offentlighedslovens § 20), interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24), samt dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (den såkaldte folketingspolitikerregel i offentlighedslovens § 27, nr. 2), som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt.

Retten til aktindsigt i f.eks. ministerbetjeningsdokumenter omfatter dog som udgangspunkt oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter omfattet af de nævnte bestemmelser. Dette følger af den såkaldte ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 28.

En væsentlig forudsætning for, at forvaltningsmyndigheder kan give aktindsigt, er, at myndighederne journaliserer dokumenter. Efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Offentlighedsloven indeholder desuden regler om sagsbehandlingstider for anmodninger om aktindsigt. En anmodning om aktindsigt skal efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, afgøres snarest. Anmodningen skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

### 3.5.1.2. Kort om reglerne om aktindsigt efter miljøoplysningsloven

En anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger skal behandles efter de særlige regler i miljøoplysningsloven. Miljøoplysninger er defineret i lovens § 3 og omfatter ud over oplysninger om miljøet også oplysninger, der vedrører administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer mv., hvis foranstaltningen påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Aktindsigt efter miljøoplysningsloven kan stille den aktindsigtssøgende bedre end efter offentlighedsloven. Dette skyldes navnlig, at aktindsigt efter miljøoplysningslovens regler som udgangspunkt sker efter den tidligere offentlighedslov fra 1985, der ikke indeholder de samme undtagelser fra retten til aktindsigt som den gældende offentlighedslov. Det drejer sig bl.a. om ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 og folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2.

### 3.5.2. Ministres brug af sociale medier

Udvalget har set nærmere på, hvordan sociale medier påvirker samspillet mellem ministre, embedsværk og medier. På den baggrund beskrives i det følgende rammerne for ministrenes brug af sociale medier og embedsværkets bistand hertil. Der skelnes mellem profiler, der føres af et ministerium (pkt. 3.5.2.1), og profiler, der føres af den pågældende minister som privatperson (pkt. 3.5.2.2).

Ministres brug af sociale medier og embedsværkets bistand hertil er ikke berørt i tidligere udvalg eller lignende, der har beskæftiget sig med forholdet mellem ministre og embedsmænd. Det følgende bygger derfor i høj grad på praksis fra Folketingets Ombudsmand, jf. navnlig Folketingets Ombudsmands sag nr. 22/01283, som blev offentliggjort den 10. november 2022.

#### 3.5.2.1. Profiler på sociale medier, der føres af et ministerium (ministerprofiler og ministerieprofiler)

Oprettelse og administration af profiler på sociale medier, der føres af et ministerium, udgør en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, og de almindelige forvaltningsretlige regler og principper finder derfor anvendelse. Sådanne profiler kan være knyttet til ministeren personligt (ministerprofiler) eller til

ministeriet (ministerieprofiler). Her gælder bl.a. forvaltnings- og offentlighedsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og lighed samt princippet om god forvaltningsskik. Også databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven kan have betydning i forhold til håndtering af indlæg på sådanne profiler.

På sådanne profiler kan der udarbejdes opslag om emner, som vedrører ministerens varetagelse af opgaver og funktioner som minister, dvs. ministerielle forhold. Opslag bør derimod ikke vedrøre f.eks. partipolitiske forhold. Ved administrationen vil det sædvanlige ministeransvar gælde, jf. herom pkt. 3.2.2.

Inden for disse rammer vil opslag på minister- eller ministerieprofiler udgøre en "sag" i ministeriet, og embedsværket vil kunne udarbejde opslag og stå for driften af profilerne.

### *3.5.2.2. Private profiler*

Ministers private profiler – dvs. profiler, som ikke føres af den pågældende som minister – vil som udgangspunkt ikke være omfattet af de samme forvaltningsretlige regler som minister- og ministerieprofiler.

Da der som nævnt skal iagttages en række forvaltningsretlige regler, hvis en profil føres som minister- eller ministerieprofil, er det vigtigt, at det er tydeligt, at der er tale om en privat profil. Det kan f.eks. ske ved, at det på en sådan profil understreges, at profilen ikke drives som minister- eller ministerieprofil.

En privat profil bør ikke de facto anvendes som minister- eller ministerieprofil. Der bør således ikke kunne rejses tvivl om, at officielle nyheder fra et ministerium udgår fra ministeriets hjemmeside eller fra en minister- eller ministerieprofil – og altså ikke fra en ministers private profil.

Som anført ovenfor under pkt. 3.3 vil embedsværket alene kunne bistå ministre i det omfang, der er tale om en "sag" i ministeriet. I sådanne sager vil embedsværket bl.a. skulle overholde princippet om partipolitisk neutralitet. Embedsværkets mulighed for at bistå og rådgive ministrene i forbindelse med private profiler må således antages at være væsentligt mere begrænset end

ved minister- og ministerieprofiler. Særlige rådgivere vil derimod efter omstændighederne kunne have videre rammer, bl.a. fordi princippet om partipolitisk neutralitet ikke på samme måde gælder for dem, jf. herom pkt. 3.3.5.

Kapitel 4  
**Grundlaget  
for udvalgets  
overvejelser og  
anbefalinger**

I dette kapitel redegøres for grundlaget for udvalgets overvejelser og anbefalinger.

Kapitlet er struktureret således, at der indledningsvis redegøres kort for de seneste års sager og diskussioner af betydning for forholdet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier (pkt. 4.1). Dernæst redegøres for de undersøgelser mv., som udvalget har fået foretaget til brug for sit arbejde (pkt. 4.2).

## 4.1. De seneste års sager og diskussioner

Som omtalt i kapitel 1 har rammerne for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier også efter offentliggørelsen af Bo Smith-udvalgets rapport jævnligt været til debat.

Et centralt emne for debatten har været, om der er sket et skifte i embedsværkets rolle i forhold til tidligere, herunder om den politisk-taktiske rådgivning i dag har fået et sådant omfang og fokus, at den indholdsmæssige (faglige) del af rådgivningen trænges i baggrunden. Endvidere har organiseringen af regeringens arbejde og beslutningsprocesser været genstand for diskussion.

Debatterne er bl.a. opstået i lyset af, at der siden 2015 er blevet gennemført undersøgelser (fire undersøgelses- og granskningskommissionsundersøgelser samt en rigsretssag) af en række sager, der har resulteret i kritik af embedsfolk og myndigheder i centraladministrationen og domfældelse af en minister i Rigsretten.

I det følgende omtales under pkt. 4.1.1 de nævnte sager. Endvidere omtales rapporten "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020" fra en udredningsgruppe vedrørende håndteringen af covid-19 nedsat af Folketinget i januar 2021, idet denne rapport behandler problemstillinger om Statsministeriets centrale, koordinerende og initiativtagende rolle i regeringens håndtering af covid-19, som udvalget har fundet relevante for sit arbejde.

Herefter omtales i pkt. 4.1.2 på baggrund af navnlig Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020 nogle udviklingstræk i mediebildet og medienes rolle, som har haft betydning for udvalgets overvejelser og anbefalinger.

Endelig omtales i pkt. 4.1.3 de seneste års diskussioner om ministres brug af særlige rådgivere, herunder særlige rådgiveres deltagelse i regeringsudvalgs-møder.

### **4.1.1. Kommissionsundersøgelser mv. siden 2015**

#### *4.1.1.1. Tibetkommissionen*

I december 2015 nedsatte den daværende regering (bestående af Venstre) Tibetkommissionen, som fik til opgave at undersøge og redegøre for sagen om politiets indgriben over for demonstranter i forbindelse med kinesiske statsbesøg i 2012-2014.

Undersøgelseskommissionen afgav beretning i december 2017. Kommissionen blev gennedsat i juni 2018, fordi der efter afgivelsen af kommissionens beretning var fremkommet oplysninger om materiale, som ikke var blevet identificeret og udleveret til kommissionen. Den gennedsatte Tibetkommission fik til opgave at gennemføre en supplerende undersøgelse af de forhold, der var omfattet af kommissionens oprindelige kommissorium, og fik endvidere til opgave at undersøge og redegøre for kinesiske statsbesøg, der lå forud for det oprindelige kommissorium. Kommissionen afgav herefter sin endelige beretning i marts 2022, hvor der blev udtalt kritik af en række embedsfolks og myndigheders ageren.

Tibetkommissionen satte fokus på en efter kommissionens opfattelse uhenigtsmæssig forvaltningskultur, der havde præget myndighedernes håndtering af kinesiske statsbesøg i Danmark. Kommissionen fandt således, at Udenrigsministeriets håndtering af kinesiske statsbesøg i Danmark generelt havde været præget af en forvaltningskultur, hvor hensynet til at undgå at støde de kinesiske gæster blev sat over grundlovens og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af forsamlings- og ytringsfriheden.

Tibetkommissionen satte endvidere fokus på det ansvar, der kan påhvile en myndighed ud over eget ressortområde. Kommissionen fandt det kritisabelt,

at Udenrigsministeriet ikke ved videregivelse til Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Københavns Politi (som begge hører under Justitsministeriet) af de kinesiske ønsker om, at synlige anti-kinesiske demonstrationer og menings-tilkendegivelser skulle undgås ved officielle besøg fra Kina, præciserede, at bl.a. grundloven skulle overholdes. Kommissionen henviste i den forbindelse bl.a. til, at Udenrigsministeriets kontakt med PET og Københavns Politi var egnet til at bibringe PET og Københavns Politi den opfattelse, at politiet skulle bestræbe sig på at undgå, at de kinesiske gæster så eller hørte demonstrationer. Kommissionen fandt det særdeles kritisabelt, at Udenrigsministeriet ved konkrete besøg aktivt havde tilskyndet til og samarbejdet om, at anti-kinesiske demonstrationer blev forhindret af Københavns Politi.

#### *4.1.1.2. Instrukskommissionen*

I januar 2020 nedsatte den daværende regering (bestående af Socialdemokratiet) Instrukskommissionen, der fik til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knyttede sig til statslige myndigheders generelle administration og håndtering af konkrete sager om indkvartering af gifte eller samlevende asylansøgere, hvoraf den ene var mindreårig. Undersøgelseskommissionen afgav en delberetning i december 2020, der indeholdt en redegørelse for begivenhedsforløbet og kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kunne lægges til grund om det faktiske forløb.

Delberetningen førte til, at Folketinget den 2. februar 2021 med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 134 om rigsretstiltale mod forhenværende minister Inger Støjberg rejste rigsretssag mod den forhenværende udlændinge-, integrations- og boligminister, som ved Rigsrettens dom af 13. december 2021 blev idømt 60 dages fængsel. I sagen fandt Rigsrettens flertal på 25 ud af 26 dommere, at Udlændingestyrelsens sagsbehandling var foregået i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til privatliv og familieliv samt almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. konkret og individuel sagsbehandling, og at denne sagsbehandling måtte anses for at være en følge af, at den daværende minister havde truffet beslutning om at indføre en indkvarteringsordning uden undtagelsesmuligheder, selvom ministeren var blevet advaret af sit embedsværk om, at en sådan indkvarteringsordning ikke var lovlig.

Den sidste del af Instrukskommissionens beretning blev afleveret i april 2021, hvor der blev udtalt kritik af flere personer i embedsværket. I beretningen konkluderede Instrukskommissionen bl.a., at ministeren havde afgivet en klart ulovlig, undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen, og at en række embedsfolk i såvel Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet som Udlændingestyrelsen havde begået tjenesteforseelser af en sådan grovhed, at der var grundlag for, at det offentlige søgte dem draget til ansvar, herunder ved ikke at have sagt tilstrækkeligt fra over for den klart ulovlige instruks.

Sagen gav endvidere anledning til spørgsmål om indholdet og betydningen af ministres udmeldinger på sociale medier og i andre medier, i lyset af at ministeren i begyndelsen af forløbet i et opslag på Facebook havde tilkendegivet sin intention om omgående at meddele Udlændingestyrelsen, at indkvarteringen af parrene skulle stoppes.

### *4.1.1.3. FE-kommissionen*

I december 2020 nedsatte den daværende regering (bestående af Socialdemokratiet) FE-kommissionen, som fik til opgave at undersøge visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Forud for kommissionens nedsættelse var en række ledende medarbejdere i FE blevet hjemsendt.

Undersøgelseskommissionen afgav sin beretning i december 2021. Af hensyn til den betydelige mængde klassificeret materiale og karakteren af de oplysninger, der indgik i undersøgelsen, blev der alene offentliggjort en sammenfatning af kommissionens konklusioner. Heraf fremgik det, at kommissionen ikke fandt grundlag for, at det offentlige søgte nogen draget til ansvar i sagen, eller i øvrigt for kritik af FE.

Der var efterfølgende kritik af regeringens og myndighedernes håndtering af sagen. I den forbindelse var såvel regeringens beslutning om at hjemsende en række ledende medarbejdere i FE som den beslutningsproces i regeringen, der lå forud for hjemsendelserne, genstand for kritik.

### *4.1.1.4. Minkommissionen*

I april 2021 nedsatte et flertal i Folketinget en granskningskommission, som fik til opgave at undersøge og redegøre for relevante myndigheders og mini-

stres handlinger og involvering i tilknytning til beslutningen om, at alle mink i Danmark skulle aflives som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19.

Kommissionen afgav beretning i juni 2022, hvor der blev udtalt kritik af en række embedsfolks og myndigheders ageren. Kommissionen fandt, at forløbet forud for regeringens pressemøde den 4. november 2020, hvor statsministeren meddelte, at alle mink i Danmark skulle aflives – herunder afviklingen af et møde i regeringens Koordinationsudvalg den 3. november 2020 om aftenen – bar præg af, at Statsministeriet indtog en styrende rolle i en forceret proces. Kommissionen fandt også, at det pres, hvorunder mødet i Koordinationsudvalget blev forberedt og gennemført, øgede risikoen for fejl på en uhensigtsmæssig måde. Samtidig fandt kommissionen, at forløbet i sagen bar præg af, at Miljø- og Fødevareministeriet blev trængt noget i baggrunden og ikke var genstand for særlig interesse, selvom mink og aflivning af mink henhørte under ministeriets ressort.

Kommissionen fandt endvidere, at myndighedernes udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 var groft vildledende som en følge af manglende hjemmel til at aflive alle mink i Danmark og til udbetaling af såkaldt tempo-bonus. Kommissionen fandt videre, at udmeldingerne på pressemødet den 4. november 2020 og i efterfølgende pressemeddelelser retligt måtte kvalificeres som en klart ulovlig instruks til i første række Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet om straks at igangsætte og gennemføre aflivningen af mink fra myndighedsside.

Sagen gav anledning til kritik af tilrettelæggelsen af arbejdet i regeringens koordinerende udvalg, herunder tempoet i beslutningsprocesserne, forberedelsen af beslutningsgrundlag og Statsministeriets og statsministerens rolle heri. Navnlig om Statsministeriets og statsministerens rolle blev det diskuteret, hvilken betydning øget koordination og centralisering i regeringsarbejdet har for, om en minister kan pådrage sig ansvar i sager, der hører under en anden ministers ressortområde – f.eks. betydningen af, at statsministeren var formand og mødeleder på det omtalte møde i regeringens Koordinationsudvalg den 3. november 2020. Om ministres ansvar uden for eget ressortområde anførte Minkkommissionen, at ministeransvaret ikke er begrænset til ressortansvaret, og at en minister, der medvirker til en beslutning, kan på-

drage sig et ansvar, uanset at beslutningen ligger uden for eget ressortområde, jf. også kapitel 3, pkt. 3.2.

Sagen har endvidere givet anledning til kritik af embedsværkets rådgivning i sagen. Der har f.eks. været fokus på, at spørgsmålet om hjemmel til aflivning af alle mink og udbetaling af tempobonus ifølge kommissionen ikke blev bragt op på mødet i regeringens Koordinationsudvalg den 3. november 2020, og at spørgsmålet ifølge kommissionen heller ikke i tilstrækkelig grad blev bragt op efterfølgende, selvom der var truffet en beslutning på mødet, som ikke var i overensstemmelse med indstillingen i beslutningsgrundlaget.

#### *4.1.1.5. Ekspertudredning vedrørende håndteringen af covid-19 i foråret 2020*

I januar 2021 afgav en af Folketinget nedsat udredningsgruppe rapporten "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020".

Af rapporten fremgår overvejelser om Statsministeriets centrale, koordinerende og initiativtagende rolle i regeringens håndtering af covid-19, herunder om tilrettelæggelsen af håndteringen sikrede en effektiv, hensigtsmæssig og rettidig indsats. Udredningsgruppen rejste i den forbindelse spørgsmålet, om Statsministeriets mange dag til dag-bestillinger var den mest hensigtsmæssige brug af sundhedsmyndighedernes rådgivning og ressourcer. Udredningsgruppen vurderede, at det centraliserede og detailstyrende bestillingsregime ikke bidrog til at skabe en fælles forståelse af covid-19-situationen på tværs af regering og sundhedsmyndigheder.

#### **4.1.2. Mediebilledet og mediernes rolle**

I Bo Smith-udvalgets rapport, s. 69 ff., blev medieudviklingen italesat som den væsentligste ændring i samspillet mellem politikere og embedsværk. Der blev peget på, at en række faktorer var med til at eskalere hastigheden i beslutningsprocesserne, f.eks. den nye medievirkelighed med eksplosiv vækst i hastigheden på nyhedsstrømmen og i antallet af medier med deadlines døgnet rundt samt den brede offentligheds mere ufiltrerede adgang til at blande sig i den politiske debat via de sociale medier.

I Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 38 ff. og 587 ff., fremkom

kommissionen med nogle betragtninger om de publicistiske mediers aktuelle vilkår og befolkningens medieforbrug. Endvidere pegede kommissionen på, at der er et mere fragmenteret mediebillede og et individualiseret medieforbrug, der har betydning for den offentlige debat, bl.a. ved at der i dag skal mere til for, at en mediehistorie bliver dagsordensættende.

Selvom mediebranchen har gennemlevet en voldsom udvikling, var der efter Ytringsfrihedskommissionens opfattelse ikke umiddelbart grund til at betvivle, at de danske massemedier fortsat udfylder deres centrale rolle i demokratiet ved at understøtte en reel ytrings- og informationsfrihed. Der var efter kommissionens opfattelse heller ikke umiddelbare tegn på, at mediernes rolle som offentlighedens vagthund i forhold til magthaverne i bred forstand skulle være truet.

Ytringsfrihedskommissionen fandt endvidere ikke tegn på, at den debat, der finder sted i det offentlige rum, er blevet mindre i omfang eller mere utilgængelig eller elitær. Tværtimod tydede meget efter kommissionens opfattelse på, at langt flere i dag deltager aktivt i den offentlige debat, og at det i kraft af den teknologiske udvikling er en mulighed for (i princippet) enhver. Kommissionen var i den forbindelse opmærksom på, at det fragmenterede mediebillede generelt kan medføre, at nogle helt kobler sig af den offentlige debat og nyhedsdækning.

Udviklingen i mediebilledet har også rejst spørgsmål om rammerne for folketingspolitikeres og ministres brug af sociale medier. I dag er det således meget udbredt, at folketingspolitikere og ministre bruger sociale medier til at kommunikere direkte med befolkningen. Det har rejst spørgsmål om, i hvilket omfang embedsværket kan og bør bistå ministre med administration af sociale medier, og hvilke rammer der gælder for en sådan bistand.

Af betydning for mediebilledet og mediernes rolle kan det endelig nævnes, at der siden vedtagelsen af den gældende offentlighedslov i 2013 løbende har været debat om loven, herunder navnlig om den såkaldte ministerbetjeningsregel i lovens § 24 har ført til for omfattende indskrænkninger i retten til aktindsigt. Det fremgår af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsente-

ret af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, at regeringen vil nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal skabe grundlag for, at der kan fremsættes forslag til en ny offentlighedslov, der giver offentligheden bedre mulighed for at få indsigt i de politiske beslutningsprocesser.

#### **4.1.3. Brugen af særlige rådgivere og stabschefer**

Som nærmere omtalt i kapitel 3, pkt. 3.3.5, kan ministre ansætte en eller flere særlige rådgivere, hvis ansættelse vil være knyttet til ministerens funktionsperiode som minister. Brugen af særlige rådgivere har løbende givet anledning til offentlig debat, herunder om de særlige rådgiveres funktion og antal samt deres samarbejde med det almindelige embedsværk.

Siden Bo Smith-udvalgets rapport har debatten navnlig været aktualiseret, da statsminister Mette Frederiksen (Socialdemokratiet) i 2019 besluttede at oprette et politisk sekretariat i Statsministeriet bestående af tre særlige rådgivere, herunder en stabschef, som blev fast medlem af Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget, samt en sekretær. I den forbindelse blev der rejst spørgsmål om Folketingets mulighed for parlamentarisk kontrol med det politiske sekretariat, herunder med de beslutninger, som statsministerens stabschef ville være med til at træffe i Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Det blev anført, at stabschefen burde stå selvstændigt til ansvar over for Folketinget.

Statsministeren var på den baggrund den 27. september 2019 i samråd i Udvalget for Forretningsordenen. Statsministeren anførte bl.a., at de embedsmænd, herunder særlige rådgivere, der rådgiver ministrene, står til ansvar for regeringen, og at stabschefens medlemskab af Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget ikke betød, at stabschefen ville få del i ministrenes kompetencer (Folketingsåret 2018-19 (2. samling) – endeligt svar på spørgsmål nr. 29 (Alm. del) fra Udvalget for Forretningsordenen, hvor statsministerens talepapir til brug for samrådet blev oversendt til Udvalget for Forretningsordenen).

I samrådsbesvarelsen henviste statsministeren endvidere til, at Folketingets Lovsekretariat i et notat til Præsidiets om visse retlige spørgsmål i anledning af Statsministeriets brug af særlige rådgivere m.v. (Folketingsåret 2018-19 (2. samling) – Udvalget for Forretningsordenen (Alm. del) – bilag 6) bl.a. havde anført følgende:

” Lovsekretariatet bemærker i den forbindelse, at grundlovens og ministeransvarlighedslovens ordning for ministres ansvarlighed over for Folketinget for regeringens politik og administration grundlæggende er upåvirket af, hvordan regeringen internt tilrettelægger sine arbejdsprocesser. Ansvar vil til syvende og sidst altid være vedkommende ministers.

Ingen særlige rådgivere er i dag fast medlem af Koordinationsudvalget eller Økonomiudvalget.

## 4.2. Undersøgelser til brug for udvalget

Udvalget har rekvireret to typer af undersøgelser:

*For det første* har udvalget rekvireret undersøgelser med det formål at belyse centrale aktørers oplevelse af samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier, herunder mødet mellem embedsværkets pligter som formuleret i Kodex VII og den praktiske hverdag.

Udvalget har i den forbindelse i et udbud blandt flere konsulenthuse rekvireret Rambøll til at undersøge samspillet mellem de centrale aktører, som det opleves af nuværende og forhenværende aktører. Disse undersøgelser er baseret på de fortolkninger, som de interviewede personer og respondenter har tilkendegivet i 2022, hvor interviewene er gennemført. For at skabe det bedst mulige datagrundlag har udvalget lagt vægt på, at der blev indsamlet og analyseret såvel kvalitative som kvantitative data baseret på en flæthed af datakilder og på tværs af aktører. Resultatet af Rambølls undersøgelser omtales under pkt. 4.2.1.

Rambølls undersøgelser er således af såvel kvalitativ som kvantitativ karakter.

Den *kvalitative* undersøgelse består af en interviewundersøgelse med en række ministre, embedsfolk med og uden ledelsesansvar, herunder særlige rådgivere, og politiske og undersøgende journalister, som er foretaget i perioden juni til oktober 2022. Rambøll har gennemført interviews og fokusgrupper

med i alt 77 personer, der på det tidspunkt, interviewene blev foretaget, fordelte sig som opstillet i boks 2:

Boks 2. Gennemførte interviews

Kategori	Antal gennemførte interviews
Ministre	8 (2 nuværende og 6 forhenværende)
Departementschefer	29 (20 nuværende og 9 forhenværende)
Afdelingschefer og styrelsesdirektører	8 (6 nuværende og 2 forhenværende)
Særlige rådgivere	5 (1 nuværende og 4 forhenværende)
Embedsmænd i centraladministrationen uden ledelsesansvar	16
Politiske og undersøgende journalister	11

Den *kvantitative* undersøgelse består af tre spørgeskemaundersøgelser blandt udvalgte dele af embedsværket i centraladministrationen, politiske journalister og befolkningen.

Rambølls *spørgeskemaundersøgelse* blandt embedsværket er gennemført i samarbejde med Djøf i september og oktober 2022. Spørgeskemaet blev sendt ud til medlemmer af Djøf, der er ansat i departementer, styrelser og andre statslige institutioner. Der blev af hensyn til undersøgelsens genstandsfelt foretaget en mindre populationsafgrænsning, idet spørgeskemaet ikke blev distribueret til ansatte i selvstændige eller selvejende institutioner/virksomheder samt uafhængige institutioner, organer, råd eller nævn. Spørgeskemaet blev distribueret til i alt 14.463 respondenter, hvoraf 3.509 besvarede spørgeskemaet (svarprocent på 24,3). Heraf har 3.157 besvaret hele spørgeskemaet, mens de resterende har besvaret dele af spørgeskemaet. Der er samtidig foretaget en vægtning af datagrundlaget, der sikrer den bedst mulige repræsentativitet i undersøgelsen.

Rambølls *spørgeskemaundersøgelse blandt politiske journalister* er gennemført i perioden juni til september 2022. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført blandt journalister, der er medlemmer af Folketingets Presseloge.

Spørgeskemaet blev distribueret til i alt 121 respondenter, hvoraf 56 besvarede spørgeskemaet (svarprocent på 46,3). Heraf har 48 besvaret hele spørgeskemaet, mens de resterende har besvaret dele af spørgeskemaet.

Rambølls *spørgeskemaundersøgelse blandt befolkningen* er i samarbejde med Norstat gennemført blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning, der er 18 år eller ældre, i perioden fra den 15. juni til og med den 27. juni 2022. Det endelige datagrundlag for befolkningsundersøgelsen består af 1.504 respondenter, der i meget høj grad afspejler befolkningen på centrale karakteristika som køn, alder, geografi og uddannelse.

*For det andet* har udvalget rekvireret undersøgelser med afsæt i anerkendt dansk forvaltningsforskning. Det er gjort med henblik på at sætte de oplevede udviklingstræk og forhold, der fremgår af Rambølls undersøgelser, i strukturel kontekst.

Udvalget har i den forbindelse som tidligere omtalt rekvireret et notat af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen (begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet) om centraladministrationen efter årtusindskiftet, som omtales under pkt. 4.2.2.

Som yderligere grundlag har udvalget rekvireret et notat fra Finansministeriet og KL, som indeholder en række bearbejdede nøgletal vedrørende ansatte i departementer og styrelser, herunder om personaleomsætning, sygefravær, årsværk, anciennitet og uddannelsesbaggrund. Dette notat omtales under pkt. 4.2.3.

Endelig har udvalget rekvireret et notat fra Djøf om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen. Dette notat omtales under pkt. 4.2.4.

I det følgende fremdrages de undersøgelsesresultater, der sammen med det øvrige nævnte materiale ligger til grund for udvalgets overvejelser og anbefalinger i kapitel 5.

### 4.2.1. Rambølls undersøgelser

Rambøll har som anført foretaget såvel kvalitative som kvantitative undersøgelser. Der henvises til omtalen af undersøgelserne ovenfor og til metodeafsnittene i Rambølls afrapporteringer.

Rambølls undersøgelser er vedlagt som bilag 2-5 til rapporten.

#### 4.2.1.1. *Rammebetingelser identificeret på grundlag af den kvalitative undersøgelse*

På baggrund af den kvalitative undersøgelse (interviewundersøgelsen) har Rambøll identificeret en række rammebetingelser af særlig betydning for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier:

” **1. En accelereret medieudvikling.** Der kan konstateres en fortsat acceleration af mediebildet. Medieudviklingen er ikke alene en eksogen faktor, men indgår som en integreret del af samspillet. Politikere, embedsværk og medier påvirker hinandens arbejdsgange indbyrdes. Rammebetingelsen har ikke ændret sig markant siden fremkomsten af TV2 News. Et ”nybrud” er dog, at politikere i højere grad orienterer sig mod sociale medier, og at der opleves en øget acceleration og et heraf afledt pres på systemet.

**2. En politisk kultur med fokus på tempo, enkeltsager og konflikt.** Flere påpeger en øget intensitet i politikformuleringen – parallelt med/som følge af medieudviklingen. Samtidig peger flere på en politisk kultur, der er præget af (unødigt) konflikt, personfokus og enkeltsager. Udviklingen påvirker i højere grad end tidligere embedsværkets opgavevaretagelse, fx i form af manglende fokus på faglighed og implementering. Enkelte peger desuden på, at der kan konstateres en egentlig polarisering i det politiske landskab.

**3. Øget digitalisering.** Digitaliseringen er en rammebetingelse, der er blevet endnu mere fremtrædende i de senere år – og styrket af årene med covid-19. Det ændrer spilleregler og forudsætninger for opgavevaretagelsen for alle aktører. Sagsbehandling er digitaliseret, politik foregår 24/7 og på mange platforme, og medierne er tilsvarende påvirket af øget digitalisering. Den stigende digitalisering skubber til oplevelsen af, at man konstant kører ”i højeste gear”.

**4. Øget pres fra interessenter.** Nogle interviewpersoner peger på, at interessentlandskabet har fået større indflydelse i politikudviklingen over de seneste år. Det opleves, at det skaber et større ydre pres på embedsværket, da arbejdsopgaverne bliver flere, og politiske forhandlingsprocesser bliver mere taktiske. Andre interviewpersoner oplever, at interessenterne bidrager til at styrke samarbejdet mellem ressortministerier og relevante aktører i sektoren.

**5. Stigende kompleksitet.** Flere oplever en stigende kompleksitet på samfunds niveau. Det opleves, at samfundsproblemerne er mere komplekse og kræver tilsvarende komplekse (og hurtige) løsninger. Det påvirker særligt den lovgivning, som embedsværket skal forberede mhp. forhandling og vedtagelse samt implementering. Den stigende kompleksitet betyder særligt, at der er et øget behov for koordinering og samarbejde på tværs af ressortministerier.

#### *4.2.1.2. Nærmere om resultatet af de kvalitative og kvantitative undersøgelser*

Om samspillet mellem ministre og embedsværk fremgår det af interviewundersøgelsen, at mange dele af samspillet opfattes som velfungerende. Forudsætningerne for et velfungerende samspil er til stede i form af kvalificeret kendskab til og høj grad af anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen, og embedsværket er generelt positivt indstillet over for Kodex VII, idet pligterne opleves relevante, anvendelige og godt formidlet. Samtidig giver ministrene udtryk for, at de i det store hele er tilfredse med den betjening, som embedsværket leverer.

Det fremgår af undersøgelsen, at det er en udbredt opfattelse i embedsværket, at pligterne i Kodex VII efterleves. Undersøgelsen afdækker dog også, at der kan være udfordringer i den praktiske hverdag.

Embedsværket giver ifølge undersøgelsen generelt udtryk for, at der fra politisk side er en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning. Samtidig opleves dette som en integreret og naturlig del af embedsværkets opgaver, som ikke kan ses løsevet fra pligten om faglighed. Nogle interviewpersoner fra embedsværket fremhæver dilemmaer og gråzoner, herunder i forhold til pres på faglighed og manglende fokus på implementering. Blandt nogle interviewpersoner tales der i den forbindelse om større risikovillighed i det politisk-administrative system, hvilket ifølge undersøgelsen kan betyde, at embedsværket i højere grad læner sig mod det politiske, hvor fagligheden kan komme under pres.

Undersøgelsen indeholder en række citater om den politisk-taktiske rådgivning. En medarbejder uden ledelsesansvar udtaler, at "[d]et er blevet en større del af vores opgave at oversætte fagligheden til noget, der er politisk spiseligt. Der er noget med det spænd. Man er begyndt at forhandle på formodninger om, hvad X minister gerne vil have". En topchef udtrykker, at det "som har ændret sig, er, at departementscheferne er blevet viceministre på mange led. De tænker politik, politik, politik".

Citaterne er et udpluk af udsagn fra forskellige interviewpersoner og er ikke nødvendigvis repræsentative for embedsværket som helhed. Citaterne er dog med til at illustrere, at der fra politisk side er en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsværket viser, at der i praksis kan være udfordringer med grænserne mellem den indholdsmæssige (faglige) rådgivning og den politisk-taktiske rådgivning. Hertil kommer, at undersøgelsen viser, at ca. 42 pct. er helt (10,3 pct.) eller delvist (31,2 pct.) enige i, at det er udfordrende at efterleve de centrale pligter i Kodex VII på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tidspres. Samtidig angiver 14,6 pct. at være helt enige og 34,4 pct. delvist enige i, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politisk-taktiske ønsker.

Hertil kommer, at ca. 6 pct. svarer, at de ofte (4,6 pct.) eller meget ofte (1,8 pct.) ikke siger fra over for en overordnet, selv når de selv synes, de burde gøre det. 18,3 pct. svarer, at det sker en gang imellem.

Spørgeskemaundersøgelsen afdækker derudover udfordringer i embedsværkets oplevelse af egen organisation. Ca. 6 pct. er helt (1,4 pct.) eller delvist (4,3 pct.) uenige i, at embedsværket i egen organisation altid overholder loven, mens ca. 7 pct. er helt (1,4 pct.) eller delvist (5,3 pct.) uenige i, at embedsværket i egen organisation altid holder sig til sandheden. Ca. 19 pct. er helt (3,5 pct.) eller delvist (15,6 pct.) enige i, at embedsværket i egen organisation sommetider forsøger at dække over fejl. Derudover er ca. 16 pct. helt (3,7 pct.) eller delvist (12,5 pct.) enige i, at embedsværket i egen organisation sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål.

Spørgeskemaundersøgelsen afdækker endvidere, at der blandt dele af embedsværket er en oplevelse af, at såvel ministre som folketingspolitikere har begrænset forståelse for, hvad der kræves af embedsværket. Således er der ca. 44 pct., som oplever, at ministrene slet ikke (10,6 pct.) eller i mindre grad (33,7 pct.) har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at implementere politiske beslutninger. Ca. 68 pct. oplever, at folketingspolitikere slet ikke (22,1 pct.) eller i mindre grad (46,3 pct.) har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.

Et yderligere opmærksomhedspunkt, der fremhæves i interviewundersøgelsen, er dyb bekymring over den offentlige eksponering af embedsværket, der opleves som tiltaget i de senere år – såvel af navngivne personer som af embedsværket som helhed. Det fremhæves i undersøgelsen, at embedsværket ikke oplever at have mulighed for at tage til genmæle, og at en potentiel konsekvens er, at rekruttering til særligt topchefstillinger bliver vanskeligere, når denne risiko er til stede.

Interviewundersøgelsen indeholder også nogle perspektiver på koordination og samarbejde i centraladministrationen, herunder centralisering i regeringsførelsen. Det fremgår således af interviewundersøgelsen, at der er forholdsvis stor opbakning til og efterspørgsel efter stærk koordination på tværs af ministerier og ressortområder. Der henvises i interviewene til, at der er lang tradition herfor, dog med forskellig styrke og intensitet fra regering til regering. Det fremgår samtidig, at flere interviewpersoner har haft oplevelser med, at koordinations- og samordningsprocesser tager tid – og i nogle tilfælde også unødigt tid, således at procesdelen tager luften ud af politiske initiativer. I

spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsværket svarer ca. 60 pct., at de er helt enige (22,9 pct.) eller delvist enige (36,6 pct.) i, at beslutningsprocesserne ofte trækker unødigt ud, når sager fra den pågældendes ministerområde skal koordineres med andre ministerområder. Herudover har embedsfolk med mere end 10 års erfaring taget stilling til, om de oplever, at beslutningsprocesserne er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år. Her oplever ca. 76 pct. af de adspurgte, at beslutningsprocesserne enten er blevet meget mere centralt styret (45,7 pct.) eller lidt mere centralt styret (29,9 pct.).

Hvad angår de særlige rådgivere, fremgår det af interviewundersøgelsen, at deres funktion i dag opleves som veletableret i embedsværket, og at de vurderes at have egenskaber, som topembedsværket drager nytte af i det daglige samarbejde med at understøtte ministeren, herunder ved at fungere som bindeled mellem ministeren, det øvrige embedsværk og partiorganisationer.

Om *samspillet mellem politikere og medier* fremgår af interviewundersøgelsen, at der er en fælles oplevelse af at agere i en ny virkelighed, som er mere digital, hurtigere og præget af flere aktører. Der er videre en oplevelse af, at denne virkelighed – kombineret med sociale mediers stigende indflydelse – giver en større magt til politikere.

Samtidig fremhæves i interviewundersøgelsen, at dialogen mellem politikere og medier er kendetegnet ved et tæt og uformelt samspil mellem særligt journalister og folketingspolitikere. Blandt journalisterne er oplevelsen, at ministeriernes professionalisering med særlige presseafdelinger og kommunikationsmedarbejdere har til formål at styre dialogen med pressen, hvilket gør det vanskeligere at få adgang til ministrene.

Om ministeriernes brug af skriftlige svar fremgår af spørgeskemaundersøgelsen blandt politiske journalister, at ca. 90 pct. er helt (62,5 pct.) eller delvist (27,1 pct.) enige i, at de i stigende grad modtager skriftlige svar på henvendelser til ministre eller ministerier.

Samtidig er der ifølge interviewundersøgelsen en oplevelse af, at relationen mellem medier og politikere er under udvikling. Journalisterne betoner, at man i den digitaliserede medieverden får mulighed for i højere grad selv at grave

historier frem med mere dybde, mens politikerne ser muligheder i særligt de sociale medier som en direkte og potentielt demokratiserende kanal til offentligheden. Udviklingen har dog ifølge interviewundersøgelsen den bagside, at der er stærke og sammenfaldende interesser blandt politikere og medier i at fokusere på de mange historier, det korte sigte og enkeltsagerne.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt politiske journalister belyser også udviklingen i forhold til politikernes tilgængelighed for medierne. Der er i undersøgelsen ca. 77 pct. af de adspurgte journalister, der oplever, at politikernes tilgængelighed for pressen er faldet lidt (43,8 pct.) eller meget (33,3 pct.) de seneste fem år.

Om *samspelet mellem medier og embedsværk* fremgår af interviewundersøgelsen, at interviewpersonerne oplever, at betjeningen af medierne er blevet professionaliseret, hvilket betyder, at relationen mellem medier og embedsværk oftere går gennem presseenheden end direkte fra embedsfolk med faglig indsigt til journalisterne. Medierne oplever således, at der med presseenhederne opbygges et lag, som gør tilgængelighed til embedsværket vanskeligere. Embedsværket oplever en tydelig arbejdsdeling, som nogle finder nødvendig og beskyttende mod en mere sensations- og konfliktsøgende presse, mens andre vurderer, at den skaber lukkethed og distance i relation til medierne. Interviewundersøgelsen afdækker, at der opleves en svagere relation og en potentielt udfordret tillid mellem embedsværket og journalisterne.

Spørgeskemaundersøgelserne blandt embedsværk og journalister underbygger, at relationen og tilliden mellem aktørerne er udfordret.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer ca. 45 pct. af journalisterne, at de slet ikke (6,4 pct.) eller i mindre grad (38,3 pct.) oplever at kunne få kontakt til embedsværket i centraladministrationen i forbindelse med journalistisk arbejde. Ca. 33 pct. af journalisterne er helt uenige (10,4 pct.) eller delvist uenige (22,9 pct.) i, at den enkelte embedsmand siger fra, hvis det er klart, at en overordnet giver ordre til ulovlige handlinger. Samtidig angiver journalisterne dog at have stor tillid til embedsværket i almindelighed. Det er således 22,4 pct. og 57,1 pct., der angiver at have henholdsvis meget stor og ret stor tillid til embedsmænd i de danske ministerier.

Blandt embedsværket angiver ca. 35 pct., at de har ret begrænset (27,4 pct.) eller meget begrænset (7,5 pct.) tillid til de danske medier. Samtidig angiver ca. 41 pct., at de er helt (8,9 pct.) eller delvist (31,6 pct.) uenige i, at medierne fremlægger sager, der har været behandlet i den pågældendes organisation, korrekt.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt journalister afdækker endvidere en række spørgsmål vedrørende offentlighedsloven. Det overordnede billede er en udbredt opfattelse af, at forvaltningen af offentlighedsloven ikke lever op til dens formål om bl.a. at understøtte informations- og ytringsfriheden og offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning.

Om *befolkningens tillid til aktørerne* kan det fra spørgeskemaundersøgelsen fremhæves, at andelen af befolkningen med stor tillid til henholdsvis embedsværk, politikere og medier fordeler sig stabilt. Ca. 46 pct. har ret stor (41,8 pct.) eller meget stor (4,3 pct.) tillid til embedsmænd, ca. 44 pct. har ret stor (42 pct.) eller meget stor (1,9 pct.) tillid til politikere, og ca. 45 pct. har ret stor (41,8 pct.) eller meget stor (2,8 pct.) tillid til medierne.

### **4.2.2. Notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet**

Udvalget har fået udarbejdet et notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen og professor Peter Bjerre Mortensen (begge Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet).

Notatet beskriver og kortlægger hovedtræk i centraladministrationens udvikling siden årtusindskiftet, på visse punkter siden 1970'erne, og er sammen med en sammenfatning af notatet vedlagt som bilag 6 og 6a til rapporten.

Notatet er inddelt i en række kapitler, der koncentrerer sig om udvalgte aspekter af samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. I det følgende gengives notatets sammenfatning af de kapitler, der har haft særlig relevans for udvalgets arbejde:

## ” 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 minister-rådgivning 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 slutes, 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.

[..]

### 4.2.3. Bearbejdede nøgletal fra Finansministeriet og KL

Til brug for udvalget har Finansministeriet og KL bidraget med et notat, der bearbejder en række nøgletal vedrørende ansatte i departementer og styrelser, herunder om personaleomsætning, sygefravær, årsværk, anciennitet og uddannelsesbaggrund. Notatet er vedlagt som bilag 7 til rapporten.

Om hovedresultaterne fremgår følgende af notatet:

#### ” Hovedresultater:

- Fra 3. kvrt. 2017 og frem til 1. kvrt. 2022 er antallet af årsværk i centraladministrationen øget med 11.300. Forøgelsen er sket efter en periode fra 1. kvrt. 2001 til 3. kvrt. 2017, hvor antallet af årsværk var stort set uændret. Hovedparten af væksten har fundet sted i styrelserne, men også i departementerne har personaletallet været voksende.
- Stigningen i antal årsværk er taget lidt til efter coronakrisens begyndelse i 1. kvrt. 2020, men allerede de sidste par års tid forud derfor var væksten markant. I de sidste 9 kvartaler inden coronakrisens begyndelse steg antallet af årsværk med ca. 4.500, mens stigningen i de 9 kvartaler fra og med coronakrisens begyndelse udgjorde ca. 6.800.
- Væksten i antal årsværk i centraladministrationen skal bl.a. ses i lyset af, at der gennem de seneste år er tilført betydelige merbevillinger til det danske skattevæsen, herunder en prioritering af væsentligt flere medarbejdere (bl.a. til kontrol og inddrivelse). Antallet af årsværk på Skatteministeriets område er således steget med over 4.000 siden 3. kvartal 2017. En anden væsentlig årsag til stigningen i antal årsværk er håndteringen af coronakrisen med de sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger mv. Stigningen på Sundhedsministeriets og Erhvervsministeriets område er siden 4. kvrt. 2019 over 1.700 årsværk, herunder til smitteopsporing og smitteovervågning samt til administration af ordningen for lønkompensation, ordningen for kompensation for virksomheders faste omkostninger, kompensationsordningen for selvstændige mv.
- Korrigeret for lønudviklingen er den gennemsnitlige løn pr. årsværk i centraladministrationen øget gradvist over de seneste godt 10 år.

- Siden starten af 2012 og frem til ultimo 2020 har det gennemsnitlige fravær relateret til egen sygdom ligget relativt stabilt omkring 8-8½ dage pr. år efter en periode med faldende fravær i perioden 4. kv. 2007 – 4. kv. 2011 fra et udgangspunkt på godt 10 dage i 2006-2007. Selv i 1. kv. 2022, hvor coronasmitten i Danmark toppede, nåede fraværet kun lige op i nærheden af niveauet tilbage i 2006/2007.
- Personaleomsætningen i centraladministrationen har de seneste fem år ligget på i størrelsesordenen 12-13 pct. Personaleomsætningen er dermed en smule højere end i 2001, hvor andelen lå lidt under 12 pct.
- Personaleomsætningen i departementerne har set over hele perioden siden 2001 varieret omkring et niveau på ca. 20 pct., hvilket er omtrent dobbelt så højt som i styrelserne og den øvrige centraladministration, hvor personaleomsætningen har varieret omkring et niveau på ca. 10 pct.
- Personalesammensætningen har ændret sig en del over de senere år både mht. uddannelsessammensætning og personalets anciennitet fra job i centraladministrationen
  - > Uddannelsesniveaue er højere end førhen. Andelen med en lang videregående uddannelse er fx øget med 17 pct. point i departementerne og ca. 18 pct. point i den øvrige del af centraladministrationen fra 2014 til 2021.
  - > Mindre erfaring blandt personalet end førhen. Andelen af ansatte på 30 år eller derover i centraladministrationen med under 3 års anciennitet er fra 2014 til 2021 øget fra 18 til 32 pct., mens andelen med mere end 7 års anciennitet er reduceret fra 43 til 30 pct. Samtidig er de ansatte blevet yngre.
- Målt på en række forskellige indikatorer for folketingsarbejdet er der ikke en systematisk strukturel opdrift i mængden af aktiviteter i forhold til Folketinget. Der er dog for nogle af indikatorerne sket et markant løft i folketingsårene 2019/20 og 2020/2021. Det kan dog formentlig i høj grad tilskrives ekstraordinære forhold blandt andet relateret til coronakrisen. I flere af tilfældene bryder disse stigninger i aktiviteten med en stabil eller nedadgående tendens i de foregående år.

#### 4.2.4. Notat om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen

Udvalget har rekvireret et notat fra Djøf om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen. Notatet er vedlagt som bilag 8 til rapporten. Det fremgår bl.a. af notatet, at mellem 80 og 85 pct. af alle chefer på de forskellige chefniveauer i centraladministrationen i dag er ansat på åremål.

Herudover fremgår bl.a. følgende af sammenfatningen af notatet om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen:

” Ridset kort op har udviklingen i ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen bevæget sig fra varig tjenestemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse.

Indtil 2009 var udgangspunktet, at alle chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår, der som særkende indebærer ret til pension ved uansøgt afsked og forinden 3 års rådighedsløn i de tilfælde, hvor afskedigelsen er en følge af stillingsnedlæggelse.

Tjenestemandsansættelse er grundlovsforankret og har blandt andet til formål at sikre embedsmændenes integritet. Tjenestemandsansættelse var udelukkende en varig ansættelsesform indtil 1971. Herefter blev der mulighed for i visse stillinger at ansætte tjenestemænd tidsbegrænset på åremål. Som en særlig beskyttelse kunne åremålsansatte ikke afskediges diskretionært, og allerede ansatte tjenestemænd havde (og har) ret til tilbagegang til en varig tjenestemandsstilling. I 1980'erne var der begyndende overenskomstansættelser i stillinger, der ikke var klassificeret som tjenestemandsstillinger. I slutningen af 1990'erne blev åremålsansættelser mere udbredt, men åremålsansættelse var stadig den klare undtagelse til varig ansættelse. Ved en lovændring i 1999 blev åremålsansatte omfattet af samme adgang til diskretionær afsked som varigt ansatte tjenestemænd.

Med ansættelsesformcirkulæret fra 2000 var udgangspunktet fortsat, at alle chefer i centraladministrationen blev tjenestemandsansat, men

cirkulæret gav ministrene adgang til at bestemme, at klassificerede tjenstemandsstillinger i lønramme 37 og derover kunne besættes på overenskomstvilkår, og overenskomstsættelse blev herefter i tiltagende grad anvendt.

Med indførelsen af kontraktrammeaftalen, der trådte i kraft i 2009, sker alle nyansættelser i lønramme 37 til 40 (løngruppe 1-4) på kontraktvilkår. Det indebærer, at alle chefstillinger i styrelser og departementer (bortset fra departementschefstillingen) besættes på kontraktvilkår.

Kontraktansættelse kan både ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår. Efter indførelsen af kontraktrammeaftalen er anvendelsen af åremålsansættelse taget kraftigt til, og i dag bestemmer ministeriernes åremålspolitikker generelt, at alle chefer skal åremålsansættes.

De kriterier, der ifølge lovforarbejderne skulle være vejledende for anvendelse af åremål, i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse anvendes i realiteten ikke. I stedet er åremålsansættelser båret af et ønske om fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen.

[...]

Kapitel 5  
**Udvalgets  
overvejelser og  
anbefalinger**

I dette kapitel redegøres først for de overvejelser, som de sager, diskussioner og undersøgelser, der er omtalt i kapitel 4, har givet udvalget anledning til (pkt. 5.1).

Udvalgets anbefalinger er herefter inddelt i to. For det første har udvalget formuleret en række konkrete anbefalinger, der på den korte bane vil kunne bidrage til at løse nogle problemstillinger i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier (pkt. 5.2). For det andet har udvalget formuleret en række bredere anbefalinger, som på den længere bane bør håndteres i f.eks. sagkyndige udvalg (pkt. 5.3).

## 5.1. Udvalgets overvejelser

### 5.1.1. Overordnet om den danske forvaltningsmodel og Kodex VII

Den danske forvaltningsmodel er bl.a. kendetegnet ved, at det almindelige embedsværk i centraladministrationen yder integreret indholdsmæssig (faglig) og politisk-taktisk rådgivning. Herudover kan ministre ansætte et meget begrænset antal særlige rådgivere, der i praksis agerer som politisk rådgiver og sparringspartner.

Som nærmere beskrevet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 93 ff., er der i andre lande en mere opdelt ministerrådgivning, hvor den indholdsmæssige (faglige) del af rådgivningen forestås af én del af embedsværket, mens den politisk-taktiske del hovedsageligt forestås af en anden del. Det gælder f.eks. den svenske forvaltningsmodel, hvor det faste embedsværk forestår den indholdsmæssige (faglige) rådgivning, mens politisk ansatte embedsmænd i form af statssekretærer, politisk sagkyndige og pressesekretærer hovedsageligt forestår den politisk-taktiske rådgivning.

Undertiden rejses der spørgsmål om, hvorvidt den danske forvaltningsmodel i højere grad end i dag bør bygge på en sådan opdeling af de forskellige aspekter af ministerrådgivningen. En vurdering af dette spørgsmål kræver undersøgelser, som ligger uden for rammerne af udvalgets arbejde. Udvalgets overvejelser og anbefalinger bygger derfor på, at den danske forvaltningsmodel opretholdes.

Det er i den forbindelse overordnet set udvalgets opfattelse, at den danske forvaltningsmodel er egnet til at skabe gode rammer for Danmark som parlamentarisk demokrati og retsstat. En væsentlig forudsætning er imidlertid, at embedsværket i ministerbetjeningen lever op til gældende regler og normer. Udvalget finder, at der med Kodex VII er tilvejebragt en god beskrivelse af embedsværkets grundlæggende pligter, og der er efter de gennemførte undersøgelser udbredt kendskab hertil i centraladministrationen. Udvalget har på den baggrund ikke fundet grundlag for at anbefale ændringer i Kodex VII.

Udvalgets undersøgelser afdækker samtidig, at der kan opstå udfordringer med efterlevelse af Kodex VII i den praktiske hverdag. Hertil kommer, at udvalgets undersøgelser afdækker en række andre udfordringer i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier, som udvalget finder, at der skal tages hånd om.

### **5.1.2. Problemafgrænsning**

På baggrund af det, der er anført i kapitel 4, har udvalget valgt at fokusere på følgende problemstillinger:

1. Hvordan kan det i højere grad sikres, at beslutninger i regeringen og ministerierne er lovlige, inden de meldes ud, herunder i sager præget af tidspres?
2. Hvilke konsekvenser har en centralt koordineret beslutningsproces i regeringen, og hvordan kan de ulemper, som en sådan beslutningsproces har, adresseres?
3. Hvordan kan beslutningsprocesser og politikskabelse tilrettelægges, således at der er tid til grundig udformning og behandling af politiske udspil, herunder reformer og lovgivning?
4. Hvordan kan en udfordret tillidsrelation mellem medierne og embedsværket genoprettes?
5. Hvordan kan rammerne for ministres brug af sociale medier og embedsværkets bistand hertil blive mere klare?
6. Hvordan kan et mere hensigtsmæssigt samarbejde mellem Folketinget og regeringen tilrettelægges?

7. Hvordan kan der sikres bedre rammer for, at embedsværket kan værne egen faglighed og integritet?
8. Hvordan kan der sikres en mere afbalanceret offentlighedslov og en bedre behandling af sager om aktindsigt?

Udvalget er opmærksom på, at det, der fremgår af kapitel 4, kan give anledning til overvejelser og anbefalinger, som udvalget ikke har valgt at fokusere på.

Der er således f.eks. undertiden diskussioner om rammerne for de særlige rådgiveres bistand til ministrene og samarbejde med det almindelige embedsværk og om, hvorvidt der bør være flere skrevne regler om forholdet mellem ministre og embedsværk. Udvalget vil gerne anføre nogle mere generelle betragtninger herom, jf. pkt. 5.1.3 og 5.1.4.

### **5.1.3. Særligt om udvalgets overvejelser vedrørende særlige rådgivere**

Efter udvalgets undersøgelser synes der i praksis at være etableret et velfungerende samarbejde mellem de særlige rådgivere og ministeriernes almindelige embedsværk med gensidig nytte af forskellige kompetencer.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at antallet af særlige rådgivere i de enkelte ministerier har fundet et passende leje. For at sikre, at brugen af særlige rådgivere opfattes som legitim af Folketinget og i offentligheden, finder udvalget, at brugen ikke bør udvides i forhold til i dag. Udvalget finder således, som også anført i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 42 ff., at tungtvejende hensyn taler for et yderst begrænset antal særlige rådgivere pr. minister, idet et større antal vil kunne medføre, at de særlige rådgivere udgør en særskilt politisk-taktisk rådgivningsenhed, som på en uhensigtsmæssig måde er afkoblet fra ministeriets faglige rådgivning og sagsbehandling.

Udvalget har noteret sig, at der efter regeringsskiftet i 2019 og frem til sommeren 2020 var en periode, hvor stabschefen i det politiske sekretariat i Statsministeriet var fast medlem af Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Siden da har ingen særlige rådgivere i regeringen været faste medlemmer af Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Udvalget har også noteret sig, at

stabschefens medlemskab af regeringsudvalg gav anledning til spørgsmål om stabschefens ansvar og betydning i relation til regeringsførelsen, og om stabschefen burde være selvstændigt ansvarlig over for Folketinget.

Udvalget finder, at det rejser en række spørgsmål, hvis særlige rådgivere er faste medlemmer af regeringsudvalg på lige fod med parlamentarisk ansvarlige ministre, og at noget sådant derfor kræver grundige overvejelser.

Særlige rådgivere står alene til ansvar over for deres ministre, og de har ikke instruktionsbeføjelse over det almindelige embedsværk. Det bør derfor fortsat sikres, at særlige rådgivere ikke i praksis får beføjelse til at give instruktioner til det almindelige embedsværk uden for den stabsfunktion, som de er tilknyttet.

### **5.1.4. Særligt om udvalgets overvejelser vedrørende lovfæstelse af den danske forvaltningsmodel**

Der er undertiden diskussioner om, hvorvidt en lovfæstelse af den danske forvaltningsmodel – og herunder flere skrevne regler om forholdet mellem ministre og embedsværk – vil være hensigtsmæssig. Spørgsmålet har bl.a. været behandlet i Bo Smith-udvalgets rapport, s. 147 ff., og i Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – Pligter og ansvar* (2022), s. 314 ff.

En sådan lovfæstelse er en meget omfattende øvelse, og udvalget har ikke fundet grundlag for at komme med anbefalinger herom. Udvalget anfører nedenfor i helt kort form nogle betragtninger henholdsvis for og imod en lovfæstelse:

Det kan på *den ene side* fremhæves, at en lovfæstelse vil være anledning til at adressere nogle gråzonespørgsmål om grænsen mellem indholdsmæssig (faglig) rådgivning og politisk-taktisk rådgivning, ligesom grænsen mellem ministres og departementscheferes respektive roller og opgaver vil kunne gøres mere tydelig. Endvidere vil en lovfæstelse kunne give anledning til at overveje, om der er behov for mere præcise regler om embedsværkets pligt til at sige fra, og om reglerne om ministres ansvar er tilstrækkelige i lyset af tendensen til øget koordination på tværs af regeringen.

På *den anden side* kan det anføres, at normerne om samspillet mellem ministre og embedsmænd er udviklet på baggrund af, hvad der ud fra grundlæggende

hensyn bag den demokratisk-retsstatslige styreform anses for korrekt og hensigtsmæssig adfærd i den offentlige forvaltning. Denne adfærd er til en vis grad skiftende over tid, hvilket kan tale for, at normerne – inden for de grundlæggende rammer – er fleksible. Det kan også anføres, at problemer med embedsværkets rådgivning og bistand i praksis ikke nødvendigvis udspringer af tvivl om reglernes generelle indhold, men snarere af konkrete handlingsdilemmaer, som det kan være svært på forhånd at formulere et præcist og handlingsanvisende lovgrundlag for.

Efter udvalgets opfattelse gælder i alle tilfælde, at de anbefalinger, som præsenteres nedenfor, vil kunne tage hånd om dele af de nævnte problemstillinger.

## **5.2. Udvalgets anbefalinger på den korte bane**

### **5.2.1. Styrket legalitetssikring i centraladministrationen**

Det er afgørende, at lovlighedskravet overholdes i ministerbetjeningen. Det er således et kendetegn ved retsstaten, at loven står over magten, og at beslutninger, der træffes i regeringen og centraladministrationen, skal være lovlige. Instruks sagen og minksagen er imidlertid konkrete eksempler fra den seneste tid på, at embedsværket ikke tilstrækkeligt har sikret, at beslutninger var lovlige, inden de blev meldt ud.

Der er allerede i dag i de enkelte ministerier en række mekanismer til sikring af, at lovlighedskravet overholdes. Med henblik på i videst muligt omfang at undgå sager som de nævnte finder udvalget imidlertid, at nogle yderligere faste processkridt kan være nyttige.

Udvalget anbefaler konkret, at der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der, inden visse beslutninger meldes ud, foretages en skriftlig vurdering af, om beslutningen er lovlig. En sådan ordning vil være egnet til, at embedsværket sikrer en juridisk gennemtænkning også i sidste beslutningsfase, og vil på denne måde kunne styrke den legalitetskontrol, der finder sted i den praktiske hverdag, herunder i forbindelse med sager, som forberedes under tidspres.

Ordningen vil endvidere kunne føre til en mere aktiv og løbende refleksion om eventuelle juridiske tvivlsspørgsmål og vil kunne give anledning til, at den relevante juridiske sagkundskab konsulteres i tilstrækkelig god tid. Den vil ligeledes kunne være et værktøj, som embedsværket kan tage i brug i forhold til en minister, der måtte ønske at presse en beslutning igennem, som vurderes at være ulovlig. Ordningen kan herudover bidrage til, at der efterfølgende er skriftlig dokumentation for, hvordan den juridiske rådgivning i sagen er foregået.

Udvalget anbefaler, at ministeriets vurdering skrives ind i alle sager, der involverer en eller flere ministre, og hvor der er rimelig grund til at foretage nærmere juridiske vurderinger. Det gælder også i forbindelse med sager, som forelægges for et regeringsudvalg. Såfremt flere ministerier har været involveret i sagens forberedelse, vil hvert enkelt ministerium i ministeriets egne dokumenter skulle forholde sig hertil, medmindre ministerierne forbereder et fælles papir, hvor vurderingen vil kunne fremgå. Såfremt en konkret ministerbetjening alene foregår mundtligt, medfører anbefalingen, at der efterfølgende udarbejdes et skriftligt notat, hvoraf vurderingen fremgår, inden beslutningen meldes ud.

En ordning som den nævnte vil efter udvalgets opfattelse ikke medføre et væsentligt større ressourceforbrug i ministerierne. Det vil således i praksis ofte kunne være tilstrækkeligt til at opfylde kravet, at det i den sag, som forelægges for en minister, kortfattet noteres (f.eks. som fast punkt i en skabelon), at den påtænkte disposition vurderes at være lovlig. Selv med et sådant kort notat sikres det imidlertid, at der på relevant niveau i ministeriet er taget ansvar for legalitetssikringen.

Udvalget bemærker, at den nævnte ordning vil gælde uafhængigt af principperne om pligt til at sige fra over for ulovlige ordrer. Disse principper vil således gælde ved siden af.

Udvalget forudsætter, at det notat eller lignende, hvor ministeriets vurdering fremgår, journaliseres på den relevante sag i ministeriet, således at vurderingen vil kunne indgå i eventuelle efterfølgende undersøgelsesforløb.

Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.

### **5.2.2. Mere effektivitet og transparens i regeringskoordinationen**

Det tilkommer den til enhver tid siddende statsminister at tilrettelægge arbejdet i regeringen, som det findes mest hensigtsmæssigt. Det er derfor statsministerens beslutning, hvilke strukturer, processer og roller der opbygges og tildeles i den henseende.

Der har gennem årene udviklet sig en praksis, hvorefter regeringsarbejdet i høj grad finder sted på grundlag af central koordination under ledelse af Statsministeriet og Finansministeriet. Som beskrevet i Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensens notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, s. 5 ff., har der således langt tilbage været tradition for at nedsætte mere eller mindre faste regeringsudvalg til behandling af sager, som går på tværs af ministerier. Koordinationsudvalget under Statsministeriet og Økonomiudvalget under Finansministeriet har i den forstand fra og med 1990'erne udviklet sig til permanente, autoritative koordinationsmekanismer.

Den beslutningsmekanisme, som regeringsudvalgene udgør, indebærer, at ministerierne på den ene side er afhængige af at få deres sag på dagsordenen i udvalgene og på den anden side må underlægge sig de beslutninger, som herefter træffes. Hermed løftes ministeriernes beslutningskraft både op i regeringssystemet og ud af hænderne på den konkrete minister og ministerium.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsværket afspejler, at embedsfolk med mere end 10 års erfaring oplever, at beslutningsprocesserne er blevet mere centralt styret over de seneste 10 år. 76 pct. tilkendegiver således en oplevelse af, at beslutningsprocesserne enten er blevet meget mere centralt styret (45,7 pct.) eller lidt mere centralt styret (29,9 pct.). I samme undersøgelse svarer ca. 60 pct., at de er helt enige (22,9 pct.) eller delvist enige (36,6 pct.) i, at beslutningsprocesserne ofte trækker unødigt ud, når sager fra den pågældendes ministerområde skal koordineres med andre ministerområder.

Udvalget anser tværgående regeringskoordination, herunder gennem centrale regeringsudvalg, som et både legitimt og nødvendigt værktøj til tværgående beslutningstagning. En central koordination på tværs af ministerierne indebærer dog en række dilemmaer og konsekvenser, som en regering bør have for øje ved tilrettelæggelsen af sit interne arbejde.

Det er således oplagt, at den centrale regeringskoordination har til formål at samle de mange tråde i regeringen, herunder prioritere initiativer politisk og økonomisk. Men det er samtidig væsentligt at bemærke, at den centrale styring har særlige risici indbygget og må tilgodeses to andre hensyn:

For det første et *effektivitetshensyn*, som handler om, hvordan et regeringsarbejde på tværs af forskellige ministerier – og i forbindelse med flerpartiregeringer med flere forskellige partier – samordnes smidigst muligt, så sagerne skæres til og forelægges i kompakte beslutningsprocesser, men samtidig bliver bedst muligt oplyst, således at konkrete fagområders perspektiv og indsigt inddrages og afvejes i sagsfremstillingen.

For det andet et *legitimitetshensyn*, som handler om, hvorvidt regeringens beslutninger og de processer, der fører frem til dem, generelt nyder respekt og tilslutning såvel i regeringen selv som i embedsværket, Folketinget og offentligheden.

Udvalget kan i forlængelse heraf fremhæve følgende fordele og ulemper ved en tværgående regeringskoordination, herunder med forelæggelse af sager for centrale regeringsudvalg:

Blandt *fordelene* kan, ud over det nævnte hensyn til nødvendig prioritering på tværs, navnlig nævnes, at tværgående koordination kan føre til bedre og mere nuancerede sagsfremstillinger og beslutningsgrundlag, hvor forskellige faglige vinkler afdækkes, og hvor der tages hensyn til relevante forhold af betydning for de forskellige ministerområder. Det gælder f.eks., hvis sagerne rejser spørgsmål af økonomisk eller juridisk karakter, som gør det nødvendigt at inddrage ministerier med tværgående kompetencer som Finansministeriet eller Justitsministeriet. Endelig giver forelæggelse af sager for centrale

regeringsudvalg regeringsledelsen et overblik over aktuelle politiske udspil mv. og dermed grundlag for at planlægge regeringsarbejdet og udspil på tværs af ministerområderne.

Navnlig for så vidt angår flerpartiregeringer vil tværgående koordination i endnu højere grad være et nødvendigt styringsværktøj som led i de interne forhandlinger mellem de regeringsdeltagende partier forud for lancering af politiske udspil eller lignende.

Blandt *ulemperne* kan navnlig nævnes, at tværgående koordination med forelæggelse for centrale regeringsudvalg kan udvikle sig til en ineffektiv proces med flaskehalse og (unødvendig) inddragelse af flere ministerier, som overkomplikerer sagerne og fremstillingen af dem. Derudover kan en sådan koordination indebære, at ansvarsfordelingen mellem de involverede ministerier udviskes. Det gælder især, hvis der i forlængelse af et møde i et regeringsudvalg ikke gives en klar og ensartet tilbagemelding til de involverede ministerier om, hvad der er besluttet, og hvordan sagen videre skal behandles. En yderligere risiko i den forbindelse er, at det ministerium, som har det formelle ressortansvar for sagen, i realiteten kobles af sagen, således at relevant faglig information ender med ikke at blive forelagt for regeringsudvalget.

Den praktiske tilrettelæggelse af regeringsarbejdet med udpræget brug af tværgående koordination og forelæggelse af sager for regeringsudvalg kan således i visse situationer medføre, at der reelt træffes beslutninger, som den ansvarlige ressortminister ikke har indstillet eller er enig i, men som ressortministeren vil være ansvarlig for at føre ud i livet.

Det kan i den forbindelse anføres, at det altid vil være op til Folketinget at afgøre, hvilken minister et politisk eller retligt ansvar skal gøres gældende over for. I praksis vil Folketingets mulighed for at gøre ansvar gældende over for f.eks. statsministeren eller finansministeren i forbindelse med en beslutning truffet i et centralt regeringsudvalg imidlertid kræve, at det er muligt at afdekke den proces, der har ført frem til beslutningen.

Med henblik på at sikre, at regeringens interne beslutningsprocesser indrettes på en måde, der sikrer den nødvendige effektivitet og legitimitet, og som tager højde for de ovenfor skitserede fordele og ulemper, finder udvalget anledning til at påpege følgende overordnede hensynsafvejninger:

- Effektive beslutningssystemer skal konstant kalibrere en balance mellem central styring og decentral autonomi. Det er vigtigt at tage stilling til skalering og prioritering af den centrale styring, så den finder et passende leje, og så det ressortansvarlige ministerium bevarer et "ejerskab" over sagen.
- Gode beslutninger kræver, at sagerne er bedst muligt oplyst i forhold til alle relevante faglige vinkler. Det kræver, at det ansvarlige ministerium får tilstrækkelig tid til at forberede sagen.
- I den tætte koordination mellem forskellige ministerier skal ansvarsfordelingen i forhold til en sags indhold og implementeringen af den beslutning, der træffes, være tydelig.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der i den praktiske tilrettelæggelse af regeringsarbejdet gøres brug af følgende konkrete værktøjer:

*For det første* anbefaler udvalget, at der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, og hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.

*For det andet* anbefaler udvalget, at der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbundsående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet. Det skal sikre, at den beslutning, der er truffet, kommunikeres ensartet ud til alle involverede ministerier, og at implementeringen og ansvarsfordelingen mellem ministerierne står klar.

*For det tredje* anbefaler udvalget, at der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på drøftelsen af de enkelte sager, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, der har ført frem til den trufne beslutning. Det bør også angives, hvis der i forbindelse med drøftelserne viser sig behov for at afklare yderligere problemstillinger.

Referater af denne karakter må efter de gældende regler i offentlighedsloven som det helt klare udgangspunkt antages at kunne undtages fra aktindsigt.

Anbefalingerne tager i første række sigte på møder i regeringsudvalg, men bør efter behov også anvendes i relevante embedsmandsudvalg mv. Udvalget finder endvidere, at de anførte overvejelser efter omstændighederne også kan være relevante i forhold til centralisering af beslutningsprocesser, som ikke er forankret i egentlige regerings- eller embedsmandsudvalg, men hvor centrale ministerier som f.eks. Statsministeriet og Finansministeriet mere uformelt har indflydelse på sager, der behandles i de enkelte fagministerier.

Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.
- At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbunds-gående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet.
- At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, der har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet.

### **5.2.3. Bedre rammer for gennemarbejdede politiske udspil**

Politiske udspil, herunder reformer og lovgivning, skal være af høj kvalitet. Det kræver, at der afsættes tilstrækkelig tid til gennemarbejdede analyser og hensigtsmæssige forslag til løsninger. Som omtalt i Bo Smith-udvalgets rapport, s. 69 ff., synes der imidlertid at være en tendens til, at hastigheden i politikudviklingen og beslutningsprocesserne er stigende.

Interviewundersøgelsen vidner også om, at der i praksis kan være behov for i højere grad at afsætte tid til at forberede politiske udspil. I den af Rambøll formulerede rammebetingelse om en politisk kultur med fokus på tempo, enkelt-sager og konflikt ligger således bl.a., at der opleves en forøget hastighed i politikskabelsen, som udfordrer fagligheden og tiden til at gå i dybden. Det

fremhæves i interviewundersøgelsen, at der er et konstant pres for hurtigt at levere og understøtte politiske initiativer, hvilket i mindre grad efterlader rum til forberedelse og refleksion i politikskabelsen og den efterfølgende implementering. Flere topchefer giver i interviewundersøgelsen endvidere udtryk for, at der i stigende grad er fokus på, hvordan politiske forslag bliver kommunikeret, og enkelte peger på, at dette sker på bekostning af forslagernes kvalitet.

Udvalget anbefaler, at der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil, således at der afsættes tid til, at sådanne udspil udarbejdes og behandles med grundighed og omtanke. Det gælder også i sager, hvor der fra politisk side kan være et ønske om at udvise handlekraft og fremlægge en hurtig politisk løsning.

Hastelovgivning bør således i videst muligt omfang undgås. De fastsatte frister i lovgivningsproceduren er navnlig begrundet i, at Folketinget skal have den fornødne tid til at sætte sig ind i de lovforslag, som bliver fremsat. Det er derfor af stor betydning, at fristerne efterleves. Udvalget støtter i den forbindelse op om, at det af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsenteret af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, fremgår, at regeringen vil give hastebehandlede lovforslag en solnedgangsklausul på seks måneder, hvis det tjener saglige formål, sådan at hastebehandlede lovforslag genbehandles under normale vilkår senest seks måneder efter hastebehandlingens vedtagelse, hvis loven fortsat skal gælde.

Samtidig bør der i forbindelse med lovgivningsprocessen afsættes tilstrækkelig tid til, at lovforslag kan sendes i offentlig høring med sædvanlig høringsfrist på mindst fire uger inden fremsættelse i Folketinget. Det samme gælder i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelser mv., der udmønter bemyndigelseslovgivning. Høringssvar giver således parter og interessenter mulighed for at fremkomme med synspunkter, som kan være af væsentlig betydning for den nærmere udformning af den påtænkte lovgivning. For folketingsmedlemmer kan høringssvar endvidere være et væsentligt grundlag for at forstå og sætte sig ind i et kompliceret lovforslag, ligesom høringssvar kan inspirere folketingsmedlemmer til at stille spørgsmål til regeringen i forbindelse med lovbehandlingen. Udvalget støtter på den baggrund op om, at det af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsenteret af Socialdemokratiet,

Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, fremgår, at regeringen vil lægge vægt på offentlighedens mulighed for at afgive høringsvar, og at regeringen derfor vil have fokus på, at den vejledende høringsfrist på fire uger som klar hovedregel overholdes.

Udvalget anbefaler endvidere, at sagkyndige udvalg med ekstern repræsentation i højere grad end i dag benyttes til at forberede beslutninger, reformer og lovforslag, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene. Sådanne udvalg er velegnede til at sikre lovgivning og reformer af høj kvalitet. Sagkyndige udvalg har endvidere den fordel, at der kan inddrages eksperter med særlig praktisk erfaring eller viden inden for det område, som skal reguleres.

Udvalget anbefaler endelig, at andre former for tværgående udvalg i større omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at den daværende sundhedsminister som led i håndteringen af covid-19 nedsatte Epidemikommisionen, der er en kollegial myndighed, som rådgiver om håndteringen af alment farlige og samfundskritiske sygdomme. Epidemikommisionen består af 11 medlemmer inklusive formanden. Formanden og et medlem er udpeget af sundhedsministeren, mens de resterende ni medlemmer er udpeget af sundhedsministeren efter indstilling fra henholdsvis erhvervsministeren, finansministeren, justitsministeren, Styrelsen for Patientsikkerhed, Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut, rigspolitichefen, KL og Danske Regioner. Epidemikommisionen kan invitere andre personer til at deltage i møder, herunder repræsentanter for andre myndigheder, andre særligt sagkyndige og interesseorganisationer.

Det er udvalgets vurdering, at sådanne tværgående udvalg kan medvirke til at sikre kvalificerede og gennemarbejdede beslutningsgrundlag, herunder i sager præget af tidspres.

#### Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
- At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.

- At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
- At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.

#### 5.2.4. Genoprettelse af tilliden mellem medier og embedsværk

En uafhængig og kritisk presse er en afgørende forudsætning for et sundt demokrati ved at understøtte borgernes demokratiske deltagelse og kontrollere magtudøvelsen i samfundet. Medierne spiller med andre ord en helt central rolle i at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer til offentligheden om væsentlige sager.

I den forbindelse er der behov for dialog mellem medierne og embedsværket, f.eks. i forbindelse med interviewforespørgsler, tilvejebringelse af faktuelle oplysninger og behandling af aktindsigtsanmodninger. Gensidig tillid og konstruktivt samarbejde mellem journalister og embedsværk er således i praksis en væsentlig forudsætning for, at medierne kan kontrollere den offentlige forvaltning, og at den journalistiske dækning af aktuelle sager er korrekt og dækkende.

Interviewundersøgelsen vidner imidlertid om en relation med aftagende tillid mellem medierne og embedsværket. I undersøgelsen fremhæves, at betjeningen af medierne er blevet professionaliseret, således at kontakten til medierne oftere går gennem presseenheder end direkte fra embedsfolk med faglig indsigt. Medierne oplever således, at der med presseenhederne opbygges et lag, som gør tilgængelighed til embedsværket vanskeligere. Embedsværket oplever på sin side en tydelig arbejdsdeling, som nogle finder nødvendig og beskyttende mod en mere sensations- og konfliktsøgende presse, mens andre vurderer, at den skaber lukkethed og distance i relation til medierne. Interviewundersøgelsen afdækker en svagere relation og en potentielt udfordret tillid mellem embedsværket og medierne.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer ca. 45 pct. af journalisterne, at de slet ikke (6,4 pct.) eller i mindre grad (38,3 pct.) oplever at kunne få kontakt til embedsværket i forbindelse med journalistisk arbejde. Ca. 33 pct. af journali-

sterne svarer, at de er helt uenige (10,4 pct.) eller delvist uenige (22,9 pct.) i, at den enkelte embedsmand siger fra, hvis det er klart, at en overordnet giver ordre til ulovlige handlinger. Samtidig angiver 22,4 pct. og 57,1 pct. at have henholdsvis meget stor og ret stor tillid til embedsværket.

Blandt embedsværket viser spørgeskemaundersøgelsen, at ca. 35 pct. angiver, at de har meget begrænset (7,5 pct.) eller ret begrænset (27,4 pct.) tillid til medierne. Ca. 41 pct. angiver, at de er helt uenige (8,9 pct.) eller delvist uenige (31,6 pct.) i, at medierne fremlægger sager i den pågældendes organisation korrekt.

Ifølge interviewundersøgelsen har medierne og embedsværket forskellige perspektiver på udviklingen.

*På den ene side* har medierne ifølge undersøgelsen ofte et ønske om faktuel viden og baggrund, hvilket den oplevede lukkethed gør vanskeligt. Medierne oplever endvidere den professionaliserede relation som ineffektiv og i værste fald taktisk og begrænsende for samspillet, hvor processerne med at få et interview i stand eller indhente oplysninger gøres unødigt lange og afhængige af relationer ind i embedsværket. Medierne oplever, at der er sket en bevægelse fra, at man tidligere kunne ringe direkte til den ansvarlige kontorchef eller medarbejder, hen mod en tungere proces, hvor alt skal koordineres med ministeriets presseenhed.

*På den anden side* opfatter dele af embedsværket ifølge undersøgelsen det at tale med en journalist som en risiko for at udløse kritik af det pågældende ministerium. Professionaliseringen i form af presseenheder opleves af dele af embedsværket som nyttig og beskyttende. Hertil kommer, at en stor del af de interviewede embedsfolk ifølge undersøgelsen er kritiske over for medierne og oplever, at medier ofte vil have fokus på konflikten og processen frem for på substansen. Flere embedsfolk giver ifølge undersøgelsen udtryk for, at medierne grundlæggende ikke er interesserede i at høre sandheden. Der gives bl.a. eksempler på, at historier er blevet skrevet, selvom medierne har fået at vide, at deres vinkel faktisk er forkert, og at medierne ringer rundt til eksperter, indtil de finder en, som vil bekræfte den på forhånd definerede vinkel.

Endvidere oplever medierne ifølge interviewundersøgelsen ofte, at offentlighedsloven og administrationen heraf ikke indebærer en reel mulighed for at få brugbar viden, som ikke i forvejen er offentliggjort. Herudover fremhæves ministeriernes brug af skriftlige svar som svækkende for mediernes rolle som kontrolorgan. I spørgeskemaundersøgelsen blandt politiske journalister anfører ca. 90 pct., at de er helt enige (62,5 pct.) eller delvist enige (27,1 pct.) i, at de i stigende grad modtager skriftlige svar på henvendelser til ministre eller ministerier.

Resultaterne af Rambølls undersøgelse lægger sig i kølvandet på Bo Smith-udvalgets rapport, s. 61. Heraf fremgår det, at udvalget i sine høringer og interviews med aktører i medieverdenen kunne konstatere en betydelig grad af mistillid blandt politiske journalister og redaktører til de informationer, de modtager fra ministerierne. Endvidere gav journalisterne udtryk for en oplevelse af en øget politisering og tilskæring af de svar, de får, når de henvender sig til ministerierne.

Udvalget har endvidere noteret sig, at det uafhængige fondsejede center Constructive Institute har gennemført en undersøgelse af forholdet mellem embedsfolk, offentligt ansatte kommunikationsfolk og journalister, som er offentliggjort i efteråret 2022. Denne undersøgelse tegner også et billede af, at forholdet mellem embedsværket og medierne er udfordret. Undersøgelsen viser, at tillidskløften mellem embedsfolk og medier er vokset. Mere end hver anden embedsmand svarer, at tilliden til medierne er blevet meget mindre eller mindre i løbet af de seneste tre år. Hver tredje journalist og hver tredje kommunikationsmedarbejder svarer, at deres tillid til henholdsvis myndigheder og medier er blevet meget mindre eller mindre de seneste tre år. Herudover bekræfter undersøgelsen en voksende frustration hos journalister, der ikke oplever at kunne få adgang til fakta eller centrale kilder hos myndighederne. Undersøgelsen viser også mindre åbenhed blandt embedsfolk, der ifølge undersøgelsen kunne give adgang til informationer om grundlaget for væsentlige beslutninger, men sjældnere gør det, bl.a. fordi de ikke har tillid til mediernes behandling af oplysningerne.

Udvalget ser med stor bekymring på den tillidskrise, som således synes at have udviklet sig i relationen mellem medierne og embedsværket. Gensidig

tillid mellem embedsværket og medierne er som anført en væsentlig forudsætning for, at medierne kan formidle informationer til offentligheden om aktuelle sager på korrekt, afbalanceret og dækkende måde til gavn for både offentligheden og den politiske debat om sagerne. En faldende tillid mellem embedsværk og medier er derfor både et alvorligt demokratisk krisetegn og skadende for det løbende og nødvendige samarbejde, der finder sted mellem journalister og embedsværk.

Udvalget vurderer på den baggrund, at der er behov for, at embedsværket og medierne aktivt adresserer denne tillidskrise, og at de bedste forudsætninger herfor skabes ved, at repræsentanter for embedsværket og medierne i forening etablerer en dialog om, hvordan samarbejdet kan forbedres. En sådan dialog vil samtidig kunne indebære, at såvel medierne som embedsværket får bedre forståelse for hinandens forudsætninger og arbejdsbetingelser. Samtidig må det forventes, at de forståelser, som måtte komme ud af en sådan dialog, i praksis har større legitimitet, hvis de er blevet til i samarbejde mellem de berørte aktører.

Udvalget anbefaler, at repræsentanter for embedsværket og medierne – med inddragelse af de presseetiske regler og almindelige forvaltningsretlige principper – indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres. Det er op til parterne at vurdere, hvem der nærmere skal deltage i en sådan dialog, men det vil bl.a. være hensigtsmæssigt, at Dansk Journalistforbund og Danske Medier efter behov kan indgå med henblik på at sikre, at dialogen tager højde for og kommunikerer til de forskellige medier og journalistgrupper, som den vedrører.

Udvalget vurderer, at bl.a. følgende konkrete emner vil kunne adresseres i et sådant forum:

- Principper, der kan sikre, at fagmedarbejdere i embedsværket i højere grad bliver tilgængelige for medierne, herunder principper for mediernes direkte adgang til fagmedarbejdere. I den forbindelse kan det diskuteres, om kontaktoplysninger på udvalgte fagmedarbejdere i ministerierne bør gøres tilgængelige for medierne.

- Principper for dialogen mellem embedsværket og medierne i forbindelse med behandling af aktindsigtssager, herunder om fokusering og formulering af aktindsigtsanmodninger med henblik på hurtigere og mere effektiv sagsbehandling. I den forbindelse kan det diskuteres, hvordan der mest hensigtsmæssigt kan etableres f.eks. relevante kurser.
- Principper for samarbejdet i relation til deadlines med henblik på, at der i det daglige arbejde sikres ministerierne tid til at besvare henvendelser fra medierne inden for rammerne af de presseetiske regler.

Der vil som opfølgende skridt på en sådan dialog efter behov kunne etableres permanente netværk, hvor journalister og ansatte i centraladministrationen mødes med henblik på at dele viden og opnå indsigt i hinandens arbejdsgange. Et sådant netværk vil f.eks. kunne etableres mellem chefredaktører og departementschefer med inspiration i Mediernes Kontaktudvalg, som blev oprettet i forlængelse af Medieudvalgets betænkning fra 1995 om de elektroniske medier. Der vil også kunne etableres netværk mellem medlemmer af Dansk Journalistforbund og Djøf.

Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At repræsentanter for embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres.
- At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.
- At der sikres bedre samarbejde om behandling af sager om aktindsigt.
- At der i det daglige arbejde og i lyset af de presseetiske regler sikres ministerierne tid til at besvare henvendelser fra medierne.

## 5.3. Udvalgets anbefalinger på den længere bane

### 5.3.1. Klare rammer for brugen af sociale medier

Et væsentligt nyt aspekt af betydning for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier er, at folketingspolitikere og ministre i stadig højere grad orienterer sig mod og kommunikerer direkte med offentligheden via sociale medier. I interviewundersøgelsen forklarer en minister, at

de sociale medier giver magten tilbage til politikerne, idet de tillader dem at kommunikere uden de almindelige medier som mellemmand.

Der skelnes i relation til sociale medier mellem profiler, der føres af et ministerium (ministerprofiler og ministerieprofiler), og profiler, der føres af ministeren som privatperson eller partipolitiker (private profiler). Hvor profiler, der føres af et ministerium, udgør en aktivitet inden for den offentlige forvaltning og derfor er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og lighed, er private profiler ikke underlagt de samme forvaltningsretlige regler. Det medfører, at ministrene i sidstnævnte tilfælde har væsentlig friere rammer i forhold til opslag samt interaktion med og blokering af andre brugere.

Det anførte rejser bl.a. spørgsmål om, i hvilket omfang embedsværket kan og bør bistå ministre med opslag på private profiler. Endvidere rejser det spørgsmål om, hvorvidt ministres brug af private profiler til at lancere politiske udspil og nyheder mv. af betydning for ministerens ressortområde har den konsekvens, at offentligheden i højere grad end tidligere er nødt til at følge private profiler for at få adgang til væsentlige nyheder, og hvilken betydning dette i givet fald har for den demokratiske debat. Sidstnævnte problemstilling er navnlig relevant i de tilfælde, hvor ministre på deres private profiler blokerer bestemte brugeres adgang.

Problemstillingerne illustreres af en udtalelse af 10. november 2022 fra Folketingets Ombudsmand (sag nr. 22/01283). I sagen, som lå til grund for udtalelsen, havde en minister blokeret en person fra profiler på Facebook og Twitter. Ombudsmanden fandt, at de pågældende profiler blev ført af ministeren som privatperson og partipolitiker, og at der derfor ikke var tale om en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, som ombudsmanden har kompetence til at tage stilling til. Ombudsmanden fandt dog anledning til mere generelt at anføre, at ministres brug af sociale medier i de senere år har udviklet sig betydeligt og antaget et væsentligt større omfang end tidligere. I den konkrete sag havde ministeriets embedsværk i perioden fra juni 2019 til juni 2022 udarbejdet i alt over 1.000 udkast til opslag på ministerens private profiler.

Som anført i ombudsmandsudtalelsen medfører embedsværkets bistand til ministres opslag på private profiler, at embedsværket i stigende omfang anvendes til politisk virksomhed i bred forstand – herunder til personlig profilering og branding af deres ministre – som ikke er underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og lighed, og hvor den enkelte minister frit kan vælge, hvem der skal kunne deltage i debatten.

Efter udvalgets vurdering indebærer ministres anvendelse af sociale medier en række demokratiske fordele, herunder at brugerne har adgang til at kommunikere direkte med en minister. Udvalget anser det dog i lyset af sociale mediers fremtrædende rolle i politik for vigtigt, at de anførte spørgsmål og gråzoner afklares.

Udvalget har noteret sig, at der i Statsministeriet og Justitsministeriet pågår et arbejde med at revidere retningslinjerne for ministres brug af sociale medier. Udvalget har endvidere noteret sig, at den daværende regering (bestående af Socialdemokratiet) og Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Alternativet den 3. oktober 2022 indgik en politisk aftale om eftersyn af det politiske system og styrkelse af Folketingets kontrol med regeringen. Som en del af aftalen vil der blive nedsat et Demokratiudvalg, der bl.a. skal belyse og vurdere embedsværkets bistand til ministres brug af sociale medier. Det fremgår af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsenteret af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, at regeringen vil følge op på aftalen.

Udvalget anbefaler, at det indgår i de nævnte arbejder, at der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier. Det bør i den forbindelse sikres, at der kan skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren selv som privatperson eller partipolitiker. Det bør også sikres, at ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.

Derudover bør det sikres, at der er klare rammer for embedsværkets bistand til ministres opslag på private profiler. Det bør i den forbindelse overvejes og eventuelt præciseres, hvad pligten om partipolitisk neutralitet på dette punkt medfører. Det gælder navnlig i situationer, hvor embedsværket benyttes til at

skrive udkast til opslag og ikke blot faktatjekker udkast til opslag udarbejdet af en minister eller særlig rådgiver.

Endelig bør der sikres klare rammer for, hvornår en minister kan blokere brugers adgang til profiler. Udvalget finder i den forbindelse, at ministre, som anvender private profiler til opslag vedrørende funktionen som minister, som det helt klare udgangspunkt bør undlade at blokere. Hvis ministre anvender private profiler som kommunikationskanal for lancering af politiske udspil mv. på ressortområdet, bør blokering således alene ske i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og lighed samt princippet om god forvaltningsskik. I overensstemmelse hermed bør det i forbindelse med en ministers tiltræden sikres, at eksisterende blokeringer ophæves, såfremt ministeren vil bruge den private profil til opslag vedrørende ministerfunktionen.

#### Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.
- At ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.
- At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.
- At ministre som det helt klare udgangspunkt undlader at blokere for adgang til private profiler, der anvendes til opslag vedrørende funktionen som minister.

#### **5.3.2. Mere hensigtsmæssigt samarbejde mellem Folketinget og regeringen**

Folketingets kontrol med regeringen er af afgørende betydning i et parlamentarisk demokrati som det danske, hvor regeringen afleder sin legitimitet fra Folketinget og skal udøve sin magt inden for de rammer, som lovgivningsmagten sætter. Folketingets brug af bl.a. skriftlige spørgsmål, mundtlige § 20-spørgsmål og samråd er i den forbindelse vigtige redskaber. Samtidig er rettidige og dækkende besvarelser fra ministerierne afgørende for, at kontrollen i praksis kan være reel og effektiv.

I relation til Folketinget er embedsværkets rolle bredere end blot at betjene ministeren. Via ministeren bistår embedsværket således i meget vidt omfang også Folketinget i den parlamentariske kontrol. F.eks. er det helt sædvanligt, at embedsværket bistår ministeren med udredninger om faglige spørgsmål, herunder om økonomiske, miljømæssige eller retlige problemstillinger, som Folketinget har stillet.

Det fremgår af Bo Smith-udvalgets rapport, s. 88 ff., at der siden 1953-54 har kunnet konstateres en øget brug af Folketingets kontrolredskaber over for regeringen. Samtidig fremgår det, at Folketinget – måske i højere grad end tidligere – også bruges til personlig profilering og politiske markeringer, og at navnlig åbne samråd i nogle henseender bruges som personlig profilering og ikke nødvendigvis repræsenterer en bredere opbakning blandt medlemmerne af det pågældende udvalg.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt embedsværket viser, at der i store dele af embedsværket er en opfattelse af, at folketingspolitikere slet ikke (22,1 pct.) eller i mindre grad (46,3 pct.) har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelsen af spørgsmål fra Folketinget. Det gælder, selvom de bearbejdede nøgletal fra Finansministeriet og KL viser, at der målt på en række forskellige indikatorer for folketingsarbejdet ikke ses at være en systematisk strukturel opdrift i mængden af aktiviteter i forhold til Folketinget siden 2001.

Selvom Folketingets brug af kontrolredskaber udgør en fundamental del af det parlamentariske arbejde, gør Folketinget herved i sagens natur brug af de ressourcer, som embedsværket har til rådighed. De ressourcer og den tid, som embedsværket og ministrene bruger på at bistå og betjene Folketinget, går fra varetagelsen af øvrige opgaver, f.eks. at sikre en korrekt og hensigtsmæssig implementering af den lovgivning, som Folketinget har vedtaget, ligesom f.eks. meget omfattende brug af spørgsmål til ministrene nødvendigvis indebærer, at besvarelsen af de enkelte spørgsmål bliver mindre grundig og udførlig. Det er således i praksis uundgåeligt, at antallet af spørgsmål, som Folketinget stiller til ministrene – og fristen for besvarelse af dem – har betydning for kvaliteten af besvarelsene.

Det bør derfor efter udvalgets opfattelse være en fælles opgave for Folketinget og ministrene at udvise ansvarlighed og sikre, at ministeriernes ressourcer bruges på hensigtsmæssig måde, og at disse ressourcer bruges på grundig og udførlig betjening af Folketinget. En sådan gensidig ansvarlighed vil føre til større kvalitet i ministeriernes betjening af Folketinget og dermed – hvad der er væsentligst – til mere reel effektivitet i Folketingets kontrol med regeringen.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at tilrettelæggelsen af den parlamentariske kontrol med regeringen sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som den genererer i ministerierne, og dermed på ministeriernes reelle muligheder for at betjene Folketinget på en måde, der også for Folketinget er parlamentarisk nyttig og tilfredsstillende. Spørgsmålet om, hvordan dette mest hensigtsmæssigt kan ske, vil naturligt kunne tages op af Folketingets Præsidium.

Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.

### **5.3.3. Styrkede rammer for embedsværkets integritet og faglige rådgivning**

Efter den danske forvaltningsmodel har embedsværket til opgave at arbejde for at realisere den siddende regerings og dens ministres politik. Det skal ske inden for de normer og regler, der er formuleret i Kodex VII, herunder om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet.

Embedsværket skal således loyalt betjene den siddende regering og dens ministre, men skal lige så loyalt kunne betjene en anden regering og andre ministre med en anden politik og et andet partipolitisk tilhørsforhold. I pligten om partipolitisk neutralitet ligger i den forbindelse bl.a., at der skal være konsistens i den faglige rådgivning før og efter et ministerskifte, og at embedsværket skal fremstå partipolitisk neutralt over for omverdenen, således at fremtidige regeringer kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk. Det kan også udtrykkes på den måde, at der skal være tillid til embedsværkets integritet.

Det er et kendetegn ved den danske forvaltningsmodel, at embedsværkets rådgivning og bistand til ministre er integreret, således at embedsværket rådgiver om såvel indholdsmæssige (faglige) som politisk-taktiske aspekter af en sag. Herudover kan ministre ansætte et meget begrænset antal særlige rådgivere til bistand med bl.a. den politisk-taktiske og partipolitiske del af ministerrådgivningen. Den integrerede rådgivning for det almindelige embedsværk bygger på en længere historisk udvikling, som af både ministre og embedsværk i dag generelt opfattes som naturlig, legitim og hensigtsmæssig, da de to sider af rådgivningen sammenføjer og supplerer hinanden.

Udvalgets undersøgelser viser, at der ifølge embedsværket fra politisk side er en stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning, og at det i praksis kan være udfordrende at balancere den indholdsmæssige (faglige) rådgivning over for den politisk-taktiske rådgivning. F.eks. tilkendegiver næsten 50 pct. af det adspurgte embedsværk i spørgeskemaundersøgelsen, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politisk-taktiske ønsker. Mere end 40 pct. tilkendegiver, at det er udfordrende at efterleve de centrale pligter i Kodex VII på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tidspres.

I interviewundersøgelsen fremkommer enkeltstående udsagn om udviklingen de senere år i departementschefernes rolle og prioriteringer – f.eks. om departementscheferne som "viceministre", der "tænker politik, politik, politik" – men udvalget kan ikke på dette grundlag drage generelle konklusioner. Strukturelt er der imidlertid god grund til at antage, at departementschefernes adfærd og måde at udføre rollen på er afgørende for kulturen og normdannelsen i det underliggende embedsværk. Departementschefernes rolle som normativt pejlemærke er så meget desto væsentligere i perioder som den foreliggende med omskiftelighed i den ministerielle struktur og høj personaleomsætning, jf. om disse tendenser Jørgen Grønnegård Christensens og Peter Bjerre Mortensens notat om centraladministrationen efter årtusindskiftet, s. 18 ff., og de bearbejdede nøgletal fra Finansministeriet og KL. En oplevet prioritering af den politisk-taktiske rådgivning over den indholdsmæssige (faglige) vil derfor let kunne sætte sig i embedsværket som helhed med risiko for forskydning væk fra principperne om bl.a. lovlighed og faglighed mv. i Kodex VII.

Udvalget understreger på den baggrund vigtigheden af, at departementschefer i formidlingen af værdier i organisationen, herunder i egen adfærd, fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.

I forlængelse af det anførte finder udvalget, at der er grund til at fremhæve nogle synspunkter om betydningen af ansættelsesforholdene i centraladministrationen:

Den danske forvaltningsmodel indebærer som anført, at embedsværket loyalt skal rådgive ministeren om alle relevante aspekter af en sag – spændende fra politisk-taktiske betragtninger til spørgsmål om, hvorvidt en påtænkt beslutning er lovlig, og hvilke faglige argumenter der i øvrigt kan være imod den. Embedsværket skal herunder fremlægge synspunkter og argumenter, der ikke nødvendigvis stemmer med ministerens politiske holdning, og i yderste fald kan embedsværket skulle sige fra over for ulovlige ordrer fra en minister.

En væsentlig forudsætning for, at embedsværket kan rumme denne spændvidde i rådgivningen, er, at ansættelsesrammerne giver mulighed for at værne faglighed og integritet og ikke tilskynder embedsværket til at yde rådgivning, som er populær hos ministeren. Som også omtalt i Bo Smith-udvalgets rapport, s. 257, er det ikke nok at have præcise regler eller normer for, hvad der er korrekt embedsmandsadfærd. Der er også behov for at tænke i, hvordan ansættelsesvilkårene for de øverste embedsfolk kan tilskynde til at leve op til normerne.

Djøfs notat om udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen afdækker et skifte i de centraladministrative chefers ansættelsesvilkår i retning af øget brug af kontraktansættelser på åremål. Notatet viser således, at ansættelsesgrundlaget for chefer (bortset fra departementschefer) i centraladministrationen har bevæget sig fra varig tjenstemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse. Det skal dog bemærkes, at også ansættelse som tjenestemand – som nærmere beskrevet i notatet – siden 1971 i visse tilfælde har kunnet ske på åremål.

Indtil 2009 var udgangspunktet, at alle chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenstemandsvilkår, der som særkende indebærer beskyttelse mod afskedigelse, ret til pension ved uansøgt afsked og tre års rådighedsløn i tilfælde, hvor afskedigelsen er en følge af stillingsnedlæggelse. Vilkårene har bl.a. til formål at sikre embedsværkets integritet og evne til at stå fast på saglig rådgivning.

Med indførelsen af kontraktrammeaftalen, der trådte i kraft i 2009, sker alle nyansættelser i lønramme 37 til 40 (løngruppe 1-4) på kontraktvilkår. Det indebærer, at alle chefstillinger i styrelser og departementer (bortset fra departementschefstillingen) besættes på kontraktvilkår, hvilket bl.a. må ses i sammenhæng med udviklingen på det øvrige arbejdsmarked. Kontraktansættelse kan både ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår. Efter indførelsen af kontraktrammeaftalen er anvendelsen af åremålsansættelse taget kraftigt til, og ministeriernes åremålspolitikker bestemmer generelt, at alle chefer skal åremålsansættes. I dag er mellem 80 og 85 pct. af alle chefer på de forskellige niveauer i centraladministrationen ansat på åremål. Samtidig er beskyttelsesniveauet i de individuelle åremålsaftaler blevet væsentligt forringet, herunder i tilfælde af uansøgt afsked.

Det er efter udvalgets opfattelse nærliggende at overveje, om den øgede brug af åremålsansættelse for chefer (bortset fra departementschefer), som indebærer, at cheferne løbende skal have fornyet deres kontrakter, kan have som effekt, at den enkelte chefs rammer for at værne integritet og faglighed og stå fast i ministerrådgivningen forringes. Dette kan blive sat på spidsen f.eks. i tilfælde, hvor der skal rådgives i politisk vanskelige sager på et tidspunkt, hvor den pågældende chefs åremålskontrakt står til at udløbe – og der skal tages stilling til, om kontrakten skal forlænges – og hvor vedkommende derfor kan have en interesse i ikke at "gøre sig vanskelig" over for ministeren.

Som anført i Tjenstemandskommissionens betænkning nr. 483/1969, 1. del om tjenstemandsloven, s. 23, skal der i valget af ansættelsesvilkår for chefer i centraladministrationen skabes balance mellem på den ene side statens krav på at kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side embedsværkets selvstændighed mod uberettiget politisk

og personligt pres. Udvalget er også opmærksom på, at brugen af åremålsansættelse i praksis har givet mulighed for lønmæssigt gunstigere ordninger for de pågældende.

Udvalget finder imidlertid, at hensynet til, at chefernes ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, kan have brug for fornyet opmærksomhed. Udvalget finder det i den forbindelse ikke i sig selv tilstrækkeligt, at departementschefen er varigt ansat som tjenestemand, idet dette ikke nødvendigvis er et værn mod, at andre chefer i ministeriet kan lade sig påvirke af hensyn til f.eks. forlængelse af deres kontrakt.

Ud fra disse betragtninger anbefaler udvalget, at der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet. En sådan analyse kan i første række være relevant i forhold til særlige stillinger som f.eks. rigsadvokat, men bør også tage sigte på andre højtstående stillinger som f.eks. styrelseschef eller afdelingschef i et departement.

#### Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.
- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.

#### **5.3.4. Mere åbenhed i forvaltningen (ændring af offentlighedsloven)**

Siden vedtagelsen af den gældende offentlighedslov i 2013 har der løbende været debat om, hvorvidt balancen mellem de modsatrettede hensyn, der ligger til grund for lovens bestemmelser, er rigtig. Bl.a. har en række udredninger og undersøgelser peget på behovet for en ændring af reglerne:

I Bo Smith-udvalgets rapport, s. 260, peges på, at åbenheden i den offentlige forvaltning formentlig er blevet mindre over de senere år. Uden at gå ind i en egentlig vurdering af offentlighedsloven peger udvalget i den forbindelse på, at myndighederne bør overveje deres praksis med henblik på at give offentligheden størst mulig adgang til væsentlige faglige forhold og vurderinger.

I en undersøgelse fra oktober 2016 udført af Folketingets Ombudsmand fremgår det, at ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. I undersøgelsen anføres bl.a., at ministerierne med fordel kan overveje, om der er mulighed for i daglig praksis at give meroffentlighedsprincippet mere vægt.

I Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, s. 50 ff. og 733 ff., anføres, at der med ændringerne af offentlighedsloven i 2013 skete en markant indsnævring i adgangen til information om myndighedernes virksomhed. Kommissionen anerkender, at ministre og regering kan have behov for et fortroligt rum, men efter kommissionens opfattelse bør retten til aktindsigt alene begrænses, når – og i det omfang – det reelt er nødvendigt for at sikre dette legitime fortrolige rum. Følgende fremgår af betænkningens s. 50:

” Kommissionen anbefaler derfor, at offentlighedsloven revideres med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt i mødet med andre hensyn. Det forekommer i den forbindelse mest nærliggende at overveje en indskrænkning af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 og folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, så der sikres øget adgang til faktuelle oplysninger. Det kan i den forbindelse overvejes, hvordan princippet om meroffentlighed kan tillægges større betydning, ligesom det kan overvejes, hvordan myndighederne kan tilskyndes til i højere grad klart at adskille faktiske oplysninger fra politiske overvejelser mv. Formålet med en ændring er ikke at gribe ind i behovet for fortrolige, politiske drøftelser, men at sikre indsigt i de faktiske oplysninger, der ligger til grund for de politiske beslutninger. En sådan ændring vil efter kommissionens vurdering kunne øge adgangen til aktindsigt og sikre legitimitet omkring de reviderede regler.

I rapporten "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020", s. 451 f., tilslutter den af Folketinget nedsatte udredningsgruppe sig anbefalingen fra Ytringsfrihedskommissionen.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt journalister viser, at ca. 54 pct. slet ikke (14,3 pct.) eller i mindre grad (39,3 pct.) oplever, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til lovens formål om bl.a. at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet.

Udvalget finder, at offentlighedsloven på nogle områder har ført til en uhenigtsmæssig lukkethed om de politiske beslutningsprocesser i centraladministrationen og ikke er udtryk for en passende balance mellem på den ene side det grundlæggende princip om offentlighed i forvaltningen og på den anden side de beskyttelsesinteresser, som begrundes, at der kan gøres undtagelser i retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse også udvalgets opfattelse, at loven spiller en rolle i forhold til de tillidsudfordringer, som er afdækket i forholdet mellem medierne og embedsværket. Spørgeskemaundersøgelsen blandt journalister viser således bl.a., at ca. 41 pct. af de adspurgte journalister slet ikke (7,8 pct.) eller i mindre grad (33,3 pct.) oplever, at myndighederne er hjælpsomme med at finde det materiale, som en anmodning om aktindsigt omfatter.

Mere konkret finder udvalget – i overensstemmelse med tidligere udredninger – at ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 har ført til væsentlige og i et vist omfang for vidtgående indskrænkninger i retten til aktindsigt. Det samme gælder efter udvalgets opfattelse folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Der kan derfor være grund til at se på, om anvendelsesområdet for disse regler kan begrænses, herunder ved at sikre øget aktindsigt i oplysninger om det faglige grundlag for ministerbetjeningen. En sådan øget åbenhed vil i højere grad end de gældende regler understøtte hensyn til et åbent, demokratisk samfund og til informations- og ytringsfriheden. I den sammenhæng kan der også være grund til at se nærmere på lovens § 28 om udlevering af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger (den såkaldte ekstraheringspligt), herunder om bestemmelsen i tilstrækkelig grad sikrer åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, der begrænser ministerbetjeningsreglens og folketingspolitikerreglens anvendelsesområde. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det af regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark", der blev præsenteret af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne den 14. december 2022, fremgår, at regeringen vil nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal skabe grundlag for, at der kan fremsættes forslag til en ny offentlighedslov, der giver offentligheden bedre mulighed for at få indsigt i de politiske beslutningsprocesser. Udvalget anbefaler, at arbejdet prioriteres.

I tilknytning til det anførte berøres i det følgende nogle spørgsmål, som kan fremstå tekniske, men som har reel betydning for, om offentlighedsloven kan fungere efter sit formål:

Efterlevelse af reglerne om journalisering er afgørende for, at anmodninger om aktindsigt kan behandles hurtigt og korrekt, og dermed for korrekt og fyldestgørende journalistisk dækning af aktuelle sager. Udvalget anbefaler på den baggrund, at it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en måde, der understøtter effektiv journalisering, bl.a. af SMS-beskeder.

Det fremgår af Justitsministeriets foreløbige retningslinjer for opbevaring af SMS-beskeder mv., der blev offentliggjort i juli 2022, at SMS-beskeder og andre lignende beskedtjenester (f.eks. iMessage, WhatsApp, Signal og lignende) i dag ikke opbevares centralt hos statslige myndigheder, som det er tilfældet for f.eks. e-mails. Statslige myndigheder har således ikke uafhængigt af brugeren adgang til arbejdsrelaterede SMS-beskeder mv. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det af retningslinjerne fremgår, at arbejdet med at fastsætte generelle retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. bl.a. omfatter en nærmere undersøgelse af de tekniske muligheder for en central opbevaring af SMS-beskeder mv., som ikke skal journaliseres, herunder slettede SMS-beskeder mv., for medarbejdere i staten, og de informationsikkerhedsmæssige hensyn, der vil være i forbindelse hermed. Udvalget understreger i den forbindelse vigtigheden af, at der findes en sådan teknisk løsning.

Udvalget understreger endelig vigtigheden af, at behandling af anmodninger om aktindsigt sker inden for de fastsatte frister i offentlighedsloven. Udvalget anerkender, at behandling af aktindsigtsanmodninger kan være ressourcerkævende for ministerierne. Rettidig behandling af aktindsigtsanmodninger er imidlertid helt afgørende for at sikre mediernes adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager i den offentlige forvaltning. Der må derfor i ministerierne afsættes de fornødne ressourcer til at behandle aktindsigtssager i overensstemmelse med gældende frister.

På det overordnede plan fremhæver udvalget endelig, at embedsværket ved den konkrete forvaltning af offentlighedsloven – dvs. ved behandlingen af de enkelte anmodninger om aktindsigt – bør have for øje, at loven bl.a. har til formål at understøtte tilliden til den offentlige forvaltning. Embedsværket bør derfor være meget opmærksom på, at korrekt, hurtig og effektiv behandling af sager om aktindsigt har væsentlig betydning for offentlighedens almindelige tillid til centraladministrationen.

#### Opsummering af udvalgets anbefalinger under dette hovedpunkt:

- At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at bl.a. anvendelsesområdet for lovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen), begrænses. I den sammenhæng kan der også være grund til at se nærmere på, om offentlighedslovens § 28 om udlevering af bl.a. faktiske oplysninger i tilstrækkelig grad sikrer åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.
- At it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en sådan måde, at de sikrer effektiv journalisering og i relevant omfang opbevaring af SMS-beskeder mv.
- At ministerierne sikrer, at aktindsigtssager behandles rettidigt, herunder om nødvendigt afsætter flere ressourcer.

# Bilag



## Bilag 1

### **Kommissorium for Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem ministre, embedsværk og medier**

#### **Baggrund**

Ifølge tidligere undersøgelser har Danmark en velfungerende offentlig forvaltning og en stærk og veluddannet centraladministration med velbeskrevne principper for samspillet mellem ministre og embedsværk, senest i det såkaldte Kodex VII.

Sideløbende hermed synes der at være en udvikling i retning af et mere udtalt ønske fra skiftende regeringer om politisk-taktisk rådgivning, og i den forbindelse en oprustning af ministerierne med særlige rådgivere og politiske sekretariater mv. Samtidig ser vi en medievirkelighed med et stigende antal platforme og løbende deadlines. Endelig ser vi fra såvel ministre, særlige rådgivere og medlemmer af Folketinget en øget brug af sociale medier, der i mindre grad baserer sig på viden, inddragelse og grundighed, men mere handler om taktik, positionering og branding.

Udviklingen forplanter sig på flere måder i det politiske system: Dels som et ydre pres fra medierne for hurtige beslutninger og meldinger. Dels som et indre pres fra politikerne selv (både regeringen og Folketinget), som f.eks. ses i hurtige ministerdispositioner, politiske udspil, samråd og spørgsmål til ministre samt ændrede debatformer i Folketinget. Denne udvikling øger tempoet i de politiske processer og risikerer at påvirke kvaliteten af det faglige, herunder juridiske, grundlag for de politiske beslutninger. Det ydre såvel som indre pres kan således udfordre embedsværkets muligheder for at efterleve de syv centrale pligter for embedsfolk i centraladministrationen – Kodex VII.

Udviklingen manifesterer sig også i en række sager, hvis kerne handler om en øget centralisering og samspillet mellem ministre, embedsværk og medier og dermed om beslutningsprocesser på øverste niveau i skiftende regeringer. Nogle af disse sager har ført til undersøgelser og kommissioner, og en enkelt har sågar ført til en rigsretssag – andre har ført til hjemsendelser med efterfølgende frikendelse af de involverede embedsfolk. Det er en udvikling, der kan være med til at undergrave tilliden til det politiske system og i sidste ende opbakningen til vores folkestyre, demokratiske institutioner og offentlige myndigheder.

#### **Formål**

På denne baggrund finder Djøf, at der er behov for igen at se på, hvordan rollerne udledes og magten udøves mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier, og hvor sidstnævnte har en særlig rolle som kanal for den øvrige offentlighed. Som konsekvens heraf nedsætter Djøf et ekspertudvalg, der gennem analyse og debat skal forholde sig til, hvordan samspillet mellem disse aktører bedst muligt kan understøttes.

## Opgaver

For at styrke det nævnte samspil skal ekspertudvalget med afsæt i tidligere undersøgelser om forholdet mellem bl.a. ministre og embedsværk – senest Bo Smith-udvalgets arbejde i perioden 2014-2015 – og i respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark

- a) undersøge væsentlige elementer i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier
- b) vurdere konsekvenserne af samspillet, herunder i relation til efterspørgslen på politisk-taktisk rådgivning og i den forbindelse politiske sekretariater og særlige rådgivere mv. samt arbejdsforholdene for embedsværket
- c) formulere anbefalinger til, hvordan samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier kan sikre bedst mulige beslutninger i regeringen

## Sammensætning

Ekspertudvalget sammensættes af tidligere topembedsfolk, forvaltningsekspertes, folketingsmedlemmer og ministre samt chefredaktører med indsigt i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Ekspertudvalget og dets formand udpeges af Djøf. Se bilag 1 nedenfor.

## Uafhængighed

Ekspertudvalget er nedsat af Djøf. Medlemmerne er udpeget i deres personlige egenskab og arbejder uafhængigt af Djøf.

## Arbejdsform

Ekspertudvalget betjenes af Djøfs sekretariat med ekstern konsulentbistand til skriveopgaver.

Ekspertudvalget mødes efter behov ca. en gang månedligt.

Djøf nedsætter en gruppe med medlemmer af Djøf, som følger ekspertudvalgets arbejde og bidrager med viden og erfaringer fra centraladministrationen.

## Tidsplan og leverancer

Ekspertudvalget gennemfører en eller flere undersøgelser med betydning for samspillet mellem folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier. Ekspertudvalget tager derudover udgangspunkt i offentligt tilgængeligt materiale, der kan belyse de forskellige områder, som kommissoriet dækker.

Ekspertudvalget nedsættes januar 2022 og vil inden udgangen af januar 2023 præsentere sit arbejde.

## **Bilag: Ekspertudvalgets medlemmer**

### **Tidl. departementschefer**

- Karsten Dybvad, tidl. departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet (formand)
- Jakob Jensen, adm. direktør i DBU, tidl. departementschef i Beskæftigelsesministeriet
- Kristian Vendelbo, adm. direktør i KL, tidl. departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet

### **Tidl. ministre**

- Karen Ellemann, generalsekretær for Nordisk Ministerråd, tidl. MF (V), tidl. minister
- Martin Lidegaard, MF (RV), tidl. minister

### **Ekspertter**

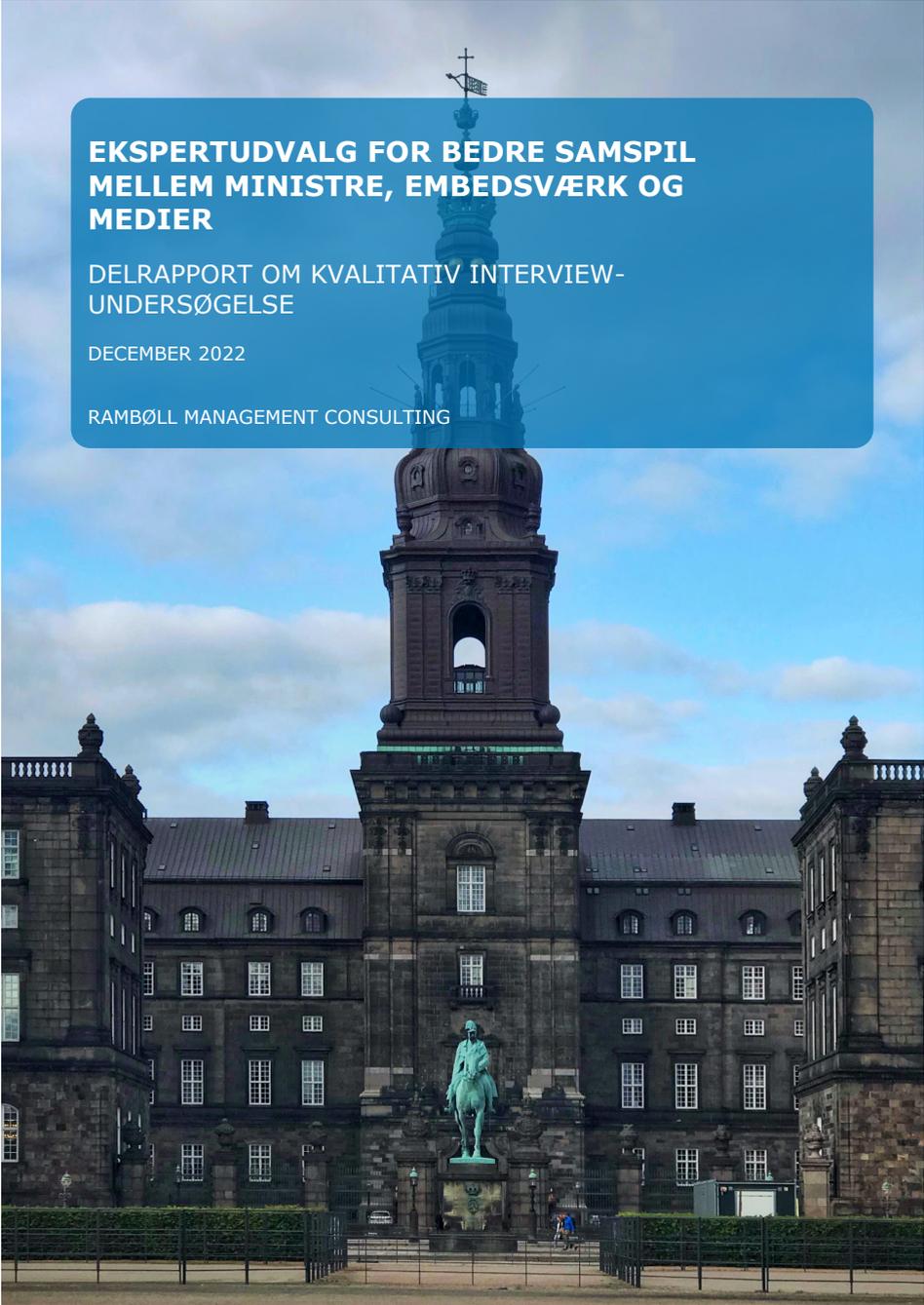
- Amalie Trangbæk, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Jørgen Steen Sørensen, højesteretsdommer, tidl. Folketingets ombudsmand og Rigsadvokat
- Lotte Jensen, direktør for VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

### **Mediepersoner**

- Kristian Madsen, chefredaktør på A4 Medier
- Mette Østergaard, chefredaktør på Berlingske



## Bilag 2



**EKSPERTUDVALG FOR BEDRE SAMSPIL  
MELLEM MINISTRE, EMBEDSVÆRK OG  
MEDIER**

DELRAPPORT OM KVALITATIV INTERVIEW-  
UNDERSØGELSE

DECEMBER 2022

RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

## INDHOLD

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>1</b>
1.1	Baggrund	1
1.2	Opdrag og genstandsfelt	2
1.3	Metode og datagrundlag	2
1.4	Læsevejledning	5
<b>2.</b>	<b>Rammebetingelser</b>	<b>6</b>
2.1	En accelereret medieudvikling	6
2.2	En politisk kultur med fokus på tempo, enkeltsager og konflikt	8
2.3	Øget digitalisering	11
2.4	Øget pres fra interessenter	12
2.5	Stigende kompleksitet	14
<b>3.</b>	<b>Samspil mellem ministre og embedsværk</b>	<b>17</b>
3.1	Kendskab til og anvendelse af Kodex VII	17
3.2	Kodex VII i mødet med virkeligheden	19
3.3	Tilfredshedshed med embedsværket	34
3.4	Koordination og samarbejde på tværs	36
3.5	Opsamling	40
<b>4.</b>	<b>Samspil mellem politikere og medier</b>	<b>42</b>
4.1	Ministrenes oplevelse af samspillet med medierne	42
4.2	Mediernes oplevelse af samspillet med politikerne (herunder ministre)	45
4.3	Embedsværkets blik på samspillet mellem politikere (herunder særligt ministre) og medier – det korte sigts og enkeltsagens dominans	48
4.4	Den særlige rådgiver som integreret del af det politisk-administrative system	50
4.5	Opsamling	51
<b>5.</b>	<b>Samspil mellem medier og embedsværk</b>	<b>53</b>
5.1	En uddybende karakteristik af samarbejdet – fra direkte til indirekte relation	53
5.2	Tilliden mellem embedsværk og medier er udfordret	56
5.3	Opsamling	58
<b>6.</b>	<b>Sammenfatning og perspektivering</b>	<b>60</b>
6.1	Hovedresultater	60
6.2	Perspektivering	63
	<b>Bilag 1: Metodebilag</b>	<b>69</b>
	<b>Bilag 2: Liste over interviewpersoner</b>	<b>76</b>

## 1. INDLEDNING

Djøf har i foråret 2022 nedsat et **uafhængigt ekspertudvalg**, der gennem analyse og debat skal forholde sig til, hvordan tilliden til og samspillet mellem ministre, embedsværk og medier kan styrkes. Formand for udvalget er tidligere departementschef Karsten Dybvad, og udvalget er derudover sammensat af personer med indsigt i samspillet mellem ministre, embedsværk og medier. Man kan læse mere om udvalget på Djøfs hjemmeside: [Dybvad-udvalget | Se hvem der er med | Djøf | Djøf \(djoef.dk\)](#).

På vegne af ekspertudvalget gennemfører Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) en række delanalyser for at afdække, hvordan rollerne udledes og magten udøves i samspillet mellem politikere (med fokus på ministre og regering), embedsværk og medier.

Nærværende delrapport indeholder en afrapportering af en **kvalitativ interviewundersøgelse** gennemført i perioden juni-oktober 2022. Via dybdegående interviews med ministre, embedsværk (personer med og uden ledelsesansvar), journalister samt særlige rådgivere er en række temaer og spørgsmål vedrørende samspillet i det politisk-administrative system undersøgt. Delrapporten sammenfatter analyser, observationer og hovedresultater fra interviewene.

### 1.1 Baggrund

Ifølge tidligere undersøgelser har Danmark en velfungerende offentlig forvaltning, og der er tradition for et godt samspil mellem politikere og embedsværk. I international sammenhæng fremhæves Danmark ofte som et demokratisk samfund med fokus på lav korruption, stærke principper for regeringsførelse og høj tillid til det politisk-administrative system fra befolkningens side<sup>1</sup>.

De senere år er debatten om den demokratiske model i Danmark imidlertid taget til. Stigende efterspørgsel fra politisk side efter politisk-taktisk rådgivning fra embedsværket, en konfliktsøgende politisk debatkultur samt en accelereret medieudvikling er nogle af de dimensioner, der gør det relevant at undersøge, om det danske system fortsat er velfungerende, eller om der er behov for at foretage ændringer i den måde, som ministre, embedsværk og medier fungerer på.

Supplerende hertil har en række sager de seneste år givet anledning til undersøgelser, kommissioner og en rigsretssag, der potentielt kan udfordre forestillingen om et velfungerende folkestyre i Danmark. Det er relevant at overveje, hvorvidt sagerne er enkeltstående, eller hvorvidt sagerne er udtryk for 'systemiske' problematikker, der undergraver tilliden til det danske folkestyre såvel som stiller spørgsmålstegn ved, om samspillet fungerer efter hensigten.

Bo Smith-udvalgets rapport fra 2015 om samspillet mellem politikere og embedsværk konkluderede bl.a., at presset på politikere og embedsværk har været stigende, ikke mindst på grund af medieudviklingen, som har bidraget til at skabe et såkaldt "turbodemokrati"<sup>2</sup>. Rapporten konkluderede videre, at embedsværket var i stand til at varetage deres opgaver tilfredsstillende. Derudover indeholdt rapporten en række anbefalinger.

Der er gået nogle år, siden Bo Smith-udvalget publicerede resultaterne af deres arbejde, der blev efterfulgt af det såkaldte Kodex VII om embedsværkets ansvar og pligter – udgivet af Moderniseringsstyrelsen i september 2015. Med Djøfs nedsættelse af et uafhængigt ekspertudvalg har man fundet det relevant igen at se nærmere på det komplekse samspil mellem ministre, embedsværk

<sup>1</sup> I 2015 henviste Bo Smith-udvalget til den amerikanske forsker Francis Fukuyamas narrativ fra 2011 om *Getting to Denmark* som udtryk for, at Danmark har stærke og velfungerende demokratiske institutioner. Se også artiklen *Getting to Denmark i The New Republic*, [Getting to Denmark | The New Republic](#). Et nyere eksempel er korruptionsindekset fra Transparency International, hvor Danmark ligger nr. 1 som det land med lavest oplevet korruption, se [CPI2021 Report\\_EN-web.pdf \(transparencycdn.org\)](#).

<sup>2</sup> Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

og medier. Ekspertudvalget henviser i kommissoriet for deres arbejde til dels det stigende *ydre pres* fra medierne, dels det stigende *indre pres* fra politikerne, herunder ministrene. Førstnævnte refererer til, at medieudviklingen (mange platforme, hyppige deadlines som led i 24/7-dækningen) fører til et behov for hurtige udmeldinger og beslutninger, men sidstnævnte henviser til, at den politiske debat i sig selv er optrappende og konfliktfyldt.

### 1.2 Opdrag og genstandsfelt

Formålet med delrapporten er – sammen med en række separate afrapporteringer – at levere input til ekspertudvalgets drøftelser og selvstændige afrapportering. Udover den kvalitative interviewundersøgelse leverer Rambøll data og input baseret på en række spørgeskemaundersøgelser til befolkning, journalister og embedsværket i centraladministrationen.

Opdraget for nærværende delrapport er af ekspertudvalget formuleret som **to undersøgelses-spørgsmål**, der fremgår af boksen nedenfor.

#### Boks 1-1: Undersøgelsesspørgsmål

1. Hvad fungerer, og hvad fungerer ikke, i mødet mellem Kodex VII og praksis set med hhv. embedsværkets, politikernes og mediernes øjne – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?
2. Hvilke mulige dilemmaer og udfordringer oplever medierne i interaktionen med politikere og embedsværk – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?

Med udgangspunkt i ovenstående har formålet med interviewundersøgelsen været at undersøge en række temaer knyttet til samspillet mellem politikere (som nævnt med fokus på ministre og regering), embedsværk og medier. De centrale temaer, der har været genstand for de gennemførte interviews, omfatter følgende:

- Rammevilkår for samspillet
- Arbejdsvilkår for de forskellige aktører
- Samspil mellem ministre og embedsværk
- Samspil mellem politikere (med fokus på ministre) og medier
- Samspil mellem embedsværk og medier
- Opsamling og forslag til ændringer.

#### Boks 1-2: Begrebsafklaring vedrørende "politikere"

I delrapporten bruges både begrebet "politikere" og "ministre". "Politikere" anvendes som en bredere betegnelse for politikere generelt, herunder ministre og folketingspolitikere. Vi gør specifikt brug af "ministre" i de tilfælde, hvor delrapporten analyserer samspillet mellem ministre/regering og embedsværk, fx temaer knyttet til Kodex VII. Da der udelukkende er interviewet ministre (forhenværende og nuværende), bruger vi denne term, når vi henviser til interviewpersoner.

### 1.3 Metode og datagrundlag

Opdraget definerer nærværende delanalyse som en **kvalitativ interviewundersøgelse**, der har til formål at undersøge en række temaer og spørgsmål i dybden, ligesom det har været et selvstændigt formål at beskrive **så mange perspektiver som muligt**. Eventuel variation i data har således været væsentligt for ekspertudvalget, hvorimod det ikke har været vigtigt at afdække, hvor mange interviewpersoner der deler samme perspektiv. Dette har Rambøll taget for pålydende i vores tilgang. På baggrund af dybdegående analyse af data tilstræber vi i afrapporteringen at belyse

forskellige positioner, vurderinger og synspunkter i relation til genstandsfeltet, og vi har omvendt undladt at 'kvantificere' de indsamlede data.

Opdraget har fastlagt omfang og dataindsamlingsmetode i forhold til de aktører, som ekspertudvalget har ønsket inddraget i interviewundersøgelsen. Dette har resulteret i, at delrapporten hviler på **dybdegående kvalitative interviews og fokusgrupper** med et stort antal interviewpersoner, der er sammenfattet i tabellen nedenfor.

**Tablet 1-1: Gennemførte interviews fordelt på kategorier**

Kategori	Antal gennemførte	Metode
Ministre	8 (2 nuværende og 6 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Departementschefer	29 (20 nuværende og 9 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Afdelingschefer og styrelsesdirektører	8 (6 nuværende og 2 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews
Særlige rådgivere	5 (1 nuværende og 4 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Medarbejdere i centraladministrationen uden ledelsesansvar	16	Tre fysiske fokusgrupper
Politiske og undersøgende journalister	11	Virtuelle interviews**

\* Enkelte interviews i disse kategorier er af praktiske hensyn gennemført virtuelt via Microsoft Teams.

\*\* Ét blev gennemført fysisk og to telefonisk.

Der er redegjort for udvælgelse af interviewpersoner i metodebilaget (bilag 1). En samlet liste over interviewpersoner findes i bilag 2.

Det skal bemærkes, at Rambøll forud for interviewundersøgelsen har gennemført en **forundersøgelse**. Forundersøgelsen omfattede desk research af lovgivning, forskning, undersøgelser og avisartikler, ligesom der blev gennemført eksplorative interviews med udvalgsmedlemmer, forskere og chefer på forskellige ressortområder. Endelig blev der afholdt en virtuel fokusgruppe med medarbejdere uden ledelsesansvar. Formålet med forundersøgelsen var at informere de efterfølgende dataindsamlingsaktiviteter.

#### Den anvendte interviewmetode<sup>3</sup>

Som hovedregel er langt de fleste interviews gennemført som fysiske, individuelle interviews. Interviewene har haft en varighed på mellem 1-2 timer – nogle få af kortere varighed og tilsvarende nogle få af længere varighed.

Det har været væsentligt på tværs af alle interviews at sikre en systematisk tilgang til dataindsamlingen, så undersøgelsesspørgsmål og temaer er blevet dækket. Derfor er interviewene gennemført ud fra en semistruktureret tilgang. Vi har således gjort brug af interviewguides målrettet de enkelte aktørgrupper – dog med en eksplorativ dimension, hvor interviewpersonerne har haft mulighed for at "styre fortællingen", hvis der har været temaer eller emner, som har været særligt væsentlige at udfolde. Data og input fra medarbejdere i centraladministrationen uden ledelsesansvar er indhentet via fokusgrupper. Den anvendte metode er beskrevet i detaljer i metodebilaget (bilag 1).

#### Særligt om anonymitet

Det har været en væsentlig del af opdraget for interviewundersøgelsen, at interviewpersonerne kunne sikres fortrolighed i deres deltagelse, lige såvel som at udsagn, perspektiver og holdninger

<sup>3</sup> Beskrivelsen dækker interviews gennemført med ministre, topchefer i centraladministrationen samt særlige rådgivere. Interviews med journalister blev som hovedregel gennemført virtuelt.

skulle anonymiseres i afrapporteringen, således at disse ikke kan føres tilbage til den enkelte interviewperson.

Rambøll har sikret ovenstående ved brug af forskellige greb. Fortroligheden for de enkelte interviewpersoner er etableret ved på forhånd at udsende grundig information om deltagelse og interview-situation, ligesom at denne er understreget som led i rammesætningen af interviewet. Dertil kommer, at interviewene er optaget, transskriberet og efterfølgende udsendt til interviewpersonen med henblik på eventuel kommentering samt godkendelse.

Anonymitet sikres derved, at ingen udsagn eller citater er personhenførbare i denne delrapport. Vi har også valgt ved brug af citater at undlade at anføre, om en interviewperson er nuværende eller forhenværende, ligesom at topchefer i staten på forskellige niveauer henvises til som en samlet kategori (topchefer i staten). Dette sker for at beskytte den enkelte interviewpersons anonymitet. Endelig skal det bemærkes, at alle citater er godkendt af de deltagende interviewpersoner.

#### Metodiske opmærksomhedspunkter

Som supplement til ovenstående beskrivelse af den metodiske tilgang ønsker vi at fremhæve nedenstående metodiske opmærksomhedspunkter (og henviser i øvrigt til bilag 1).

**Tabel 1-2: Metodiske opmærksomhedspunkter**

Repræsentation af aktørgrupper	Aktørerne er repræsenteret i undersøgelsen med forskellig vægt. Særligt embedsværket har stor vægt i interviewundersøgelsen, hvorimod de øvrige aktørgrupper har mindre vægt. Denne opmærksomhed bør iagttages ved læsning af interviewundersøgelsens indsigter og hovedpointer.
Om generaliserbarheden af de indsamlede data	Delrapportens observationer og hovedpointer er funderet i et omfattende interviewmateriale. Rambøll har fået adgang til at interviewe et meget stort antal centrale aktører inden for politik, embedsværk og medier med stor indsigt i det danske folkestyre. Alene omfanget af interviews gør, at der må siges at være god generaliserbarhed af interviewundersøgelsens resultater – dog med førstnævnte opmærksomhed for øje. Dertil kommer, at flere interviewtemaer har høj grad af følsomhed ved bl.a. at komme tæt på den enkeltes praksis, adfærd, ledelsestilgang mv. Vi kan på den baggrund ikke udelade, at dette har påvirket de deltagende aktører i udsagn og perspektiver.
Udviklingstrends over tid samt Covid-19 som omverdensfaktor	Interviewundersøgelsen har haft til formål at undersøge samspillet både i dag og i et historisk perspektiv (5-10 år). At vurdere en tidsmæssig udvikling er i sig selv vanskelig i en interviewundersøgelse, da data er baseret på interviewpersonernes subjektive oplevelser og erfaringer. I den sammenhæng har samspillet mellem ministre, embedsværk og medier i årene 2020 og 2021 i høj grad været præget af Covid-19-pandemien som en eksogen og 'disruptiv' faktor, der har påvirket samspillet. Der skal derfor være en opmærksomhed på, at denne omverdensfaktor har påvirket genstandsfeltet på ekstraordinær vis – og derigennem påvirker interviewpersonernes oplevelser og erfaringer.

#### 1.4 Læsevejledning

Udover nærværende indledning består delrapporten af fem kapitler.

I **kapitel 2** redegør vi for de væsentligste rammebetingelser, der ifølge interviewpersonerne har betydning for det samspil, der udspiller sig mellem politikere (ministre og folketingspolitikere), embedsværk og medier. Rammebetingelserne omfatter bl.a. en accelereret medieudvikling (med sociale medier som nybrud), en politisk kultur under udvikling samt digitalisering.

De efterfølgende tre kapitler afdækker de forskellige dimensioner i det komplekse samspil, som eksisterer mellem politikere (særligt ministre), embedsværk og medier.

**Kapitel 3** ser nærmere på relationer og samspil mellem ministre og embedsværk. Da Kodex VII er omdrejningspunktet for delrapporten, er fokus på embedsværkets betjening af regering og ministre samt ministrenes tillid til og tilfredshed med embedsværket. Vi kommer ind på en række temaer, bl.a. kendskab til samt anvendelse og efterlevelse af Kodex VII.

**Kapitel 4** omfatter en analyse af samspillet mellem politikere (med fokus på ministre) og medier. Vi kommer ind på de to parter oplevelse af det gensidige samspil, og kapitlet redegør for flere udviklingstendenser og udfordringer i relationen.

**Kapitel 5** indeholder den sidste dimension i det samlede genstandsfelt. Kapitlet giver en karakteristisk af samspillet mellem medier og embedsværk, der har været under udvikling i de senere år.

Delrapporten afsluttes i **kapitel 6** med en sammenfatning samt en perspektivering, hvor sidstnævnt forholder sig til kommissoriets overordnede problemformulering.

I bilag kan findes et uddybet metodebilag (bilag 1) samt en oversigt over de personer, der velvilligt har stillet sig til rådighed for interviews i forbindelse med undersøgelsen (bilag 2).

## 2. RAMMEBETINGELSER

I det følgende kapitel introduceres de **rammebetingelser**, der ifølge interviewpersonerne opleves at være særligt betydningsfulde for samspillet mellem ministre (og politikere bredt set), embedsværk og medier. Med blik for nuancer og variationer i aktørgruppernes udsagn har vi i dette kapitel medtaget de rammebetingelser, der har vist sig mest relevante og fremtrædende i interviewundersøgelsen. I hvert afsnit præsenterer vi en kort karakteristik af den enkelte rammebetingelse, hvorefter interviewpersonernes oplevelse af den potentielle betydning heraf skitseres i en opsummerende boks. Disse bokse baserer sig derfor ligeledes på interviewpersonernes udsagn, og de oplevede implikationer for samspillet mellem medier, ministre (og politikere bredt set) samt embedsværk uddybes efterfølgende i kapitlerne 3-5.

Figuren nedenfor opsummerer de analyserede rammebetingelser.

Figur 2-1: Betydende rammebetingelser



### 2.1 En accelereret medieudvikling

Bo Smith-udvalget pegede i deres rapport fra 2015 på et **ændret mediebillede** som det væsentligste nye rammevilkår for det politisk-administrative system<sup>4</sup>. Karakteristikken af mediebilledet var på daværende tidspunkt en rammebetingelse, der med sin 24-timers mediedækning, et øget antal medieplatforme og et begyndende indtog af sociale medier, blev betegnet som havende stor betydning for arbejdsdagene i det politisk-administrative system. Udvalgsrapporten gjorde brug af begreber som "turbodemokrati" og "politik på steroider" for at beskrive betydningen af medieudviklingen.

Denne karakteristik er **stadig gældende i 2022** på baggrund af nærværende interviewundersøgelse – dog med enkelte væsentlige nuancer og nybrud. I forbindelse med de gennemførte interviews har vi bedt alle interviewpersoner om at forholde sig til, hvilke rammebetingelser der har betydning for den enkeltes virke og opgavevaretagelse. Her fremhæver hovedparten af interviewpersonerne mediebilledet som en væsentlig rammebetingelse, der ikke blot eksisterer eksogent, men som indgår som en integreret del af samspillet mellem medier, politikere (herunder ministre) og embedsværk.

Mediedækningen i samtiden foregår i alle døgnets timer, og nyhedsstrømmen udvikles i et udpræget hastigt tempo. Ministre, embedsværk og journalister oplever, at denne medieudvikling har været

<sup>4</sup> Bo Smith-udvalget (2015): Embedsmanden i det moderne folkestyre. København: Jurist- og Økonominforbundets Forlag.

en nogenlunde konstant rammebetingelse over de seneste 5-10 år – dog med en fortsat acceleration af den hastighed i mediebilledet, der for alvor tog fart ved etableringen af TV2 News i 2006. Flere interviewpersoner påpeger således, at hastigheden i mediebilledet er tiltaget yderligere over de senere år, om end fornævnte medie opleves at have været startskuddet til den hastige medievirkelighed, som stadig er gældende i dag.



*Medier, og især sociale medier, fylder helt vildt efterhånden. Der kan man så sige, at det fylder for meget, og at man kunne tænke sig, at det fyldte mindre, men det er i hvert fald ret voldsomt.*

*Topchef i staten*

En nyere dimension af ovenstående er dog, at **sociale medier** i markant omfang har gjort sit indtog over de sidste år (herunder flere sociale medier) og i stigende grad er blevet et værktøj, som politikerne anvender i deres kommunikationsstrategier. Det specifikke formål er at kommunikere direkte med befolkningen. Ministre, journalister og embedsværk peger alle på, at politikere over de seneste år er blevet mere opmærksomme på at agere og ikke mindst reagere på de sociale medier. Hertil kommer, at politikerne, relativt til de traditionelle medier, forventes at svare hurtigere for sig, på de sociale medier.

Det er derfor en udbredt oplevelse blandt embedsværk såvel som ministre, at politikernes anvendelse af **de sociale medier som kommunikationsplatform er tiltaget over de seneste år**. Det gælder også ministre. Dette perspektiv er tilmed understøttet af den forholdsvis spæde litteratur på området, der har konkluderet, at sociale medier i stigende grad er blevet en indlejret del af politikernes væren og laden<sup>5</sup>. En enkelt minister forklarer i interviewundersøgelsen denne udvikling med afsæt i, at de sociale medier "giver magten tilbage til politikerne", idet de tillader dem at kommunikere uden medierne som mellemmand.

Ikke desto mindre implicerer dette, at mediebilledet/-virkeligheden i nyere tid er en rammebetingelse, der har udvidet sig til at omfatte flere platforme, hvorpå det opleves nødvendigt, at politikerne – og især ministrene – i endnu højere grad er til stede i den offentlige debat. Denne medievirkelighed skaber, som ovenfor nævnt, flere og mere frie kommunikationsmuligheder for politikerne, men implicerer også et øget, ydre pres på dem, da de konstant må orientere sig og svare for sig på flere forskellige medieplatforme. Flere topchefer anvender et narrativ om behovet for at være til stede i **en medievirkelighed, der eksisterer 24/7 og 365 dage om året**. En enkelt interviewperson udlægger det sågar således, at hvis man ikke er til stede i denne (nye) medievirkelighed, så eksisterer man ikke som politiker.



*Det er jo den klare forventning, at man blander sig i debatter på sociale medier som ministre, hvor tidligere var der en presseafdeling, det gik igennem. Nu skal man være på bolden på nogle sager – direkte og bruge sin tid, altså bruge en aktiv og voksende del af sin tid på at markedsføre sig selv som minister.*

*Minister*

<sup>5</sup> Analyse og Tal (2020): Politikere i medierens kommentarspor. <https://strapi.ogtal.dk/uploads/d8cc8c23b8014e2ba8e3227f9c03852d.pdf>  
Bhatti, Yosef, Hjelmar, Ulf & Pedersen, Lene Holm (2016): Arbejdsvilkår for fuldtidspolitikere. KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.



*[...] Medierne fylder rigtig meget i politikernes liv, herunder også i forhold til de sociale medier, og det betyder også, at det er et 24/7-foretagende at være politiker [...] Det er en meget vigtig udvikling, som gør en meget stor forskel i den måde, som også centraladministrationen arbejder på [...] Det er klart, at politikere reagerer på den virkelighed, der er på mediefladen [...] Og det betyder også, at der er et løbende pres på systemet for hele tiden at levere svar på dette.*

*Topchef i staten*

Mediebilledet, herunder traditionelle såvel som sociale medier, opleves således at være **en integreret del af politikernes virke**, der skaber betydelige dønninger for embedsværkets opgavevaretagelse og arbejdsprocesser og dermed påvirker samspillet betydeligt. En væsentlig nuancering i relation hertil er dog, at mediebilledet ikke alene opleves at være en eksogen rammebetingelse, der er direkte handlingsanvisende for politikere (herunder ministre) og heraf embedsværket. Snarere giver flere af interviewpersonerne udtryk for, at medier, politikere og embedsværket indgår i et indbyrdes samspil, hvor de gensidigt påvirker hinanden i deres ageren. Forskning, der har anskuet dette samspil, konkluderer ligeledes, at mediernes og politikernes dagsorden påvirker hinanden, hvorfor medierne ikke alene er en eksogen rammebetingelse, der sætter retningen for politikere, herunder ministre, og deraf embedsværkets ageren<sup>6</sup>.

Den potentielle betydning af mediebilledet som en eksogen såvel som integreret rammebetingelse i samspillet skitseres kort i nedenstående figur.

Figur 2-2: Betydningen af en accelereret medievirkelighed



## 2.2 En politisk kultur med fokus på tempo, enkeltsager og konflikt

Parallelt med den ovennævnte medievirkelighed (og understøttet heraf) tegner både ministre og topchefer i staten et billede af **en politisk kultur under delvis forandring**. Det politiske landskab er i stigende grad konfliktorienteret, og politikskabelsen foregår i et mere intenst og hastigt tempo, end hidtil set. Den politiske kultur opleves at være en rammebetingelse, der har væsentlig betydning for samspillet mellem medier, politikere (herunder ministre) og embedsværk.

<sup>6</sup> Albæk, E., & Green-Pedersen, C. (2020). Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 52(2), 170-185.

De interviewede topchefer i staten og ministre karakteriserer samtidens politiske kultur som **præget af (unødigt) konflikt og en voldsom tone politikerne imellem**. Det opleves af nogle, at konflikter mellem opposition og regering i tiltagende grad indebærer personlige angreb og fokus på enkeltpersoner og -sager. Dette afspejler sig både i de traditionelle mediers dækning af enkelt-sager, men foregår særligt på sociale medier, hvor politikerne ofte anvender Facebook, Instagram eller Twitter som en "ukritisk" kampplads, hvorpå de kan angribe hinandens politiske standpunkter og/eller fremhæve uenigheder. I sidstnævnte tilfælde er det imidlertid oplevelsen blandt enkelte ministre, at der ikke blot er tale om at fremhæve uenigheder som en naturlig del af den politiske debat. Snarere handler det om at fremhæve uenigheder, for at kunne eskalere de oplevde forskelle, partierne i mellem.



*I takt med, at de sociale medier bliver politiseret, er de blevet platforme for slåskampe. Det blev først Facebook og derefter Twitter, som i lang tid var et hyggeligt lille medie, hvor man kunne kommunikere og have en mere åben dialog. Nu er det bare blevet endnu et slagsmål [...] Det er bare blevet endnu en politisk kampplads, man kan være på.*

Minister



*Så kan man sige, synes jeg, at der har fundet en øget polarisering sted [...] Det bliver mere sort-hvidt, og tonen er mere voldsom, og angrebene er mere voldsomme.*

Topchef i staten

*Det kræver tillid i det politiske samarbejde, når hastigheden i det politiske system er så høj. Derfor er min bekymring, at jo mere polariseret Folketinget eller Danmark bliver, jo sværere bliver det at have det tillidsfulde forhandlingslokale. Og det er afgørende for de politiske resultater, vi kan nå. Men det er svært, for hvordan skaber du mere tillid?*

Minister

chefer i centraladministrationen oplever, at politikerne, herunder især ministrene, ønsker at respondere og handle på. Det skaber, som nævnt ovenfor, en forøget hastighed i politikskabelsen – særligt for embedsværket, der skal bistå med konstant politikformulering med øget tempo. Flere i embedsværket – både med og uden ledelsesansvar – oplever således flere bestillinger fra det politiske system, der udover stigende hyppighed indbefatter kortere og kortere svarfrister. Det bliver nævnt, at det presser fagligheden og tiden til at gå i dybden. "Det politiske system har ikke tid til at vente på, at vi bliver færdige", som det nævnes af en medarbejder uden ledelsesansvar.

Det generelle indtryk er således **et øget konflikt-niveau** samt fokus på personer, og der er endog nogle i embedsværket samt blandt ministre, der ser symptomer på en egentlig **polarisering**, hvor fronterne bliver trukket uhensigtsmæssigt op i det politiske landskab. Litteraturen peger i forlængelse heraf på, at fremkomsten af sociale medier, og en heraf følgende risiko for "ekkokamre", potentielt kan være befordrende for oplevelsen af en øget polarisering blandt politiske modstandere<sup>7</sup>.

Sideløbende – og delvist som følge heraf – oplever flere i embedsværket også, at der i dag eksisterer en **øget intensitet i politikskabelsen**. Hermed menes, at der eksisterer en konstant proces, hvor der er fokus på hastigt at initiere og udvikle politiske udspil, reformer og markeringer i det politisk-administrative system. Af nogle beskrives denne "politiske målstrøm" som værende affødt af det udprægede fokus på enkelt-sager, der eksisterer i mediebilledet, og som flere medarbejdere og

<sup>7</sup> Peter Thisted Dinesen. Temaredaktørens introduktion: Politisk polarisering i Danmark. N.p., 2019. Print.

Iyengar, Shanto, Gaurav Sood og Yphtach Leikes 2012, "Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization", Public Opinion Quarterly, 76(3): 405-31.

Andre peger på, at denne udvikling udspringer af, at kadencen i regeringens politiske samspil med Folketinget og oppositionen generelt er forandret. Enkelte deler eksempelvis en oplevelse af, at oppositionen har fået for vane at stille flere §20-spørgsmål og folketingsspørgsmål, blandt andet med det formål at "drille og provokere" politisk uden hensyn til den arbejdsbyrde og -hast, det pålægger embedsværket. Nærværende interviewundersøgelse har imidlertid ikke kunnet bekræfte, hvorvidt dette er tilfældet, hvorfor der må tages forbehold herfor.

Ikke desto mindre beskrives **den øgede hastighed i politikskabelsen** af flere topchefer i staten som en central rammebetingelse, der konstant præger deres samspil med ministre. Enkelte skuer tilbage og tegner et billede af en tid for 10-15 år siden, hvor den vigtigste politikformulering primært skete på udvalgte tidspunkter på året, men hvor der også med jævne mellemrum var rolige perioder, der levede tid til øvrige opgaver, herunder drift og implementering. I dag fremhæver flere, at der eksisterer et konstant pres på hurtigt at levere og understøtte politiske initiativer. Et pres, der i mindre grad efterlader rum til at følge implementeringen af den pågældende politik. Nogle af de interviewede ministre anerkender denne forøgede hast i politikskabelsen og peger supplerende på, at forløbene for politikdannelsen er blevet kortere, samtidigt med at man ikke formår at levne den fornødne tid til forberedelse hos embedsværket. En væsentlig nuancering heraf er dog, at andre ministre ikke deler opfattelsen af, at systemet agerer hurtigere i samtiden, men at hastigheden i stedet har været en konstant rammebetingelse over de seneste årtier.



*Forløbene i forhold til, hvornår noget skal foregå, er blevet kortere, og man accepterer ikke ordentlig tid til forberedelse.*

Minister

Der eksisterer imidlertid en generel oplevelse blandt embedsværket af, at der i dag er **mindre tålmodighed i politikskabelsen** end tidligere, og at systemet derfor konstant er i svingninger. En topchef beskriver ovenstående som en tendens, hvori der er "sat strøm til politikskabelsen".



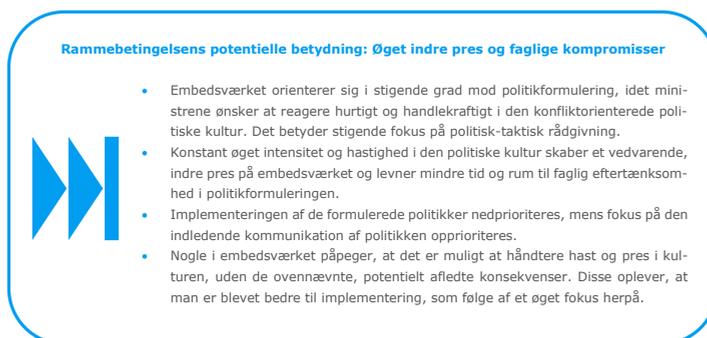
*Der er sket et andet pres. Jeg kan også huske fra [...] gamle dage, der var der fokus på at lave en finanslov, og så var der en lang fin pause, hvor man passede butikken og lavede noget andet (...). Nu tror jeg, at der er [...] ongoing forhandlingscyklus af alle typer af forhandlinger, der i virkeligheden hele tiden kører rigtig mange steder. Vi kan selv se en enorm høj kadence og intensitet i både politikskabelsen, men også i hverdagens politiarbejde med Folketinget og med medierne. [...] Så jeg oplever helt klart, at der er kommet en enorm høj kadence.*

Topchef i staten

I den hastige politikskabelse oplever flere topchefer i staten desuden, at der i stigende grad er fokus på, hvordan politiske forslag bliver kommunikeret, herunder om disse kan præsenteres på en måde, hvorpå der kan skabes opbakning hertil. Enkelte påpeger, at fokus på kommunikationen af politiske udspil bliver på bekostning af disses substantielle kvalitet. Af en topchef beskrives det endog sådan, at man sommetider "farer afsted med nogle halvbagte ting, som kommunikationsmæssigt er superlækkert pakket ind, men indholdet, der ligger nede under kommunikationen, er ikke helt bagt færdigt". Andre i embedsværket påpeger imidlertid, at systemet har formået at organisere sig således, at det reelt er muligt at håndtere denne hast uden negative, afledte konsekvenser for sub-

stans og implementering. I figuren nedenfor beskriver vi kort dette samt de ovenfor nævnte potentielle implikationer, der på trods kan være affødt af samtidens politiske kultur som rammebeti-  
ngelse.

Figur 2-3: Betydningen af en politisk kultur med fokus på tempo, enkeltsager og konflikt



### 2.3 Øget digitalisering

Digitaliseringen af vores samfund er en rammebeti-  
ngelse, der af alle tre interviewede aktørgrupper opleves som gennemgående for deres professionelle virke. Det er tilmeldt en rammebeti-  
ngelse, der over de senere år opleves at være mere fremtrædende, idet særligt **årene med Covid-19** har fremmet brugen af digitale og virtuelle løsninger. Covid-19 har herved yderligere styrket opfattelsen af digitaliseringen som værende en rammebeti-  
ngelse, der er stærkt påvirkende på samspillet mellem medier, ministre og embedsværk.

Digitaliseringen som rammebeti-  
ngelse besidder flere nuancer og facetter, hvorfor de tre aktørgrupper oplever, at betingelsen påvirker forskellige dimensioner af samspillet.

For **journalister** gælder det, at de, i langt højere grad end tidligere, indtænker digitale opgaveløsninger i deres forretningsmodeller, og at de i deres digitale dækning forventes at levere med hurtigere hast, end det hidtil har været tilfældet. DR Medieforskningens årlige rapport fra 2021 underbygger denne udvikling og peger hertil på, at danskernes medieforbrug fortsat bliver mere og mere digitalt<sup>8</sup>.

**Ministre** oplever sideløbende, at den øgede digitalisering i stigende grad bevirker, at de nu døgnet rundt, hastigt skal agere og reagere, på flere forskellige medieplatforme. Som nævnt ovenfor har denne udvikling været i gang længe, men det kvalitativt nye er, at sociale medier er en integreret del af politikernes sfære – både som kommunikations- og dialogværktøj.

I **embedsværket** er sagsbehandlingen digitaliseret, og de digitale sagssystemer muliggør, at behandlingen kan foregå i et hurtigere tempo, da den kan udføres uagtet tid og sted. Det er oplevelsen blandt embedsværket, at de elektroniske sagssystemer, e-mails og sms'er derfor har skubbet til en

<sup>8</sup> DR Medieforskningens årlige rapport: Medieudviklingen i 2021.

forventning om, at embedsværket konstant er til rådighed. Som nævnt har årene med Covid-19 skubbet til digitaliseringen – på godt (øget fleksibilitet og potentielt effektivitet), men også på ondt (en oplevelse af konstant at være til rådighed og øget arbejdspress).



*Der har nok altid været travlt. Den måde, vi har sager på, har gjort, at vi har kunnet speede helt ekstremt op. Vi kan følge med i alt på vores telefoner. Sagsbehandlinger foregår digitalt. Ministeren kan skrive direkte til os, når hun godkender dem. Jeg kan se det med det samme [...] Der er noget med den måde, vi arbejder på, fx digitaliseringen, som har gjort, at vi kan sætte tempoet helt ekstremt op.*

*Topchef i staten*

Fælles for de tre aktørgrupper er derfor oplevelsen af, at digitaliseringen er en rammebetingelse, der har affødt en **yderligere acceleration** af tempoet i deres opgavevaretagelse, og grundlæggende hvordan de varetager deres rolle. For embedsværk og ministre især har den stigende digitalisering ligeledes skubbet til oplevelsen af, at man hele tiden kører "i højeste gear", som det nævnes. Den potentielle betydning af den øgede digitalisering uddybes og skitseres i nedenstående figur.

Figur 2-4: Betydningen af øget digitalisering

#### Rammebetingelsens potentielle betydning: Acceleration af tempo og ledelsesansvar



- Omend digitale løsninger bidrager med fleksibilitet, peger journalister, ministre og embedsværk på, at de digitale løsninger kan øge arbejdspresset og lede til forventninger om en højere hastighed i opgaveløsninger.
- Ifølge flere kalder den øgede digitalisering derfor på en opmærksomhed fra ledelsen, idet denne bør sikre, at medarbejderne ikke brænder deres lys i begge ender.

## 2.4 Øget pres fra interessenter

I litteraturen beskrives den formaliserede inddragelse af interessenter i politikudvikling, korporatisme, som aftagende siden årtusindskiftet. Ikke desto mindre spiller interessenter en fortsat stor rolle i den demokratiske beslutningsproces, og i 2011 var der godt 1.700 organisationer, som vurderedes at have politisk indflydelse blandt organisationens formål. Heriblandt er de mest indflydelsesrige arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og institutionelle organisationer<sup>9</sup>.

I nærværende interviewundersøgelse fremhæver en gruppe af interviewpersoner **interessentlandskabet som en rammebetingelse**, der, sideløbende med udviklingen i medielandskabet og den politiske kultur, har ændret sig og er blevet tiltagende betydningsfuld for politikudviklingen over det seneste årti. Her peger særligt embedsværket (men også ministre) på, at interessenter som

<sup>9</sup> Jørgen Grønnegård Christensen, Marius Ibsen & Peter Munk Christiansen (2017): Politik og forvaltning. København: Hans Reitzels Forlag.

Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen & Søren Serritzlew (2019): Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv. Hans Reitzels Forlag.

Anne Sikorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen & Helene Helboe Pedersen (2014): Organisationer i politik. Hans Reitzels Forlag.

fagforeninger, erhvervsorganisationer og interesseorganisationer i øvrigt i stigende grad er blevet professionaliseret<sup>10</sup> og har fået en stærkere stemme i udviklingen af politik i forhandlinger og beslutningsprocesser.

En topchef i staten forklarer udviklingen i interessentlandskabet således:



*[...] Der er andre ting, som er sket, der har en stor betydning for det pres, som ligger på det politiske, og det er tæt sammen med medieverden og det politiske... Nemlig den udvikling, der er sket i lobbyvirksomheden. Det er jo ikke medier, men det er interessevaretagelse. Og der er sket en, i min optik, voldsom professionalisering, og det betyder, at vi i dag har store lobbyvirksomheder, som vi ikke så i Danmark for 20 år siden.*

*Topchef i staten*

En gruppe af interviewpersoner i embedsværket fortæller, at udviklingen er mærkbar, at interessenterne er stærkere, og at de sammen med medierne har lettere ved at påvirke politikerne, end tilfældet var førhen. Interessenternes styrkede position opleves at komme til udtryk i forhandlings-situationer, hvor embedsværket i nogle tilfælde føler sig udfordret i måden, hvorpå lovgivning traditionelt bliver gennemført. Det skyldes oplevelsen af, at forhandlingerne i højere grad får karakter af et taktisk spil mellem aktørerne.

En mindre gruppe af de interviewede ministre peger på en lignende udvikling og fortæller, at interesseorganisationerne prioriterer flere ressourcer til professionalisering, som skaber et større ydre pres på systemet. Her oplever ministrene, at embedsværkets svar på det stigende pres er at lukke ned, når der ikke er ressourcer, så der ikke er tid til dialog mellem interessenter og embedsværk.



*Jeg tror det, der har været centraladministrationens svar på det ydre pres, det har været at lukke sig. Og det skaber så et modtryk, så er der er enkelte eksempler, hvor man ligesom har valgt at åbne sig op, og der har man så kunne håndtere det. Men når ressourcerne til at håndtere det ydre pres ikke er der, så bliver man lukket, og så er der ikke tid til dialog.*

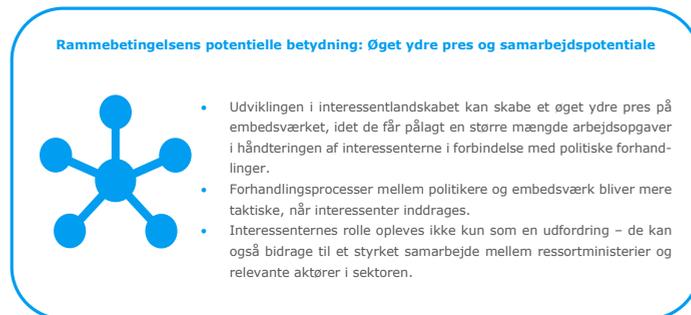
*Minister*

<sup>10</sup> Et eksempel på professionaliseringen er, at flere interessenter har bygget egne analyseenheder op med henblik på bedre at kunne påvirke politik-udviklingen.

Et andet perspektiv på ovenstående er dog, at interessenter kan bidrage til at skabe **et velfungerende samarbejde** mellem ressortministerierne og den tilhørende sektor. I disse tilfælde kan interesseorganisationer – udover varetagelse af egne interesser – være med til at skabe holdbare løsninger på samfundsudfordringer af meget høj kompleksitet (se afsnit 2.5). Her opleves interessenterne som vigtige aktører, der har relevant viden på områderne og derfor bør inddrages, selvom parterne ikke nødvendigvis er enige. Ydermere opleves potentialet for samarbejde som et udtryk for, at det ikke kun er centraladministrationen, der træffer de nødvendige beslutninger, men at hele sektoren har medvirket hertil.

Ovenstående illustrerer, at interessenternes indflydelse opleves forskelligt af interviewpersonerne. Den af nogle i embedsværket oplevede, potentielle betydning af interessentlandskabsets stigende indflydelse som rammebetingelse opsummeres kort i nedenstående figur.

Figur 2-5: Betydningen af et øget pres fra interessentlandskabet



## 2.5 Stigende kompleksitet

I forlængelse af ovenstående udviklingstendenser nævner flere interviewpersoner, at de oplever **en stigende kompleksitet** som en central og gennemgående rammebetingelse. Interviewpersonerne fremhæver både mere komplicerede samfundsproblematikker på det generelle plan, og både medarbejdere og chefer i centraladministrationen fremhæver en større kompleksitet i deres konkrete opgaveløsning. Enkelte interviewpersoner peger dog også på, at kompleksiteten i systemet altid har været høj og konstant, og at de derfor ikke har oplevet en mærkbar stigning.



*[...] Jeg tror på, at hvis vi skal skabe de der ægte forandringer ude i samfundet, så er vi nødt til at have folk med os. Og det kan jo nogle gange være bøvel, hvis man gerne vil i en retning, men jeg tror bare, at det er den eneste vej, vi kan komme hen til at få skabt de der ægte forandringer. Så det der med at turde inddrage vores sektor noget mere, det vil jeg rigtig gerne.*

*Topchef i staten*

Blandt førstnævnte opleves det, at den stigende kompleksitet er drevet af udviklingen i de ovennævnte rammebetingelser – tilsammen giver det øgede pres fra medier og den stigende hastighed



*Kompleksiteten, den kører opad. Og sammen med nogle af de andre ting, gør det, at der kommer et stort pres på systemerne, og det bliver også intellektuelt sværere at håndtere, fordi det er meget komplekst.*

*Topchef i staten*

i sagsbehandling og politikformulering et mere komplekst system at navigere i. Interviewpersonerne fremhæver derudover, at **samfundsproblematikkerne i sig selv er blevet mere omfattende**. Her nævnes bl.a. Covid-19 og konsekvenserne af krigen i Ukraine som eksempler på udfordringer, der har været mærkbare. Denne opfattelse beskrives også i ledelseslitteraturen, hvor det påpeges, at den stigende samfunds kompleksitet skaber større pres på topledere, som i stigende grad skal navigere i paradokser - eksempelvis mellem et dobbelt fokus på kortsigtede politiske resultater og langsigtet samfundsopbygning<sup>11</sup>.

Derudover peger interviewpersonerne på, at **lovgivningen konstant bliver udbygget og er mere detaljeret**, hvilket yderligere komplicerer processen for forhandling og vedtagelse af ny lovgivning. Der er en oplevelse af, at det nu er en større intellektuel opgave at navigere i lovkomplekserne, hvilket gør det mere udfordrende at skabe overblik over kompleksitetens omfang. Således er der flere faktorer, som skal regnes ind i politikskabelsen – eksempelvis den virkning, som lovforslag har på de forskellige relevante samfundsaktører. Her nævner en interviewperson den betydning, et lovforslag potentielt kan få for virksomheders konkurrenceevne, som eksempel på overvejelser, der bliver yderligere komplicerede af den udbyggede lovgivning.

Dermed skaber den øgede kompleksitet en yderligere dimension af pres på embedsværket. På baggrund heraf oplever interviewpersonerne, at de omfattende samfundsproblematikker fordrer et øget horisontalt samarbejde på tværs af ressortministerierne, før virksomme løsninger kan udvikles og implementeres. Det øgede behov for koordinering formuleres her af en topchef i staten:



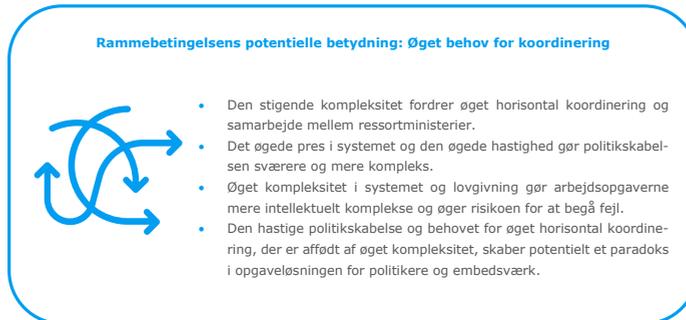
*Paradokset er, at den stigende kompleksitet skal ses i sammenhæng med, at man ikke kan lave tingene selv. Man er også afhængig af andre aktører. Så skal man have sig dækket ind og håndteret samspillet med andre ministerområder. Så hele det her med at få lavet noget, som kommer ud og virker, det er blevet større over tid.*

*Topchef i staten*

Den stigende kompleksitet og dens betydning for samspillet mellem de tre aktørgrupper indrammes af nedenstående figur.

<sup>11</sup> Smith, W. (2014), "Dynamic decision making: A model of senior leaders managing strategic paradoxes", Academy of Management Journal, 57 (6): 1592–1623. Claus Elmholdt (2020), "Fremtidens statslige topledere", Statslig topledelse anno 2020, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen: 56-70.

Figur 2-6: Betydningen af stigende kompleksitet i samfundsproblemer



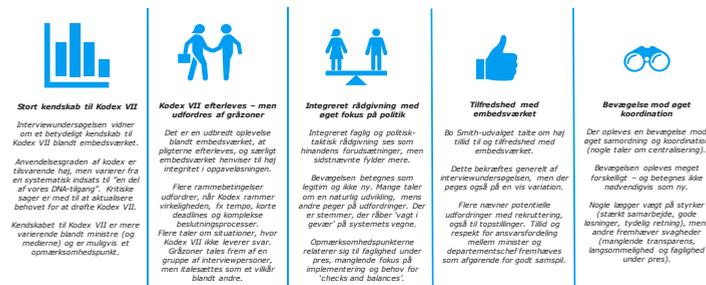
### 3. SAMSPIL MELLEMINISTRE OG EMBEDSVÆRK

Dette kapitel har fokus på **samspillet mellem ministre og embedsværk**. Med reference til kapitel 1 ligger tyngden i kapitlet på "det indre pres" (at politikudviklingen potentielt kan bidrage til pres på embedsværket), men tilsvarende behandles "det ydre pres" *indirekte*, idet medierne har stor betydning for politikere (og her særligt ministres) adfærd og prioriteringer – og derigennem med påvirkning på embedsværket. Samspillet mellem medier og politikere (herunder ministre) behandles selvstændigt i næste kapitel.

Kapitlet er bygget op omkring en række temaer med Kodex VII som omrejningspunkt. Kendskab og anvendelse til Kodex VII afdækkes, og der ses nærmere på, om pligterne i Kodex VII, ifølge interviewpersonerne, efterleves. Kapitlet omfatter en analyse af, hvad der fungerer i mødet mellem Kodex VII og praksis, men også hvad der udfordrer, og hvor der er opmærksomhedspunkter.

Figuren nedenfor opsummerer hovedresultaterne i dette kapitel.

Figur 3-1: Hovedpointer i samspillet mellem ministre og embedsværk



#### 3.1 Kendskab til og anvendelse af Kodex VII

Kodex VII, der blev udviklet i kølvandet på Bo Smith-udvalgets rapport i 2015<sup>12</sup>, blev formuleret som en hjælp til at styrke samspillet mellem embedsværk og regering ved at tydeliggøre embedsværkets ansvar og pligter ved deres rådgivning af og bistand til regeringen. Kodex VII bygger videre på tidligere publikationer, redegørelser og betænkninger.

En forudsætning for at kunne vurdere, hvad der fungerer og potentielt ikke fungerer i mødet mellem Kodex VII og praksis, er, at særligt embedsværk (men også ministre) har et **kvalificeret kendskab** til Kodex VII. I dette afsnit ser vi nærmere på kendskab til og anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Det skal bemærkes, at analysen i nærværende afsnit i overvejende grad er baseret på data indhentet fra de deltagende topchefer i staten – og i mindre grad ministre og journalister<sup>13</sup>.

Interviewundersøgelsen vidner samlet set om, at **kendskabet** til Kodex VII er relativt udbredt i centraladministrationen. Det gælder både hos medarbejdere og topledelse. Såvel medarbejdere som topledelse demonstrerer, at de har forholdsvis dybt og kvalificeret kendskab til indholdet af

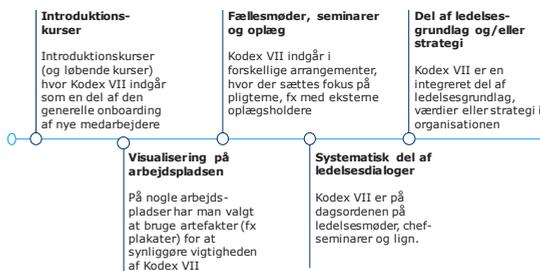
<sup>12</sup> Finansministeriet (2015). Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII. P. 30. Se også [Nyt kodeks for embedsmænd i centraladministrationen \(fm.dk\)](#)

<sup>13</sup> De deltagende journalister er ikke blevet spurgt om deres kendskab til Kodex VII, om end nogle journalister direkte eller indirekte har forholdt sig til embedsværkets efterlevelse af Kodex VII. Dette behandles i kapitel 5.

Kodex VII, herunder de konkrete pligter. Der er en tendens til, at man særligt på ledelsesniveau skelner mellem de "de fire gamle", som de italesættes af nogle (lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet), og de pligter, som er tilført med Kodex VII (udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse samt åbenhed om fejl)<sup>14</sup>. Man ser samtidig positivt på, at de sidstnævnte er kommet til og giver et mere helstøbt billede af, hvilke pligter og hvilket ansvar man har som embedsværk i rådgivningen af regeringen.

For så vidt angår **anvendelsen** af Kodex VII, er indtrykket på baggrund af interviews, at Kodex VII i høj grad anvendes i praksis. Det synes at være udbredt, at nye medarbejdere introduceres til Kodex VII på introduktionskurser, ligesom at verserende sager i offentligheden giver anledning til, at man på forskellige ministerområder prioriterer at genintroducere/genopfriske pligterne, fx via eksterne oplæg, arrangementer og lign. Med udgangspunkt i dette fundament tyder interviewene dog også på, at der er en vis variation i de formater og tilgange, som man anvender. Variationen i anvendelsesgraden er søgt illustreret i figuren nedenfor.

Figur 3-2: Forskellige former for anvendelse af Kodex VII



Figuren illustrerer en form for **kontinuum i anvendelsen af Kodex VII**. Nogle ministerområder har brugen af introduktionskurser for nye medarbejdere som en minimumsmodel, og flere nævner også kurser, hvor pligterne bliver genopfrisket. Som supplement hertil gør flere ministerier brug af fællesmøder, seminarer og lign. – gerne med brug af eksterne oplæg fra videnspersoner – og det fremhæves, at de løbende sager, der kommer op i medierne, er anledning til et behov for og ønske om at aktualisere pligterne, og hvordan man skal agere som en del af embedsværket<sup>15</sup>. Der er i øvrigt eksempler på, at det ikke nødvendigvis er Kodex VII, der er direkte genstandsfelt for fællesmøder og dialoger, men snarere et ministeriums kerneopgaver (fx konkrete sager), der drøftes for derefter at få en forståelse for pligterne i Kodex VII.

<sup>14</sup> "De fire gamle" er også nedfældet i Betænkning 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand (juni 2004), kapitel 5.

<sup>15</sup> Nogle interviewpersoner nævner, at man har gjort aktiv brug af de dilemmaer, som indgår i casesamlingen til Kodex VII; [kodex\\_cases\\_med\\_omslag\\_visual.pdf \(oes.dk\)](#)

Endelig vidner interviewundersøgelsen om eksempler fra dele af centraladministrationen, hvor Kodex VII systematisk er integreret i allerede eksisterende processer eller koncepter, fx lederudviklingskoncepter, strategier eller værdisæt. Disse eksempler er placeret til højre i kontinuummet i figuren ovenfor.



*Det [Kodex VII] er en integreret del af vores lederudviklingskoncept. Altså det indgår sådan set i pensum, Kodex VII og de syv pligter.*

*Topchef i staten*

Selv om det overordnede indtryk er **høj grad af anvendelse** på tværs af centraladministrationen – hvad enten anvendelsen sker med direkte reference til Kodex VII eller mere indirekte – er der større forskel på oplevelsen fra medarbejdere uden chefanvar. Flere medarbejdere uden ledelsesansvar oplever, at Kodex VII bliver anvendt og vedligeholdt, og at pligterne bliver bragt op i dialoger i hverdagen.

Fx nævner flere medarbejdere, at ledelsen aktivt anvender principper fra Kodex VII i samtaler om fejl og læring. Andre medarbejdere oplever, at den viden, der udbredes om Kodex VII i ministerierne, er for generel. Tilsvarende bliver det nævnt, at pligterne bliver skubbet i baggrunden, når der skal træffes beslutninger – og særligt med stigende hastighed som rammebetingelse. Ydermere er flere i tvivl om, hvor langt principperne strækker sig i praksis.

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen – på baggrund af de mange interviews med embedsværket – at der er stor opbakning til Kodex VII. På den ene side opfattes Kodex VII og de tilhørende pligter som positivt, relevant og anvendeligt, og på den anden side er retningslinjerne i kodeks identitetsskabende og -bærende. Anvendelsesgraden af Kodex VII er høj i den danske centraladministration. Særligt fra topchefens perspektiv er fokus på pligterne stærkt og vedvarende, og der henvises til vigtigheden af *“walk the talk”* om pligterne; cheferne på Slotsholmen skal gå forrest for at sikre kendskab og anvendelse af pligterne, og i særdeleshed løbende at aktualisere vigtigheden af Kodex VII. De løbende sager (fx Instrukskommissionen, Tibetkommissionen og Minkommissionen) – og den debat, der følger heraf – har ifølge interviewundersøgelsen været med til at bidrage til dette – både på godt og ondt.

### 3.2 Kodex VII i mødet med virkeligheden

I dette afsnit undersøger vi, hvad der **fungere**, og hvad der **udfordrer**, når de syv kodificerede pligter – og intentionerne bag – møder virkeligheden. Afsnittet står således centralt i forhold til at afdække undersøgelsesspørgsmål 1 og 2 fra opdraget (jf. afsnit 1.2). Der vil være fokus på, om Kodex VII efterleves, og i givet fald på hvilken måde, og samtidig om der opstår dilemmaer og udfordringer, når Kodex VII anvendes i praksis. Analysen i de følgende afsnit er overvejende baseret på interviews med embedsværk (både medarbejdere og topledelse) og ministre – og i mindre grad journalister. Journalisternes syn på Kodex VII og efterlevelsen heraf behandles i kapitel 5.

#### 3.2.1 Kodeks VII efterleves, men der er også udfordringer

Som nævnt i indledningen til delrapporten fremhæves Danmark ofte i international sammenhæng på grund af lav korruption, stærke principper for regeringsførelse og høj tillid til det politisk-administrative system fra befolkningens side.

Offentliggørelsen af **Kodex VII i 2015** var en konsekvens af et fornyet fokus på embedsværkets rådgivning og bistand til regering og ministre og fulgte som nævnt i kølvandet på Bo Smith-udvalgets rapport<sup>16</sup>. Som det nævnes i indledningen til Kodex VII, er de beskrevne pligter ikke nye, og der henvises til tidligere, historiske publikationer på området. Kodex VII omtales som en “opdateret

<sup>16</sup> Det skal bemærkes, at Bo Smith-udvalget også omfattede samspillet mellem politikere og embedsværk i kommuner og regioner.

fremstilling”, og i Jens Peter Christensens seneste bog om samspillet mellem ministre og embedsværk påpeges det netop, at Kodex VII ikke kommer med nyt indhold, men er en formidlingsvenlig fremstilling af, ”hvad der allerede var antaget herom”<sup>17</sup>.

Vi har ovenfor konstateret, at såvel kendskab til og anvendelse af Kodex VII er relativt højt i embedsværket. Det næste – og afgørende – spørgsmål er, om **Kodex VII** efterleves i praksis, herunder når Kodex VII møder virkeligheden.

Det samlede indtryk på baggrund af interviewundersøgelsen er, at særligt embedsværket giver udtryk for, at **indhold og intentioner i Kodex VII tilstræbes efterlevet**. Men det er også gennemgående, at der bliver talt om **udfordringer**, der skal håndteres i en hverdag, hvor tempo og hurtig responstid er uomgængelige vilkår for embedsværkets opgavevaretagelse. De mest fremtrædende udfordringer handler om pres på faglighed, at balancere pligterne i Kodex VII samt håndtering af behovet for samarbejde og koordination. Disse udfordringer behandles løbende i dette og efterfølgende afsnit.

En betydelig del af de interviewede topchefer i staten fremhæver eksplicit, at efterlevelsen i praksis er en naturlig del af **det professionelle kodeks**, som gælder i centraladministrationen, og at den tilbagevendende debat om emnet (herunder tiltagende kritik af embedsværket i mediernes) er en skævvridning af virkeligheden. Også de interviewede ministre vurderer, at embedsværket generelt set efterlever pligterne om sandhed, lovlighed, faglighed mv. Det skal dog understreges, at de interviewede ministre (både forhenværende og nuværende) ikke har samme kendskab til Kodex VII som embedsværket, men i mere generelle vendinger forholder sig til embedsværkets opgavevaretagelse. Der er også kritiske stemmer blandt de interviewede ministre, hvilket vi løbende vender tilbage til i dette afsnit. Hvorvidt ministrene specifikt er tilfredse med embedsværket, behandles i afsnit 3.3.

Hvis vi tager afsæt i embedsværket som datakilde, er det gennemgående, at Kodex VII vurderes at være et rigtig **godt værktøj** til at navigere i som en del af embedsværket – både hvis du er ny eller erfaren i jobbet. Selv om embedsværket står ovenpå flere lovkomplekser i dets virke (forvaltningsloven, offentlighedsloven m.fl.), er det også velkendt, at embedsværkets opgavevaretagelse sker med udgangspunkt i uskrevne forvaltningsretlige regler, tavs viden samt italesatte pligter og dyder<sup>18</sup>. Også derfor opleves Kodex VII som en fornuftig rettesnor for, hvordan man lever op til pligter og ansvar som medarbejder i centraladministrationen.

<sup>17</sup> Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*, Djøf Forlag, 2022.

<sup>18</sup> Se fx indledningen til *God adfærd i det offentlige* udgivet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner (2017) samt kapitel 7 og 9 i Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*, Djøf Forlag, 2022.

En fællesnævner er i øvrigt, at flere interviewpersoner omtaler Kodex VII som en **"kodificering"** af god praksis og adfærd eller som en indlejret del af den måde, som embedsværket løser opgaver på. Vi nævnte tidligere, at Kodex VII synes at være både identitetsskabende og -bærende for mange i embedsværket.

Pointen i denne sammenhæng er, at selv om Kodex VII ikke nødvendigvis fylder eksplicit i dagligdagen, så lyder det relativt enslydende fra de interviewede topchefer i staten, at intentioner, ånd og hensyn i Kodex VII i praksis tilstræbes anvendt og efterlevet af embedsværket i hverdagen. Ordvalget "tilstræbes" er intentionelt, da rammebetingelser udfordrer, og løbende sager viser, at pligterne kan komme under pres.

Interviewundersøgelsen vidner samtidig om, at Kodex VII ikke fylder voldsomt i hverdagen i dele af centraladministrationen. Men **verserende sager** enten på eget eller andre ressortområder er anledning til at aktivere dialoger om pligterne. Det er tydeligt fra interviewundersøgelsen, at diverse undersøgelseskommissioner (Instruks-, Tibet- og Minkkommissionerne nævnes hyppigt) aktualiserer embedsværkets ansvar og pligter – såvel på ledelsesgangene som hos medarbejderne. Sagerne bliver en anledning til at diskutere administrativ praksis, og hvordan man betjener den til enhver siddende minister, herunder pligten om åbenhed om fejl (se boksen nedenfor).



*Jeg tror ikke, at hvis du vækker cheferne kl. 3 om natten, at de ville kunne genkalde sig alle de syv pligter, men det ligger i vores DNA. Altså jeg tror, at det, de syv pligter var godt for, var jo egentlig at få kodificeret det, vi alle sammen ved og er flasket op med, og stadig bliver flasket op med på Slotsholmen.*

*Det der [Kodex VII], det handler jo om kultur. Det er en arbejdskultur. Og det er klart, at dårlig kultur er svær at bryde. Sund kultur er lige så svær at ødelægge. Så vi satser jo på, at vi har en sund kultur.*

*Topchefer i staten (to forskellige)*

#### Boks 3-1: Åbenhed om fejl – en 'positiv' konsekvens af de seneste års sager?

"Åbenhed om fejl" er den 6. pligt, der beskrives i Kodex VII – i øvrigt relativt kortfattet. Pligten tilsiger, at ledelsen er forpligtet til at sikre en kultur, hvor det er acceptabelt at tale åbent om fejl – og ikke mindst at understøtte en kultur, hvor man lærer af fejl.

Interviewundersøgelsen vidner om, at pligten om åbenhed om fejl fylder meget i embedsværket og italesættes som vigtig. Flere fra ledelsesside er meget insisterende på, at denne pligt tales frem, ofte som en kerneværdi: *"Tingene skal op, de skal på bordet, de skal afdækkes, og hvis der er fejl eller mangler, skal de håndteres, og vi skal være transparente omkring det"* (citater fra topchef i staten). Tilsvarende giver medarbejderne udtryk for, at der er stor åbenhed om fejl, og at man arbejder på at gøre op med (tidligere tiders) nulfejlskultur.

Der er dog også væsentlige reservationer, som grundlæggende handler om, at de gode intentioner ikke altid kan efterleves, når hverdagen rammer. De nævnte rammebetingelser (bl.a. hurtig og hyppig politikudvikling og øget acceleration i opgavevaretagelsen generelt) øger ifølge flere interviewpersoner risikoen for fejl og kan aktualisere tidligere praksis om få eller ingen fejl. *"Og så kan man sige, at det som også fostrer, altså det store pres og det store fokus på enkeltsager, er også den her nulfejlskultur"* (citater fra topchef i staten). Dertil kommer, at pligten om åbenhed om fejl i nogle tilfælde kolliderer med oplevelser om mistillid til embedsværket og dermed en frygt for at begå fejl. De seneste års sager, bl.a. Minksagen, bliver også fremhævet som eksempel på, at processerne har været underlagt alt for stort tidspres med risiko for fejl. Interviewmaterialet vidner således også på dette område om en vis variation.

Sammenfattende er der ifølge interviewpersonerne stor åbenhed og vilje til at sikre og tale om åbenhed om fejl i centraladministrationen. Bagsiden er, at der er dynamikker, der i nogle tilfælde gør pligten svær at efterleve. Den

grundlæggende udfordring er her, at tempoet ikke skaber gode vilkår for eftertanke og læring, som måske netop kan siges at være forudsætningskabende for åbenhed om fejl.

Mange af topcheferne i staten henviser til efterlevelsen af Kodex som **noget kulturelt**. Det opleves generelt fra embedsværkets side, at Kodex VII i dets skrevne form er velskrevet og på mange måder dækkende (se afsnit 3.2.4), men det understreges også, at pligter og ansvar skal være indlejret i den organisationskultur, der er gældende i centraladministrationen og i det enkelte ministerium. En topchef i staten taler om pligterne under ét som *”den kulturelle dannelse”*, der er i et ministerium. Heri ligger to **væsentlige pointer**, som kan fremhæves på baggrund af interviewundersøgelsen:

- Efterlevelsen af Kodex VII i centraladministrationen forudsætter en **stærk organisationskultur**, hvor pligterne er en del af organisationskulturen, af værdierne samt de løbende samtaler, som findes i den givne organisation. Flere særligt fra ledelsesside peger på dette behov for organisatorisk at ’indlejre’ Kodex VII i sprog og adfærd. Pligterne skal endvidere holdes ved lige og drøftes kontinuerligt, så de ikke ender med at være et stykke papir eller en pjece, som ikke anvendes i praksis. Ellers ender man i den modsatte situation, som det bliver fremhævet af en medarbejder uden ledelsesansvar: *”Når musikken spiller, og beslutningerne skal træffes, så fylder det ingenting”*.
- Det følger af ovenstående, at **tydelig ledelse** – herunder konkret ledelsesadfærd – er afgørende for efterlevelsen af Kodex VII. Det er tydeligt fra de gennemførte fokusgrupper med medarbejdere uden ledelsesansvar, at man ser mod lederne, og at lederne skal agere som rollemodeller for at forstå og fortolke pligter og ansvar i Kodex VII. Som nævnt tidligere er Kodex *retningslinjer* med et vist rum for fortolkning, og det er (også) i ledelsens fortolkning, at man som medarbejder finder retning for, hvordan man forstår pligterne i konkrete situationer. Det bemærkes i den anledning, at ledelsesansvaret også er kodificeret i Kodex VII (nr. 5).

Begge ovennævnte pointer påpeges af aktører, der har været (historisk) og er en del af samspillet mellem embedsværk og ministre i dag. De to dimensioner – den stærke organisationskultur og tydelige ledelse – er således væsentlige pejlemærker ved efterlevelsen af Kodex VII.

En af de **udfordringer**, der nævnes oftest i interviewundersøgelsen, er, at **pligten om faglighed** (nr. 3 i Kodex VII) i perioder er ”under pres”. ”Under pres” sættes her intentionelt i citationstegn, da det netop er denne formulering, der oftest nævnes. Fagligheden, som interviewpersonerne refererer til, opleves generelt at stemme overens med den begrebsforståelse, der anvendes under pligten om faglighed i Kodex VII. Som eksempler nævnes fx anerkendte økonomiske beregningsmetoder, forskning eller dataanalyser, som en del af den faglighed, embedsværket leverer deres vurderinger på baggrund af – inden for et givet fagligt område. Kodex VII beskriver faglighed som værende de faglige standarder og indsigter, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende arbejdsområde<sup>19</sup>.

Faglighed nævnes typisk i sammenhæng med den **politisk-taktiske rådgivning**, herunder hvordan de to dimensioner balanceres (behandles særskilt i se afsnit 3.2.2 om den integrerede rådgivning). Men der er andre nuancer. Disse behandles i boksen nedenfor.

<sup>19</sup> Finansministeriet (2015). Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII. P. 30.

## Boks 3-2: Faglighed under pres – på flere fronter

Selv om en del af de interviewede topchefer i staten understreger, at faglighed ikke kan ses isoleret fra den politiske rådgivning (se afsnit 3.2.2), så er det værd at bemærke, at **faglighed** er en selvstændig pligt i Kodex VII. Pligten om faglighed beskrives i Kodex VII som noget helt grundlæggende for embedsværket: *“Den faglige bistand har altid været kernen i embedsmændenes arbejde”*, som det beskrives i indledningen.

Interviewundersøgelsen viser, at der findes både topledere og medarbejdere uden ledelsesansvar, der er bekymrede for fagligheden. Her skal fremhæves to dimensioner, som særligt italesættes i interviewundersøgelsen.

De beskrevne **rammebetingelser** (jf. kapitel 2) i form af konstant politikudvikling med korte deadlines, øget mediepres samt også stort arbejdspress skaber i nogle tilfælde vanskelige vilkår for grundig faglig sagsbehandling og refleksion. En medarbejder uden ledelsesansvar udtrykker det på følgende vis: *“Det er sådan lidt det her med stigende hastighed og forventning til, at vi leverer på kortere tid, det presser os på vores faglighed. Det presser os alle sammen, at vi ikke har tid til at gå i dybden”*. Dele af embedsværket betragter ovenstående som et vilkår, som man bedst muligt forsøger at arbejde under – og sikre fagligheden som led heri, men der er stemmer, der fremhæver, at balancen tipper - i særdeleshed, når politikudvikling og opgavevaretagelse er underlagt et voldsomt tidspres. *“Der er til stadighed ultrakorte tidsfrister til at forholde sig til materiale – og hvad er det for en lovgivning, der kommer ud af det? Mine kollegaer og jeg er bekymrede”* (citater fra medarbejder uden ledelsesansvar). Det skal nævnes, at mange interviewpersoner har fremhævet årene med Covid-19 som ekstra udfordrende ift. at sikre faglighed i samklang med hurtige beslutningsprocesser.

Den anden dimension handler om at sikre **en balance mellem faglige hensyn og politiske ønsker** i beslutningsprocesserne. Denne balance behandles eksplicit i Kodex VII, ligesom at den igennem årene har været genstand for en del forskning, bl.a. centreret om forskere på Aarhus Universitet. Igen er der variation i datagrundlaget, men der er interviewpersoner i embedsværket, der fremhæver udfordringer. Et citat fra en topchef i staten er illustrativt: *“Altså, fagligheden kan blive udfordret af det politiske på forskellige måder. Den ene model er, at man ligesom bare gerne vil have et andet svar... Det andet punkt, hvor fagligheden kan blive udfordret på, er i gråzonefeltet mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Fordi sandheden er jo, at det meget sjældent er enten eller”* (citater fra topchef i staten).

Pointen i citatet og øvrige udsagn handler om, at det i nogle tilfælde er vanskelige at finde den rette balance mellem faglige argumenter og politiske ønsker/visioner. Kodex VII er meget klar på, hvad pligten om faglighed medfører, og nogle medarbejdere og ledere i embedsværket oplever i tiltagende grad, at fagligheden er under pres – understøttet særligt af hastighed, korte tidsfrister, men også at man i nogle tilfælde har tendens til at ‘foruddiskontere’, hvad den siddende minister ønsker. Vi behandler som nævnt denne dimension yderligere i næste afsnit.

En yderligere hovedpointe handler om **embedsværkets rolle** eller **positionering**, da interviewundersøgelsen har vist, at dette tema har fyldt meget i de gennemførte interviews. Selv om embedsværket indgår i forskellige samspilsrelationer, er der interviewpersoner, der har fremhævet, at embedsværket ikke er en aktør i sig selv, men kun består i kraft af regeringen og ministrene – og at de betjener den til enhver tid siddende regering, der så står til ansvar overfor Folketinget i henhold til grundloven og ministeransvarlighedsloven.

Men interviewundersøgelsen har dokumenteret, at embedsværkets rolle – og positionering som aktør – er et tema, der er aktuelt – blandt interviewpersonerne. Interviewundersøgelsen er gennemført i perioden juni-september 2022, hvor emner som Minkkommission, samspil mellem embedsværk og ministre samt overvejelser om folketingsvalg har fyldt meget i medierne. Det har også været et bagtæppe for flere af interviewene. I den sammenhæng har begreber som integritet, faglig

stolthed, loyalitet og professionalisme været fremhævet i mange interviews med særligt topcheferne i staten. Dialogerne kommer af de sager, der har fyldte i de senere år, hvor en række navngivne personer i embedsværket bliver eksponeret såvel i undersøgelseskommissioner som i medierne. Det er således en markant observation som led i nærværende interviewundersøgelse, at der er dyb bekymring over den **eksponering af embedsværket**, som er tiltaget i de senere år – af navngivne personer og af embedsværket som helhed. Vi udfolder udfordringen om **embedsværkets eksponering** som en del af en bredere tema om samarbejde i boksen nedenfor.

**Boks 3-3: Samarbejde og koordination på fremmarch – men udfordres af ny tendens**

Pligt nr. 4 i Kodex VII omhandler **udvikling og samarbejde**. Pligten er bredt beskrevet som en forpligtelse for embedsværket i forhold til at følge udviklingen på deres område for derigennem at opnå viden, der kan forbedre rådgivning og bistand til ministeren. Det skal ske via udvikling og samarbejde, bl.a. med andre ministerier, interessenter, kommuner og regioner mv.

Interviewundersøgelsen har vist, at centraladministrationen er kendetegnet ved udpræget **horizontalt samarbejde på tværs af ministerier**. Hvorvidt dette er tiltaget over de senere år, kan ikke fastslås entydigt, men der er mange interviewpersoner, der oplever, at samarbejdet er steget, dels på grund af stigende kompleksitet i de samfundsudfordringer, som en given regering skal løse (jf. kapitel 2), dels understøttet af Covid-19 – hvor samarbejdsbehovet har været udtalt. Når dette er sagt, er der dog også ressortområder, hvor samarbejdet er mere begrænset, herunder behovet for at få behandlet sager i Ø- og K-udvalg. Se mere herom senere i kapitlet.

Flere taler i interviewundersøgelsen om "en stærk samarbejdskultur" på Slotsholmen, som også er blevet 'skubbet til' af perioden med Covid-19 og erfaringer med krisehåndtering og 'vilde' problemer i de senere år. Det er i sig selv positivt. Men det tværgående samarbejde udfordres også af **den tiltagende eksponering af embedsværket**, hvilket betegnes som en udfordring i sig selv. Det fremhæves bl.a., at embedsværket i sig selv ikke er en aktør (man betjener den til enhver siddende regering), og at man ikke har mulighed for at tage til genmæle, hvis man bliver udsat for kritik. Det understreges, at det har været en del af kontrakten, at embedsværket ikke skal eksponeres, da vi har ministerstyre i Danmark – men at denne 'kontrakt' er under pres. Det nævnes videre, at der synes at være manglende forståelse for de vilkår, som centraladministrationen virker under, herunder særligt det accelererede tempo, som beslutninger træffes under. Et citat om en potentiel konsekvens af udviklingen er illustrativt: *"Hvad betyder det? Det betyder, at rationelle embedsmænd begynder at beskytte sig selv. Jeg oplever folk, der ikke længere ønsker at blive orienteret om ting. De ønsker ikke længere at være cc på noget, fordi du risikerer at blive afhørt 17 år senere om, hvorfor man ikke reagerede på det. Det er en negativ sideeffekt af den måde at gå til tingene på"* (citater fra topchef i staten).

Potentielle konsekvenser af den stigende eksponering er, ifølge embedsværket selv (men også øvrige interviewpersoner), at rekruttering til særligt topchefstillinger bliver vanskelige, at embedsværkets 'genanvendelighed' på tværs af regeringer udfordres, og at embedsværket får en tendens til at trække sig og beskytte sig selv. Sidstnævnte kan undergrave pligten om åbenhed om fejl og i øvrigt svække tilbøjeligheden til at samarbejde på tværs af ressortområder, jf. citatet ovenfor.

En supplerende pointe i forhold til eksponering af embedsværket kommer fra de interviewede journalister. Her er der nogle, der forholder sig kritisk til, at embedsværket ikke siger fra, og at dele af embedsværket er blevet for politiske i deres optik. Dertil kommer, at de seneste sager, ifølge dem, retfærdiggør en kritisk journalistisk behandling af embedsværket.



*Jeg synes, at topembedsmænd er meget bedre end deres rygte. Jeg har simpelthen ikke mødt nogle, der ikke grundlæggende gerne ville leve op til Kodex VII. Det, synes jeg, er forkert, når nogle prøver at antyde det.*

*Topchef i staten*

En supplerende iagttagelse i forlængelse af ovenstående er, at flere topchefer i staten har italesat en kritik af Djøf i forbindelse med de gennemførte interviews. Udviklingen med øget eksponering vækker som nævnt bekymring både blandt chefer og medarbejdere, og man savner, at **Djøf** i højere grad kommer på banen som repræsentant for embedsværket, da embedsværket i den nuværende model ikke har mulighed for at forsvare sig eller deltage i debatten, fx i medierne.

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen, at særligt embedsværket generelt oplever, at de i høj grad er i stand til at **efterleve Kodex VII** – en hovedpointe, der i et vist omfang understøttes af de interviewede ministre.

Interviewene vidner om, at embedsværket er bevidst om, at forpligtelsen til at efterleve Kodex VII i dag sker under ændrede rammebetingelser, hvor særligt øget hastighed og større kompleksitet fylder – og potentielt udfordrer. Pligterne i Kodex VII italesættes som en integreret del af god forvaltnings-skik og gældende organisationskultur(er) i central-administrationen.

Der peges også på **udfordringer**, bl.a. at fagligheden i nogle tilfælde kommer under pres, samt dilemmaer i forhold til at sikre den rette balance i den politiske betjening af ministeren. Afslutningsvis påpeges en række uhensigtsmæssige konsekvenser af en tendens til stigende eksponering af embedsværket i sager (herunder undersøgelseskommissioner) og i medierne.



*Der er det et lidt vigtigt budskab for mig at sige, at jeg mener, at Kodex VII både lever og helt klart er muligt at efterleve og er det, der er årsagen til, at du ikke har 10 fejlsager om året*

*Topchef i staten*

### 3.2.2 Integreret rådgivning med øget fokus på politisk rådgivning

Det næste tema omhandler den del af samspillet, der i Kodex VII betegnes som **politisk rådgivning** – også kaldet politisk-taktisk rådgivning – som embedsværket leverer til minister og regering. Pligten til at levere politisk-taktisk rådgivning er ikke udkrystalliseret som en selvstændig pligt i Kodex VII, men ekspliciteres til gengæld i indledningen samt i oversigten over embedsværkets opgaveportefølje (side 11). I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan den politisk-taktiske rådgivning udfoldes i samspillet mellem ministre og embedsværk, herunder hvad der fungerer og udfordrer.

#### Boks 3-4: Begrebsafklaring vedrørende politisk rådgivning

I dette afsnit – og i rapporten i øvrigt – anvendes forskellige begreber om den betjening, som embedsværket skal levere til minister og regering om udvikling af politik, bistand til politiske udmeldinger og lign. Vi anvender begreberne politisk rådgivning, politisk-taktisk rådgivning og politisk betjening som udtryk for det samme. Derigennem forbliver vi loyale mod dels ordlyden i Kodex VII, dels de betegnelser, som interviewpersonerne (særligt de interviewede topchefer i staten) knytter til denne dimension af embedsværkets opgaveportefølje. Det er dog væsentligt at præcisere, at de nævnte begreber adskiller sig fra og står i modsætning til partipolitisk rådgivning, der varetages af særlig rådgiver. Embedsværket skal således i deres politiske rådgivning af ministeren være partipolitisk neutrale, jf. den sidste pligt i Kodex VII.

Det skal bemærkes, at den politiske betjening samt rådgivning fra embedsværket til den enhver tid siddende regering igennem årene har været debatteret intenst – i forskningen, i medierne og i den politiske debat<sup>20</sup>. Også begrebet "politisering" af embedsværket bruges i forskellige sammenhænge, ligesom at begrebet har været nævnt i nærværende interviewundersøgelse.

I nærværende delrapport tager vi, som nævnt i boksen ovenfor, udgangspunkt i Kodex VII, herunder begrebsanvendelsen i forhold til politisk rådgivning samt beskrivelsen af embedsværkets opgaver i den sammenhæng. Derudover gør vi brug af den præcisering af begrebet politisering, som er brugt i forskerkredse, hvor man bl.a. taler om formel politisering (fx udtrykt ved ansættelsen af særlige rådgivere) og funktionel politisering (fx hvordan embedsværket arbejder med politisk betjening og er politisk lydthøre). Sidstnævnte er i nyere dansk forskning yderligere præciseret i to kategorier, henholdsvis ukritisk funktionel politisering og refleksiv funktionel politisering<sup>21</sup>.

Det samlede indtryk på baggrund af interviewundersøgelsen er, at **den politiske rådgivning af ministre og regering i tiltagende grad fylder mere**. Det understreges samtidig – særligt af de nuværende topchefer i staten – at denne bevægelse er naturlig, og at det håndteres inden for rammerne af **den integrerede rådgivning** af ministre. Men bevægelsen har også følgevirkninger ifølge nogle, der kommer til udtryk som gråzoner og udfordringer i samspillet. Udfordringer påpeges særligt (men ikke kun) af forhenværende ministre og topchefer i staten, der reflekterer bagudrettet baseret på oplevede erfaringer.

Interviewundersøgelsen viser over en bred kam, at **den politisk-taktiske dimension fylder mere og mere** i betjeningen af ministre og regering. Bo Smith-udvalget pegede også i 2015 på, at politisk rådgivning havde vundet frem i de seneste årtier, og også andre kilder har dokumenteret, at denne udvikling har fundet sted<sup>22</sup>.



Årsagen til bevægelsen skal bl.a. findes i de rammebetingelser, som blev præsenteret i kapitel 2, herunder at politikudvikling sker kontinuerligt og i højt tempo. Embedsværket skal så at sige kunne respondere på efterspørgslen fra det politiske niveau, og det er også, ifølge cheferne i embedsværket, blevet en vigtigere rekrutteringsparameter, at man som chef har "musiklitet" for det politisk-taktiske.

*Altså, jo, den politisk-taktiske rådgivning fylder mere. Det er der ikke nogen tvivl om, og især inde i centraladministrationen, altså helt tæt på Christiansborg i departementerne fylder det mere.*

*Topchef i staten*

<sup>20</sup> Det i skrivende stund varslede Demokratiudvalg er et eksempel herpå ([\\*Kommissorium-om-organiseringen-af-og-rammerne-for-regeringens-og-centraladministrations-arbejde-Demokratiudvalget.pdf \(justitsministeriet.dk\)](#)). Af forskning kan peges på ph.d.-afhandlingen af Amalie Trangbæk, Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration, Politica 2021 og Jørgens Grønnegaard og Niels Opstrup: Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints, Wiley Governance, 2017.

<sup>21</sup> Se ph.d.-afhandlingen af Amalie Trangbæk, Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration, Politica 2021.

<sup>22</sup> Jens Peter Christensen omtaler i den foromtaltte bog (se fodnote 18) om en bevægelse fra Jeronimus til "en ny embedsmandstype, en Politicus" (se kapitel 9). En række forskningsartikler har tilsvarende sat fokus på udviklingen af den politiske dimension i embedsværkets rådgivning, se fx Peter Bjerre Mortensen: Hvad med fagligheden? Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (kan findes via medst.dk).

Derudover har det været væsentligt for mange interviewpersoner at påpege, at **politisk-taktisk rådgivning er en naturlig og integreret del** af embedsværkets opgaveportefølje, og at denne

dimension i øvrigt ikke kan ses løst fra pligten om faglighed<sup>23</sup>. Kodex VII omtaler også de to dimensioner som "en naturlig og integreret del af embedsværkets betjening af ministeren" (Kodex VII, side 7).



*Den politisk-taktiske opgave er en del af vores kerneopgave. Det er en generel misforståelse i medielandskabet, at det ikke er en kerneopgave, og det står ikke i misforhold til partipolitisk neutralitet."*

*Topchef i staten*

partement og på chefniveau – men under alle omstændigheder en opgave i Kodex VII. Citatet overfor er dækkende for, hvad mange på chefniveau understreger; at den politisk-taktiske rådgivning af den til enhver tid siddende regering er en kerneopgave, og at den fylder i dagligdagen. Embedsværket skal med andre ord være med til at bistå med nye politiske initiativer og at realisere regeringens politik.

Og hvorfor så fremhæve og gentage denne indlysende pointe? Fordi mange interviewpersoner fra embedsværket har fundet det væsentligt at påpege og understrege, at den politisk-taktiske rådgivning af minister og regering reelt er en nødvendig og legitim del af opgaveporteføljen, typisk oftere i et

Det skal bemærkes, at det stigende fokus på politisk rådgivning ikke synes at skabe markante problemer for **arbejdsdelingen mellem embedsværket og særlig rådgiver**. Med andre ord er der ikke noget i nærværende interviewundersøgelse, der tyder på, at efterspørgslen efter politisk-taktisk rådgivning varetages af særlig rådgiver på bekostning af embedsværket. Embedsværket påtager sig opgaven at levere politisk-taktisk rådgivning – samtidig med at man er opmærksom på at overholde pligten om at være partipolitisk neutral.

Men interviewundersøgelsen vidner også om, at det stigende tryk på 'det politiske' skaber **udfordringer** i samspillet mellem ministre og embedsværk. Flere interviews med ledere og medarbejdere i centraladministrationen viser, at spørgsmål om gråzoner, grænser og tvivlsspørgsmål fylder, og pligterne aktualiseres som nævnt af løbende sager – både 'mindre' sager på det enkelte ressort-område, men også større og (i medierne) kendte sager. Afgrænsningen af den politisk-taktiske rådgivning opleves **ikke som tydelig** af alle, og oplevelsen er, at der er et betydeligt fortolkningsrum i forhold til dels politisk-taktisk rådgivning i sig selv, dels at balancere denne opgave (som ikke er formuleret som en selvstændig pligt) i forhold til andre opgaver og pligter i Kodex VII. Særligt balanceakten i forhold til faglighed nævnes af flere (se også foregående afsnit). Dette rum for fortolkning<sup>24</sup> skaber på visse stræk **udfordringer**.

I boksen på næste side har vi sammenfattet en række citater knyttet til den politiske rådgivning, der efterfølgende behandles i form af en række opmærksomhedspunkter.

<sup>23</sup> Derfor taler en efterhånden snart 20 år gammel betænkning også om "Integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning", og at embedsværket på det tidspunkt (i 2004) var i stand til at levere denne integrerede ydelse, jf. Embedsmænds rådgivning og bistand, Betænkning 1443, Schultz Information, 2004.

<sup>24</sup> Jens Peter Christensen beskriver disse forhold mere udførligt i sin bog fra 2022 (se kapitel 7 og 9), se note 18.

## Boks 3-5: Udvalgte citater fra interviewundersøgelsen om politisk rådgivning



Jeg synes, at vi er gået fra at være mere kedelige fagligt til at være kreative og skulle leve op til, hvad ministeren vil. Vi bliver udfordret i at skulle tænke det politiske langt videre. Det er ikke nødvendigvis dårligt, men det er svært at se, hvor grænsen går.

Medarbejder uden ledelsesansvar



Det er blevet en større del af vores opgave at oversætte fagligheden til noget, der er politisk spiseligt. Der er noget med det spænd. Man er begyndt at forhandle på formodninger om, hvad X minister gerne vil have.

Medarbejder uden ledelsesansvar



Vi har altid skulle hjælpe regeringen, men der ligger sådan en bevægelse i det der med, at der bliver lagt endnu mere ned i den der skål... Jeg ved ikke, om det forkert at sige, at det er blevet et mere politisk embedsværk, men embedsværket er blevet mere optaget af at hjælpe den til enhver tid siddende regering med at komme igennem med deres politik, om end det altid har været opgaven. Så der er sket et eller andet, synes jeg.

Topchef i staten



Nogle gange kan ministerierne i virkeligheden være... [...]... men være lidt for responsive og så sige; ministeren vil det, okay så gør vi det og går i eksekveringsmode. Vi skal som embedsmænd huske, at vi skal yde den integrede faglige og politiske rådgivning. Det kræver, at vi skal belyse konsekvenser og fordele og ulemper fagligt set og også sige til ministeren: det kan godt være, at du gerne vil det, men det er en dårlig beslutning fagligt set.

Topchef i staten



Og det, der er sket, som har ændret sig, er, at departementscheferne i min verden er blevet viceministre på mange led. De tænker politik, politik, politik.

Topchef i staten



Du er professionel, og de [departementscheferne] er virkelig dygtige, men du bliver draget længere og længere ind i det politiske felt. Det er den politisering. Derfor er det den der ærlighed: hvor langt kan du gå ind i det der politiske felt, uden at du bliver en del af det. Du er nødt til for at beskytte embedsmændene og for at beskytte vores idé om uvildige embedsmænd.

Særlig rådgiver



Det betyder, at grænsen for, hvor meget embedsværket deltager i det politiske arbejde, og hvor meget de bøjer sig for politisk pres, er blevet øget undervejs.

Minister

Citaterne ovenfor er et udpluk af udsagn fra forskellige interviewpersoner, der kalder på en række **opmærksomhedspunkter**, der alle har fundet grobund i interviewundersøgelsen.

Det første opmærksomhedspunkt stiller skarpt på betydningen af det skøn, som aktører i systemet løbende skal foretage ift., om **balancen sikres** mellem politisk-taktisk rådgivning (som fylder tiltagende mere) og øvrige pligter, fx faglighed, lovlighed og sandhed. Som nævnt er det *top of mind* hos de interviewede topchefer i staten, og det tilstræbes generelt af efterleve Kodex VII med de balancer og skøn, der ligger heri.



*Jeg tror det politisk-taktiske, men det gjorde det også med den forrige regering, der er betydningen større i dag, end den nogensinde har været.*

*Topchef i staten*

Opmærksomhedspunktet skal fremhæves af følgende årsager, der bliver italesat i interviewundersøgelsen:

- Der er sjældent plads til eftertanke og læring i forcerede beslutningsprocesser, og det øger risikoen for fejl.
- Der er pres på fagligheden og faglige argumenter, bl.a. som følge af rammebetingelserne.
- Der tales om større risikovillighed i det politisk-administrative system. Det kan betyde, at embedsværket i højere grad læner sig ind mod det politiske, hvor fagligheden (igen) i en politisk logik komme under pres. Her skal gentages, at Kodex VII beskriver, at den faglige bistand altid har været kernen i embedsværkets rådgivning, hvor den politisk-taktiske rådgivning nævnes som noget "supplerende".
- Den politiske rådgivning fylder så meget i dag, at det alt andet lige må betyde mindre fokus på andre dimensioner i betjeningen af ministre (se nedenfor).

Interviewundersøgelsen vidner som nævnt om, at den politiske rådgivning fylder mere og mere. Det nævnes også, at bevægelsen ikke er ny, men er startet for flere årtier siden. Og det nævnes i samme åndedrag, at efterspørgslen ifølge flere efter mere politisk rådgivning er både 'inden for skiven' i forhold til Kodex VII og legitim. Men interviewundersøgelsen viser samtidig, at der er stemmer, der **råber vagt i gevær** på systemets vegne, og som mener, at der er indikationer på, hvad man kan kalde ukritisk funktional politisering af embedsværket<sup>25</sup>. At man i nogle tilfælde orienterer sig for meget mod, hvad en given minister måtte mene – og ikke får balanceret i forhold til de øvrige pligter i Kodex VII. Det kalder på opmærksomhed og eftertanke. Vi uddyber dette yderligere i det perspektiverende kapitel 6.

Et andet opmærksomhedspunkt går på, at bevægelsen mod et større fokus på det politiske og politisk-taktisk rådgivning medfører, ifølge nogle, at ministre i meget høj grad eller udelukkende har fokus på den politiske del af ministergerningen, dvs. at være medlem af regeringen. Derimod er der meget begrænset fokus på **ministerens rolle som forvaltningschef**, hvilket udfordrer embedsværket – herunder at sikre prioritering af begge dele.

I tæt sammenhæng med ovenstående er et tredje opmærksomhedspunkt, at det politisk-taktiske fokus fra topledelsens side betyder, ifølge nogle, at der ikke er tilstrækkelig fokus på **implementeringsdelen** i såvel det politiske arbejde som i forvaltningerne. En topchef i staten nævner, at 9/10-dele af opgaveporteføljen handler om politisk betjening, hvilket efterlader meget begrænset tid til implementering. Som beskrevet i kapitel 2 kan den kontinuerlige prioritering af politikudvikling

<sup>25</sup> Jf. fodnote 21.

gøre, at implementering ikke tildeles nok vægt, herunder manglende tålmodighed i systemet i forhold til at vurdere, om initiativer virker.

Endelig skal nævnes *et fjerde opmærksomhedspunkt*, som også kan relateres til den beskrevne bevægelse. Flere interviewpersoner fremhæver enden **til at sige fra** overfor den politiske chef, hvis en sag eksempelvis mangler lovhjemmel eller lign<sup>26</sup>. Det er generelt indtrykket, at embedsværket – herunder særligt topledelsen – ikke oplever at have problemer med at sige fra overfor deres skiftende ministre, men det påpeges samtidig, at det kan være udfordrende, og at det ikke er "sjovt" at gøre det gentagne gange. Og enkelte nævner, at der skal siges nej/siges fra oftere end tidligere, bl.a. som konsekvens af den øgede risikovillighed i systemet. I flere af interviewene har forskellige sager (fx Instrukskommissionen, SKAT, Minkkommissionen og Tibetkommissionen) været drøftet – også med personer, der har været tæt på. Her betones det, at enden til at sige fra er afgørende, og at det er en del af efterlevelsen af Kodex VII at gøre det<sup>27</sup>.



*Politik er også faglighed, og det tror jeg, at man bliver nødt til at sige nu... Man kan prøve at skelne mellem, at der er noget, der er fagligt, og noget der er politisk, det er der jo sådan set også, men det er også vokset sammen.*

*Topchef i staten*

Det skal understreges, at langt fra alle interviewede ser udfordringer eller dilemmaer i forbindelse med at finde balancen i den politiske rådgivning af den til enhver tid siddende regering. En betydelig andel af interviewpersonerne<sup>28</sup> pointerer, at politisk rådgivning er en del af hverdagen som moderne embedsmand/-kvinde – om end man samtidig er særdeles kritiske overfor og begræder den opfattelse, som særligt dele af medierne tilskriver embedsværket (jf. boks 3.3). Dog er der en række interviewpersoner – blandt nuværende, men særligt forhenværende topchefer i staten – der påpeger en bevægelse, der kalder på opmærksomhed (som nævnt

ovenfor), ligesom nogle særligt tidligere topchefer i staten, særlige rådgivere og ministre er egentligt kritiske overfor udviklingen på dette område.

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen, at **politisk rådgivning af ministre og regering i tiltagende grad fylder mere** og optager en betydelig del af embedsværkets opgaveportefølje og tidsforbrug. Det gælder særligt i departementer, hos chefer og stillinger tæt på ministeren. Bevægelsen betegnes ikke som ny og samtidig legitim, men den er også under udvikling, da også rammebetingelserne (jf. kapitel 2) fordrer, at politisk rådgivning og bistand til nye politiske initiativer og udmeldinger er omdrejningspunktet for bistand til ministeren. Mange interviewpersoner ser udviklingen som naturlig, da integreret rådgivning af regering er nøgleordet, hvor faglighed, politisk tæft samt øvrige pligter varetages på balanceret vis. Interviewundersøgelsen peger imidlertid også på udfordringer og gråzoner, der kalder på opmærksomhed.

### 3.2.3 Balancer i samspillet – med fokus på regeringssammensætning

Et supplerende tema, der relaterer sig til Kodex VII, handler om balancer i samspillet, hvor særligt begrebet **checks and balances** bliver brugt af en række interviewpersoner. Det vil sige de balancerende mekanismer, der bør eksistere i relation til den til enhver tid siddende regering, hvad enten

<sup>26</sup> Pligten til at sige fra er ikke formuleret som en selvstændig pligt i Kodex VII, men indgår som en del af pligten om lovlighed.

<sup>27</sup> Jens Peter Christensen skriver om sagerne i sin seneste bog (se note 18, særligt side 311).

<sup>28</sup> Det gælder særligt de nuværende topchefer i staten.

disse mekanismer er strukturelt funderede, formelle (fx baseret i lovgivning) eller uformelle/uskrevne<sup>29</sup>. Nedenfor samler vi op på nogle af de perspektiver, der er kommet frem i interviewundersøgelsen.

Den dimension, der har været mest fremtrædende i de gennemførte interviews, handler om **regeringssammensætning**. Emnet er blevet nævnt af nogle interviewpersoner, dels som en betydende rammebetingelse, dels som et opmærksomhedspunkt i sig selv, da regeringssammensætning og -førelse har implikationer for samspillet særligt mellem ministre og embedsværk, for regeringsførelsen og for, hvordan der træffes beslutninger.

I Danmark har vi historisk haft **såvel flerparti- som etpartiregeringer**. Der er fordele og ulemper ved begge former for parlamentarisk grundlag og regeringssammensætning. De interviewpersoner, der har fremhævet regeringssammensætning som rammebetingelse eller tema i sig selv, har i højere grad fremhævet opmærksomhedspunkter ved perioder med etpartiregeringer. Der bliver særligt peget på, at der i mindre grad er de såkaldte "*checks and balances*" til stede i systemet ved regeringskonstellationer med blot ét parti, og det bliver endvidere nævnt, at de balancerende mekanismer, som der er tradition for på Slotsholmen, bliver sat under pres.

Logikken er, ifølge nogle interviewpersoner, at der ved etpartiregeringer vil være et forøget "indre pres" – for nu at bruge ordlyden fra ekspertudvalgets kommissorium. De balancer (igen begrebet "*checks and balances*"), som man ser ved flerpartiregeringer, vil i mindre grad være til stede. Et par citater kan være illustrative for, hvordan forskellen opleves, se nedenfor.

<sup>29</sup> Fx nævnes det i Kodex VII (s. 10), at samspillet mellem ministre og embedsværk er mere regelbundet, når der ageres i regi af den forvaltningsmæssige rolle, mens det i mindre grad er tilfældet med politikudvikling. De uskrevne forvaltningsretlige regler nævnes også i God adfærd i det offentlige, udgivet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner (december 2017).



*Jeg har været overrasket over, hvor mange checks and balances der egentlig har ligget internt i regeringen, snarere end i relationen til Folketinget. Altså, der har ligget voldsomt meget mere på de indre linjer faktisk. Det handler om, at man bliver udfordret. Der er altid det med, om dem, der har magten, om der er nogen der, der siger "jamen er det nu klogt?" Eller "kan man ikke gøre det anderledes?" Eller "kunne vi ikke gøre det (i stedet)?"*

*Når der er flere partier i en mindretalspartiregering, så er der nogle ting, der balancerer hinanden. [...] Så det der med etpartiregeringer, der er på en eller anden måde ikke den der vent, der trækker tingene lidt ud. Fordi der er nogle balancer [...] Det er lettere at agere i en etpartiregering, i hvert fald at få det ud. Det er ikke lettere at føre politik. Men der bliver et eller andet med, hvordan de her balancer skal komme, og hvordan beslutsningsgrundlaget bliver lavet.*

*Topchefer i staten (to forskellige)*

nævnes dog, at *checks and balances* også følger af, at embedsværket til enhver tid er i stand til at udfordre den politiske ledelse, men samtidig være lydøre overfor politiske ønsker og præsentere forskellige veje/alternativer til at opnå en given politisk ambition<sup>30</sup>. Det vil reelt sige at praktisere en balanceret politisk-taktisk rådgivning inden for rammerne af Kodex VII. Vi fremhævede i forrige afsnit, at **evnen til at sige fra** er et væsentligt opmærksomhedspunkt i forbindelse med politisk-taktisk rådgivning. Dette er tæt forbundet med, om embedsværket er i stand til at bidrage til *checks and balances* i relation til den til enhver tid siddende regering, og netop denne evne – eller pligt<sup>31</sup> – fylder hos flere af de interviewede topchefer i staten og ministre. Det pointeres afslutningsvis, at en tydelig rollefordeling – og ikke mindst respekt for denne – er afgørende for, om man formår at ramme de rette balancer i samspillet mellem minister og embedsværk.

Sammenfattende peger interviewundersøgelsen på et opmærksomhedspunkt knyttet til **balancerende mekanismer** i samspillet mellem embedsværk og ministre/regering. Opmærksomhedspunktet er i interviewundersøgelsen mest udtalt i forhold til regeringssammensætning, hvor det fremføres, at *checks and balances* i mindre grad er til stede ved etpartiregeringer end ved flerpartiregeringer. Det gælder såvel politisk (at flere partier i en regering kan være en balancerende faktor) som administrativ (et embedsværk, der udfordrer det politiske niveau).

Ovenstående påpeges i interviewundersøgelsen som et opmærksomhedspunkt for, hvordan samspillet særligt mellem regering og embedsværk fungerer. Ved etpartiregeringer kan det, alt andet lige, være nemmere at gennemføre politiske initiativer – velvidende at man stadig skal etablere et parlamentarisk grundlag. Det nævnes også, at der ved etpartiregeringer i højere grad kan træffes beslutninger 'udenom' embedsværket – og uden modspil og faglig kvalificering fra selv samme (se mere herom til sidst i afsnittet). Men med flere partier i en regering vil der, hævdes det, være dynamikker, der har balancerende karakter i drøftelser og ikke mindst beslutningsprocesser.

Der peges supplerende på, at **Folketingets rolle** kan være forskellig – afhængig af regeringssammensætning. Ved en etpartiregering vil der, alt andet lige og afhængig af Folketingets sammensætning, være flere, der står udenfor. Med den potentielle konsekvens at presset på regering (og embedsværk) bliver større i form af flere samråd, flere folketingsspørgsmål og større parlamentarisk kontrol.

Hvor ovenstående i høj grad har strukturel karakter (hvordan en given regering er sammensat), har hensynet til *checks and balances* også været nævnt i forhold til **embedsværkets rolle og opgavevaretagelse** – om end denne dimension har været mindre fremtrædende blandt de interviewede. Det

<sup>30</sup> Denne pointe med at "fremlægge en hel vifte af muligheder" fremføres også af tidligere departementschef Agnete Gersing i en artikel i Information med overskriften: Tidligere departementschef: Man laver rigtig meget krisehåndtering for sin minister, bragt 11. maj 2022.

<sup>31</sup> "At sige fra" udgør ikke en selvstændig pligt i Kodex VII, men nævnes som understøttende i forbindelse med pligterne om lovlighed, sandhed samt ansvar og ledelse.

### 3.2.4 Er kodeks VII dækkende?

Kodex VII er omdrejningspunktet for nærværende undersøgelse, herunder hvad der fungerer og ikke fungerer i mødet med praksis. Et relevant spørgsmål i den sammenhæng er, **om Kodex VII er dækkende** som normsæt for embedsværkets virke, eller om der er behov for ændringer eller en opdatering af Kodex VII, som det foreligger i dag. Det er ikke en del af nærværende interviewundersøgelserne at komme med anbefalinger hertil, men i de mange interviews har det været et tema, om Kodex VII er dækkende som rettesnor for samarbejdet mellem embedsværk og regering.

Generelt kan det som tidligere nævnt konstateres, at **Kodex VII 'anmeldes' godt og positivt** af langt størstedelen af de interviewede ledere og medarbejdere i centraladministrationen. Det gælder også for de ministre, der har kendskab til retningslinjerne. Publikationen og dens indhold vurderes som relevant, balanceret og formidlingsvenlig. Som tidligere nævnt opleves det også som nyttigt med de cases og dilemmaer, der er udgivet i forbindelse med offentliggørelsen af Kodex VII.

Det er en generel pointe på tværs af kredsen af interviewede, at de syv pligter antalsmæssigt virker fornuftigt. Man ønsker ikke et langt større antal pligter, da det vil være svært overskueligt, ligesom at 'opgraderingen' fra de "fire gamle" til syv (i 2015) har været nødvendig, da de "nye pligter" sætter fokus på væsentlige dimensioner i opgavevaretagelsen, bl.a. åbenhed om fejl, samarbejde og ledelse. Som det fremhæves, udgør Kodex VII et godt mix mellem regler og værdier, der matcher den hverdag, som embedsværket oplever. Tilsvarende er kodex et rammeværk, der ikke nødvendigvis leverer alle svar, men etablerer en ramme for god, administrativ praksis.

I forbindelse med interviewundersøgelsen er der imidlertid formuleret et mindre antal forslag og ønsker til Kodex VII. For nogle af forslagene gælder det, at man kunne 'hæve status' for pligter og normer, der ligger iboende i Kodex VII, men for nuværende ikke udgør en af de syv. Disse er indeholdt i tabellen nedenfor med en kort beskrivelse og en begrundelse herfor.

Tablet 3-1: Forslag om mulige ændringer af Kodex VII

FORSLAG OM ÆNDRING	BEGRUNDELSE (KILDE)
(1) Det horisontale samarbejde blandt embedsværket	<p>Som det beskrives flere steder i rapporten, nævner flere, at samarbejdet på tværs af Slotsholmen er styrket og øget. Komplexitet (og på nogle tidspunkter politiske ønsker) fordrer større samarbejde og koordination. Imidlertid nævnes det, at <b>pligten til samarbejde</b> ikke er tydeligt nok skrevet frem i Kodex VII – kun som en delmængde af den nuværende nr. 4 om udvikling og samarbejde. Den afspejler ikke virkeligheden med den (manglende) prioritering, som pligten har i dag.</p> <p>I tæt sammenhæng hermed fremhæver flere et behov for tydeliggørelse af <b>ansvar</b> ved det intensiverede tværgående samarbejde, herunder mere skriftlighed og dokumentation i koordinerende organer, fx regeringsudvalg.</p>
(2) Det vertikale samarbejde blandt embedsværket	Tilsvarende efterlyser nogle tydeligere beskrivelse af det vertikale samarbejde på ressortområder, dvs. mellem departement og styrelser. Her er det også tydeliggørelse af <b>ansvaret</b> , hvilket bl.a. fremhæves på baggrund af erfaringer fra forskellige sager.
(3) Tydeliggørelse af rammevilkår	Enkelte nævner, at <b>eksisterende rammevilkår</b> bør reflekteres bedre i Kodex VII – og i særlig grad, da rammevilkårene (herunder det accelererede tempo) har så stor oplevet betydning for embedsførelsen. Det anføres, at da Kodex VII i forskelligt omfang bruges som rettesnor for ansvarspådragelse (fx i Minkkommissionens beretning), så ville det være hensigtsmæssigt, hvis disse – altså Kodex VII – reflekterer den virkelighed, der gælder for embedsværket.
(4) At sige fra	Kodex VII nævner i dag, at pligten om lovlighed medfører, at man som embedsværk skal <b>”sige fra</b> , hvis det er klart, at handlingen er ulovlig”. Dette er et eksempel på, at ’medfølgende’ pligter fra Kodex VII potentielt kunne ophøjes til en selvstændig pligt. Ændringen foreslås af enkelte interviewpersoner, bl.a. som følge af en oplevelse af, at man oftere skal ”sige fra” overfor den til enhver tid siddende minister. Og det nævnes, at Kodex ikke er tydeligt nok.

En afsluttende refleksion kunne være, om den tydelige bevægelse henimod politisk rådgivning og politisk-taktisk betjening af regeringen er tilstrækkeligt afspejlet på ’øverste niveau’ som en egentlig pligt i Kodex VII.

### 3.3 Tilfredshed med embedsværket

Som en del af interviewundersøgelsen er det undersøgt, om de interviewede ministre (nuværende og forhenværende) har **tillid til** og **er tilfredse** med den betjening, som de får af embedsværket. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at datagrundlaget er relativt begrænset, om end de interviewede ministre i deres oplevelser har været i stand til også at anlægge et historisk perspektiv – givet deres erfaringer. Derudover gør det sig gældende, at de alle har erfaring som folketingspolitikere.

Den overordnede oplevelse fra de interviews, der er gennemført med ministre, er, at der er – og har været – en **overvejende tilfredshed** med samarbejdet med embedsværket, herunder den betjening man har fået som minister. Det er væsentligt at påpege, som flere interviewede gør, at såvel kontekst (organisatoriske forhold, ressortområde, tilgang til samarbejde) som personlige relationer (tillid, personlig kemi og lign.) har betydning for, hvordan man har oplevet samarbejdet. Med dette in mente er vurderingen fra ministrene i det store hele, at de har fået kompetent rådgivning fra embedsværket.

Der er imidlertid nuancer i relation til spørgsmål om tilfredshed og samarbejde fra politisk hold:

- For det første påpeges det af nogle, at der er **forskel på kompetenceniveau og kapacitet** fra ministerområde til ministerområde, og enkelte fremhæver, at der også er kvalitetsforskel fra ministerområde til ministerområde. Dette er baseret på konkrete oplevelser hos de interviewede, og der kan ikke generaliseres på denne baggrund.
- For det andet anlægger flere et **tidsperspektiv** som væsentligt for vurderingen af tilfredshed. Det nævnes, at relationer og tillid mellem minister og embedsværk skal bygges op over tid, hvorfor enkelte har oplevet modstand, frustration og endog passivitet fra embedsværkets side i starten af samarbejdet. Det er dog erfaringen, at samarbejdet typisk bliver styrket og velfungerende over tid, når de to parter har haft mulighed for at forventningsafstemme og opbygge tillid gennem samarbejde.
- For det tredje fremhæver interviewpersonerne (herunder flere af topcheferne i staten), at **departementschefens rolle** er afgørende for at sikre en ministerbetjening af høj kvalitet, med høj tillid og følgelig høj tilfredshed. Departementschefen er den øverste chef for et givent ministerområde, sætter den strategiske retning for embedsværket og skal også – både direkte og indirekte – sikre tilbageløb af viden til embedsværket for bedst muligt at kunne leve op til pligter og ansvar.



*Meget tilfreds. Meget tilfreds. Der er ikke noget at komme efter.*

*Jeg synes på gennemsnittet, at jeg fik en god betjening. Så var der forskelle på, hvor højt det faglige niveau var på forskellige områder, det er ikke nogen hemmelighed.*

*Ministre (to forskellige)*

Den ovenfor nævnte modstand fra embedsværket, som nogle har oplevet i deres egenskab af ministre, kan have mange årsager og følge forskellige logikker. Som nævnt spiller det personlige en rolle, ligesom at organisationskultur kan være en dimension. En fællesnævner er imidlertid, at de tiltrædende ministres **tilgang til embedsværket** har betydning. Interviewundersøgelsen vidner om, at nogle har haft et eksplicit ønske om at ændre (eller som minimum påvirke) samspillet mellem minister og embedsværk, herunder spillereglerne for dette. Andre giver udtryk for, at de har accepteret systemet, som det er (eller var). Denne forskel i (ledelses)tilgang synes at have for den tilfredshed, som man som politiker oplever i samarbejdet med embedsværket.

**Tillid** er et nøgleord i samspillet mellem minister og embedsværk – både som forudsætning for et godt samarbejde generelt og specifikt for tilfredsheden. Nogle af de interviewede ministre fortæller om et tæt og meget fortroligt samarbejde med særligt departementschefen. Enkelte interviews vidner om et mere distanceret forhold. *“For mig er den særlige rådgiver den eneste, som er helt på min side, og som jeg er fuldstændig fortrolig med”.*

En yderligere dimension er, at de gennemførte interviews viser, at der er forskelle i tilgang til ‘det andet ben’ i minister-porteføljen, dvs. **rollen som forvaltningschef**<sup>32</sup>. En gruppe af de interviewede ministre har (haft) en proaktiv tilgang til denne del af ministerjobbet. Det kommer konkret til udtryk ved, at man dels har draget omsorg for, at ministeriet som organisation har fungeret på hensigtsmæssig vis, dels har taget synlige ledelsesinitiativer – også ift. det forvaltningsmæssige. Andre tillægger denne del lille eller ingen betydning, da de prioriterer den politiske ledelse af et givent ministerområde.

<sup>32</sup> Denne er fx beskrevet i Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*, DJØF Forlag, 2022.

Afslutningsvis skal det nævnes, at interviewundersøgelsen vidner om, at en række topchefer i staten er særdeles opmærksomme på vigtigheden af at opbygge tillid til en minister, når han/hun tiltræder. Flere ser denne opgave som en integreret del af *onboarding* af en ny minister og dermed som et fundament for, at embedsværket kan varetage de opgaver, der er beskrevet i Kodex VII.

Omvendt er der også ministre, der peger på opmærksomhedspunkter, når man bliver *onboardet* som ny minister. Mange kommer ofte fra en tid som folketingspolitiker og uden egentlig ledelseserfaring, og der peges på, at der er meget "learning by doing" over det – og vel at mærke til et af landets vigtigste og mest krævende jobs. Nogle efterlyser i den sammenhæng mere systematik i introduktionen til jobbet som minister, og der bliver nævnt konkrete temaer som en indføring i ministeransvarlighedsloven, god ledelse, kompetencer inden for kritik og feedback og lign. På denne vis, argumenteres det, får man bedre forudsætninger for at indtage rollen (herunder ledelsesrollen) som minister.



*Når man skifter ministre, så lever man af, at dem, der kommer ind, har tillid fra første øjeblik. Så det arbejder man hele tiden med at sikre. Dels ved i onboarding-fasen at snakke om rollefordeling, og hvad der ligger på hver vores bord, men også at få understreget, at fra det øjeblik, man sætter sig i ministerstollen, der har du et helt system med hundredvis af medarbejdere, der er sat i verden for at sikre, at du lykkes som minister og for at betjene dig."*

*Topchef i staten*

Sammenfattende tyder interviewundersøgelsen på, at de interviewede ministre har været **tilfredse** med den rådgivning og betjening, som de har fået i deres tid som ministre. Der er også vidnesbyrd om oplevelser af modstand fra embedsværkets side, som dog er overvundet over tid, når tilliden og samarbejdsrelationer er bygget op. Departementschefen udpeges som en nøgleaktør for at sikre dels en befordrende samarbejdsrelation med ministeren, dels en relevant og effektiv *onboarding* af selv samme. Dog fremhæver flere ministre, at de kunne have været bedre klædt på ledelsesmæssigt, når man starter som ny minister.

### 3.4 Koordination og samarbejde på tværs

Et tema i interviewundersøgelsen har omfattet **koordination og samarbejde på tværs** af centraladministrationen som virkemiddel til betjening af den til enhver tid siddende regering. Hvor temaet i mindre grad har berøring med Kodex VII (jf. dog pligt 4 om udvikling og samarbejde), så har tværgående koordination, samordning og samarbejde stor betydning for den måde, som embedsværket og dermed regering arbejder på. Det gælder både centraladministrativt i embedsværket og politisk i regeringen.

Der eksisterer nogen forskning om bl.a. koordination af regeringsarbejdet (også internationalt), og tilsvarende har Finansministeriets rolle som styringsaktør været genstand for centrale værker i dansk forvaltningsforskning<sup>33</sup>. Det er ikke hensigten i denne delrapport at gengive disse forskningsresultater, men blot konstatere, at denne viden eksisterer og er opsamlet i andre sammenhænge. I delrapporten afdækkes temaet via **interviewpersonernes syn på og holdninger til udviklingen inden for koordination og samarbejde** på tværs i regeringsapparatet, herunder hvad dette

<sup>33</sup> Se Lotte Jensens to bøger om emnet: *Væk fra afgrunden – Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*, Syddansk Universitetsforlag, 2008 og *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*, Jurist- og Økonomiforbundet, 2003.

betyder for samspillet mellem ministre og embedsværk. Det bemærkes i den sammenhæng, at emnet med jævne mellemrum debatteres i medieme<sup>34</sup>.

I interviewundersøgelsen har det været gennemgående, at der har været italesat to tæt sammenhængende dimensioner: Dels **koordination og samordning** mellem forskellige ressortministerier (den centraladministrative del), dels spørgsmålet om en eventuel tendens til **centralisering af beslutningskraft** og dermed magt (den politiske del). Det er også kendetegnende, at interviewpersonerne forholder sig mere faktuel og konstaterende til førstnævnte, mens sidstnævnte i højere grad har været genstand for udsagn om fordele og ulemper. Endelig har det været karakteristisk, at interviewpersonerne taler om forskellige **balanceringshensyn**. De forskellige former for hensyn kommer vi løbende ind på nedenfor.

Interviewundersøgelsen vidner om, at der er forholdsvis stor opbakning til og efterspørgsel efter **stærk koordination** på tværs af ministerier og ressortområder. Og der henvises i interviewene til, at der er lang tradition herfor – dog med forskellig styrke og intensitet fra regering til regering.

Der bruges oftest argumenter som øget kompleksitet og integrerede problemstillinger, som regering – og dermed embedsværk – skal finde tværgående løsninger på. Det nævnes, at det er vanskeligt – i flere og flere tilfælde – at formulere løsninger ressortbaseret. Behovet for koordination opfattes derfor som legitim og nødvendig.



*Sagerne er blevet mere komplekse og kræver mere koordinering. Det er svært efterhånden at finde større sager, som der ikke er rigtig mange ministerier, der er involverede i. Der har politisk været et klart behov for sådanne udvalg i koalitionsregeringer, men også i etpartiregeringer ser man behovet for koordinering.*

*Topchef i staten*

Interviewundersøgelsen viser samtidig en opmærksomhed på **meningsfuld koordination**, da flere interviewpersoner har haft oplevelser med, at koordinations- og samordningsprocesser tager tid – og i nogle tilfælde også unødigt tid, således at procesdelen tager luften ud af politiske initiativer. Med andre ord kan transaktionsomkostningerne ved koordination i nogle sager blive for store i forhold til den kvalitet i sagsbehandling/løsninger, som den øgede koordination intentionelt skal bidrage til. Så på den ene side erkendes koordination som nødvendigt og relevant af hensyn til kvaliteten i opgaveløsningen, men meningsfuldheden kan i nogle tilfælde blive udfordret i mødet med konkret praksis. Her peger interviewundersøgelsen på et **første balanceringshensyn** mellem kvalitet i opgaveløsning på denne side og transaktionsomkostninger ved koordination. Det fremhæves i undersøgelsen, at særligt departementschefskredsen er afgørende for at ramme denne balance.

Der er også flere interviewpersoner, der understreger, at koordinationsbehovet og -tendensen ikke er et nyt fænomen – og ikke kan tidsfastsættes til at være indtrådt de sidste 5-10 år. Det bliver nævnt, at den stærke koordination har været et politisk ønske siden årtusindskiftet, ligesom forskningen tilsvarende har dokumenteret, at koordinations- og styringsmekanismer har lang historie med særligt **Finansministeriet** i en central rolle<sup>35</sup>.

En yderligere pointe, der knytter sig til koordination, handler om samarbejde – både på tværs i regeringen og i embedsværket. Her taler flere om betydningen af at have en stærk **koordinations- og samarbejdskultur** på tværs af Slotsholmen, der i de senere år er blevet afprøvet og (ifølge

<sup>34</sup> Se fx flere løbende artikler af professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen i Weekendavisen samt interview med selvsamme i Information med overskriften: Jørgen Grønnegaard om embedsværket: Mere magt på rå hænder øger risikoen for fejl, bragt 13. april 2022.

<sup>35</sup> Jf. fodnote 33.

nogle) styrket under tilbagevendende kriser, fx Covid-19-pandemien, konflikterne i Afghanistan og Ukraine samt den igangværende energikrise. Her har det været nødvendigt for særligt de tværgående ministerier at samarbejde intenst med en efterspørgsel efter hurtige og relevante løsninger.

De faste regeringsudvalg, **særligt K- og Ø-udvalg**, spiller (og har historisk) spillet en afgørende rolle i koordinering af regeringsarbejdet. Samtidig er regeringskoordinationen i disse to udvalg i et vist omfang et spejl på den til enhver tid siddende regerings tilgang til regeringskoordination, herunder magtfordeling og samarbejde mellem Statsministeriet (og statsministeren) og Finansministeriet (og finansministeren)<sup>36</sup>. Et yderligere vilkår, der traditionelt har betydning for omfang af og indhold i koordination og samarbejde, er regerings sammensætningen, herunder om der er tale om en etparti- eller flertiregering, jf. afsnit 3.2.3.

Det har ikke været genstandsfeltet for nærværende delrapport at gennemføre en dybdegående analyse af betydningen af de faste regeringsudvalg, men særligt de interviewede topchefer i staten har synspunkter på arbejdet i udvalgene – også fordi de synes at være markører for interne magtrelationer i en given regering og samtidig være omdrejningspunkt for centrale beslutningsprocesser.

Citaterne nedenfor er illustrative for, at den oplevede stigende koordination (og ifølge nogle stigende centralisering) har såvel fordele og ulemper. Samtidig gentages pointen om, at bevægelsen ikke er ny, men har været der i forskellige konstellationer over tid. De nævnte styrker og svagheder nedenfor er uddrag af, hvad der har været fremhævet af interviewpersonerne.



*Det er rigtigt, at der har været den udvikling [centralisering], men også hvis nogen har den holdning, at det er noget, der kommet med den her regering, altså en etpartiregering, og denne her regering specifikt, så tager de fejl. For det er en udvikling der er foregået over en længere periode. Altså sagt positivt, at koordinationen er blevet meget stærkere, og negativt, at topstyringen er blevet hårdere.*

*Tendensen er centralisering. Og det har man ønsket ud fra nogle legitime politiske hensyn. Det er så vores job at navigere ind i, at der er nogle fagligheder, der ikke går tabt i det... Det er sådan set fair nok, at man gerne vil have en central beslutning, fordi det giver nogle muligheder for at koordinere på tværs. Ikke kun fair nok, det er også politikernes prerogativ.*

*Topchefer i staten (to forskellige)*

De italesatte **styrker** handler om, at de politiske ønsker og udspil (fx klima, sundhed, beskæftigelse, social m.fl.) fordrer ressortsamarbejde. Det er tiltagende vanskeligt at skabe gode løsninger for samfundet i ressortopdelte siloer. Dertil kommer, ifølge nogle ministre, et politisk ønske om koordination for at holde sammen på regeringsarbejdet, fx ved koalitionsregeringer. Endelig er der mange interviewpersoner, der understreger, at styring og koordinering er nødvendig, og at nogle "skal sidde for bordenden" og tage ansvar, særligt ved større politiske initiativer (ofte Statsministeriet) eller ved sager, der berører regeringens økonomiske politisk (Finansministeriet).

<sup>36</sup> Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen gennemgår den historiske udvikling i de faste regeringsudvalg (herunder K- og Ø-udvalg) i kapitlet Regeringsarbejdet: Mellem ressortautonomi og central samordning (kapitel 5) i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red.): Det demokratiske system (5. udgave, Hans Reitzels Forlag, 2021).

De fremhævede **svagheder** følger i høj grad af ministerialsystemet og sektoransvaret på de enkelte ressortområder – inden for rammerne af grundloven og ministeransvarlighedsloven. Nogle fremhæver, at den oplevede stærke koordination – der som nævnt i det store hele betegnes som legitim – kan have en slagside, hvor ministeriernes (og ministrenes) sektoransvar kan blive svækket ved (for) stærk koordination og centralisering. Det bliver af nogle nævnt, at ressortministrene mister deres råderum, og at de i mindre grad får plads til at være faglige fyrtårne.

At der "overkoordineres" i nogle tilfælde, hvor sektoransvaret på de enkelte ressortområder formindskes. Ultimativt kan bevægelsen skade tilliden i samarbejdet, jf. citatet nedenfor, både i centraladministrationen og i regeringen. Opsummerende peger interviewundersøgelsen på et **andet balanceringshensyn**, der omhandler balancen mellem faglighed (og ansvar) i det enkelte ressortministerium på den ene side og graden af koordination på den anden side.



*Der er mange tendenser. Du behøver kun at centralisere, hvis du ikke har tillid til, at dem derude gør det fornuftigt. De forskellige sager viser, at det er gået for langt i nogle sammenhænge.*

*Topchef i staten*

Det kan konstateres, at der er meget forskellige udlægninger af eventuelle centraliseringstendenser i regeringsarbejdet – nu som før. Perspektivet afhænger i høj grad, om man taler med udgangspunkt i en position (nuværende eller tidligere) i et koordinerende/tværgående ministerium eller et sektorministerium<sup>37</sup>. Førstnævnte italesætter styrker (og betoner måske også en tendens til mytedannelse ift. fx centraliseringstendenser), mens sidstnævnte fremhæver oplevelser om centralisering af mange beslutninger i regeringsudvalg, træghed (sagerne "sander til" og manglende transparens) og reduceret faglig indflydelse.

Afslutningsvist peger interviewundersøgelsen på **ansvarsfastlæggelse og -placering** som en sidste dimension knyttet til koordination og samordning (samt centralisering). Når flere samarbejder og koordinerer, er der ifølge nogle interviewpersoner behov for større tydelighed omkring ansvar for såvel processer som beslutninger. Og hvis der er et øget (politisk) ønske om stærkere koordinering og centraliserede beslutningsprocesser, kan der opstå utydelighed omkring, hvem der har ansvaret. Dette italesættes også som refleksioner på baggrund af fx Minkkommissionens beretning.

Det nævnes eksempelvis, at øget centralisering kan udfordre princippet om ministeransvar. Kodex VII indeholder en pligt om **ansvar og ledelse** (nr. 5), men pligten italesættes i vid udstrækning *inden for* rammerne af ministeransvaret og den enkelte ressort som organisation – og i mindre grad om ansvar, når man koordinerer og samarbejder på tværs. Så selv om denne dimension fylder mindre i det samlede datamateriale end de to øvrige balanceringshensyn, så kan der på baggrund af interviewundersøgelsen peges på et **tredje balanceringshensyn** mellem på den ene side en stigende grad af koordination (og ifølge nogle centralisering) og på den anden side ansvarsfastlæggelse og -placering.

<sup>37</sup> Det gælder særligt for embedsværk, men også for politikere/ministre.

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen **en bevægelse mod øget koordination** – som



*Jeg oplever ikke, at den centralisering er noget nyt. Jeg synes, at det er en falsk fortælling, der er derude.*

*Topchef i staten*

følge af øget kompleksitet i udfordringsbilledet og et erklæret politisk ønske om stærkere koordination for at kunne sætte en politisk dagsorden og forfølge denne. Denne ambition betegnes ikke som ny og er realiseret med variation af forskellige regeringer over tid. Øget koordination og samarbejde opleves generelt som legitimt, men også med en vis forskellighed – afhængigt af ståsted.

På trods af at mange oplever koordination som nødvendig, tegner der sig et blandet billede i forhold til, hvordan koordinationen falder ud i praksis. Dette afhænger i høj grad af den position, som man anskuer koordination og samordning fra. Under alle omstændigheder tyder interviewundersøgelsen på, at **tre balanceringshensyn** er afgørende i koordinations- og samordningsindsatser – både centraladministrativt og politisk.

### 3.5 Opsamling

Dette kapitel belyser en række dimensioner ved samspillet mellem ministre og embedsværk. Omdrejningspunktet for analysen har været **Kodex VII**, herunder hvad der fungerer og udfordrer, når pligter, dyder og normer skal efterleves i mødet med en virkelighed, der er præget af voldsom hastighed, et allestedsnærværende mediepres samt ministre med politiske ambitioner.

Kapitlet afdækker, at mange dele af **samspillet opfattes som velfungerende**. Forudsætningerne er til stede i form af kvalificeret kendskab til og høj grad af anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Embedsværket er generelt positivt indstillet overfor Kodex VII, da pligterne opfattes som relevante, anvendelige og godt formidlet. De nyere pligter bliver godt modtaget, særligt pligten om åbenhed om fejl, som i øvrigt opleves som en udbredt praksis i centraladministrationen. De interviewede ministre er i det store hele **tilfredse** med den betjening, som de får (eller har fået) af embedsværket.

Tilsvarende er det en udbredt oplevelse blandt embedsværket (særligt de nuværende), at **pligterne efterleves** – og nogle gange 'på trods', da flere af rammebetingelserne (tempo, korte frister, hyppig politikudvikling) også italesættes som udfordrende i hverdagen. Pligterne beskrives som en "kodificering" af god praksis og i øvrigt en skriftliggørelse af dyder, der allerede er en integreret del af ledelsesdialoger og adfærd på Slotsholmen.

Der er imidlertid også **udfordringer** i forhold til efterlevelsen af Kodex VII. Særligt fremhæves, at den dybe faglige indsigt er under pres – ifølge nogle på grund af de eskalerende rammebetingelser (særligt hastigheden), og ifølge andre på grund af det stigende fokus på politisk-taktisk rådgivning, der levner mindre plads til faglige hensyn. Hvad angår sidstnævnte, er der en stigende efterspørgsel efter politisk-taktisk rådgivning fra politisk side. Denne efterspørgsel honoreres over en bred kam, og det påpeges generelt af mange af de interviewede, at **politisk-taktisk rådgivning er en naturlig og integreret del** af embedsværkets opgaveportefølje, og at denne dimension i øvrigt ikke kan ses løsrivet fra pligten om faglighed. Dertil kommer, at bevægelsen er legitim og ikke ny. Men der er også interviewpersoner, der fremhæver dilemmaer og gråzoner, herunder pres på faglighed og manglende fokus på implementering. Der er også stemmer, der 'råber vagt i gevær' på systemets vegne, da man ifølge disse interviewpersoner kan se tegn på ukritisk funktionel politisering af embedsværket.

Et yderligere opmærksomhedspunkt, der også fremhæves af særligt de interviewede topchefer i staten, er den tiltagende **eksponering af embedsværket** – særligt i mediernes. Der peges på, at denne tendens er ny, og at der deraf følger utilsigtede konsekvenser, bl.a. for samarbejdet på Slotsholmen.

Kapitlet afdækker en række dimensioner af betydning for samspillet mellem ministre og embedsværk, der her benævnes **balancerende mekanismer** (eller *checks and balances*). Interviewundersøgelsen påpeger særligt et opmærksomhedspunkt i forbindelse med etpartiregeringer, hvor de førnævnte balancerende hensyn potentielt i mindre grad er til stede såvel politisk som administrativt. Interviewundersøgelsen viser endvidere en stor opbakning til og efterspørgsel efter **koordination og samarbejde** på tværs af centraladministrationen, men fremhæver i denne sammenhæng tre balanceringshensyn som afgørende. Det gælder balancen mellem kvalitet i koordination overfor transaktionsomkostninger ved selvsamme; balancen mellem (sektor)faglige hensyn og koordinationsbehov; samt ansvarsfastlæggelse- og placering i forbindelse med koordination. Alle tre dimensioner fremhæves som afgørende i forbindelse med koordination og samordning af politikudvikling og implementering.

## 4. SAMSPIL MELLEML POLITIKERE OG MEDIER

I det følgende kapitel undersøger vi **samspelet mellem politikere (med fokus på ministre) og medier** og bygger således bro til en række af de rammebetingelser, som blev nævnt i kapitel 2, om blandt andet mediebildets betydning for både politikere og embedsværk.

Kapitlet belyser, hvordan ministrene oplever samspelet med medierne – hvor samspelet fungerer, og hvor det er udfordret, og vi vil på tilsvarende vis se på mediernes vinkel på interaktionen med såvel ministre som folketingsmedlemmer. Kapitlet inddrager også embedsværkets perspektiv på samspelet mellem ministre og medier og afsluttes med kort at undersøge de særlige rådgiveres rolle, da de særlige rådgivere oprindeligt blev bragt ind i centraladministrationen for at styrke ministrenes samspil med pressen<sup>38</sup>.

Nedenstående figur sammenfatter hovedresultaterne i dette kapitel.

Figur 4-1: Hovedpointer i samspelet mellem politikere (særligt ministre) og medier



### 4.1 Ministrenes oplevelse af samspelet med medierne

I interviewene med de deltagende ministre er der spurg ind til den generelle oplevelse af samspelet med medierne. Her viser der sig at være **en betydelig spændvidde** i ministrenes generelle karakteristika af samspelet med medierne, som spænder fra en høj grad af tillid til samspelets generelle robusthed til en mere kritisk diagnose, hvor relationen udfordres af særligt de sociale medier. Citatet nedenfor viser, hvordan en minister beskriver **et grundlæggende sundt forhold**, som er i top, selv når der måles med internationale alen.

<sup>38</sup> Embedsværket bruges som kilde af tre årsager. Dels har relationen mellem politikere, herunder særligt ministre, og medier fyldt meget i interviews med topcheferne i staten. Dels er det ofte sket uopfordret, når interviewpersonerne har forholdt sig til dette. Endelig er langt størstedelen af den samlede kreds af interviewede fra embedsværket.



*Vi har i Danmark et stærkt demokratisk system med høj tillid og et tæt samarbejde mellem embedsværk og ministre. Politikerne er tæt på såvel medier som befolkning, og medierne har betydelig adgang til det politiske niveau. I en international sammenligning står Danmark tilsvarende stærkt.*

Minister

dersøge, om politikerne (herunder ministre) forvalter magten efter spillereglerne eller i tråd med de udmeldte politiske intentioner. For det andet er det interessant, at der sættes ord på, hvordan der kan være betydelig forskel på den principielle tilslutning til pressen som den fjerde statsmagt, og den konkrete oplevelse af medierne, når man selv bliver set efter i sømmene. For det tredje fremgår det af citatet, at det koster på tillidskontoen, hvis de uformelle spilleregler i samspillet mellem den enkelte politiker (her en minister) og journalisterne ikke overholdes. Vi følger op på dette senere i kapitlet.

Der er dog også eksempler på ministre, som tager udgangspunkt i **et kritisk blik på medierne**, når vi spørger åbent ind til samspillet. Nogle ministre beskriver relationen mellem politikere og medier som **en negativ spiral**, hvor man spiller hinanden dårligere. Synspunktet er, at politikerne i den interne kamp for synlighed spidsformulerer argumenter og fremhæver uenigheder for at skaffe sig en platform. En proces, hvor den politiske substans undertrykkes, og hvor medierne leverer platformen.

Nogle af de interviewede ministre begrundet i interviewene videre kvalitetterne i det danske system ved at fremhæve nærheden mellem politikere og medier samt den betydelige tilgængelighed til politikere, hvor det er relativt let for journalister på Christiansborg at komme i kontakt med særligt folketingsmedlemmer.

Et andet perspektiv på samspillet mellem presse og politikere tager fat i den grundlæggende relation og mediernes rolle som kontrolorgan. For det første anerkendes og **respekteres mediernes rolle som vagthund**. Medierne skal gå tæt på politikere, de skal følge op og gå tæt på for at un-



*"De (medierne, red.) var barske og hårde - forstået på den måde, at deres opgave var at holde øje med, hvad jeg lavede og være vagthund. Det syntes jeg, at de gjorde dygtigt og kompetent, hvilket var skideirriterende. Jeg ville langt hellere have nogen, der roste og klappede mig på skulderen, men det oplevede jeg ikke. Det var heller ikke deres opgave. Jeg syntes, det var muligt dengang at tale fortroligt med flere journalister og tale til baggrund. Jeg oplevede undervejs nogle stykker, som ikke forstod at holde på den fortrolighed, og det har gjort, at jeg har trukket mig noget for at tale til baggrund med folk, som skal have solgt deres artikler ind. Jeg oplevede også, at nogle brugte fortroligheden som minister til at gå ud og lave noget andet og dermed misbruge den viden, de havde fået".*

...  
*"Pressen er ikke medspiller eller modspiller. De er medspiller og modspiller".*

Minister



*Når det så er vigtigt at se det sammen med medierne, så er det, fordi at den dysfunktionalitet, der er blandt politikerne nu, bliver kun yderligere styrket af den rolle, som medierne har påtaget sig. Hvor det, det drejer sig om, er at få flest mulige clicks eller hits, og dem får man ved at lave konflikter, dvs. enhver konflikt der måtte være, eller som man kan skabe eller puste til, gør medierne et stort nummer ud af. Så på den måde indgår medierne i en utrolig dårlig, og for demokratiet, uhensigtsmæssig, funktion.*

*Jeg synes, at Slotsholmsmedierne er blevet ekstremt optaget af proces. Mange af de politiske resultater, som vi opnår, fylder ikke meget i spalterne eller på nyhedsfladen, hvis der ikke er nogen, der er sure.*

*Ministre (to forskellige)*

politikere internt drøfter, hvor mange likes et givet opslag har fået – en form for konkret politisk valuta. Herudover nævnes hastigheden – at de sociale medier er tilgængelige døgnet rundt, og at det derfor bliver de hurtige og mange opslags logikker, som bliver fremherskende. En minister kobler også **hastigheden** og behovet for tilstedeværelse til muligheden for at løse ministerens kerneopgaver (lovforberedende arbejde, forhandlinger, være administrativ chef for en stor forvaltning mv.). Argumentet er, at det konkurrenceprægede politiske liv på de sociale medier kræver tid. Og i en i forvejen travl ministers hverdag skal tid til de sociale medier tages fra eksempelvis det lovforberedende arbejde<sup>39</sup>.

Flere interviewpersoner er bekymrede for konsekvenserne af de sociale mediers øgede rolle og oplevelsen af at blive eksponeret i, hvad der opleves som et kritisk lys. Bekymringen drejer sig om implikationerne for politikernes/ministerens familie – og i et større perspektiv en risiko for, at det bliver vanskeligere at rekruttere politikere fremover. Som et kuriosum kan det nævnes, at en erfarne minister fremhæver, at det særligt er de yngre politikere, som er vokset op med de sociale medier, der bruger mange kræfter på at skabe sig synlighed ad denne kanal. Dermed kan der i et vist omfang være tale om et generationsperspektiv i relation til sociale medier.

I dette samspil beskrives relationen som **konflikt-accelererende**, hvor såvel presse som politikere har samme interesse i at skubbe på en opfattelse af konflikter. Medierne for at skabe overskrifter, som kan appellere til de nysgerrige læsere, som i den digitale forretningsmodel er vejen til en profitabel forretning. Politikerne gør det for at opnå synlighed og popularitet. Dette samspil vender vi tilbage til, når vi analyserer embedsværkets oplevelse af samspillet mellem politikere (særligt ministre) og medier.

Der er også stemmer blandt ministre, som ser på egen rolle i samspillet med medierne – og at man som minister har mulighed for at opbygge en god relation til pressen. Oplevelsen er, at man som minister får en god relation til pressen, hvis man stiller op – også til kritiske interviews. Mens den potentielle omkostning ved at undgå pressen er yderligere kritik, og hvad der kaldes en 'destruktiv presse'.

Ministre har også fokus på de sociale medier – og er oftest kritiske. Det fremhæves eksempelvis, at de **sociale medier kan virke perspektivforskydende**. I stedet for at fokusere på politisk indhold interesserer politikere generelt sig for trafik målt på antal 'likes'. En minister nævner eksempelvis, at

<sup>39</sup> I forlængelse heraf viser nyere forskning, at folketingspolitikere bruger mindre tid end tidligere på lovforberedende arbejde og mere tid på både traditionelle og sociale medier (Helene Helboe Pedersen, 2021: Politiker. Dilemmaer i politisk representation, Djøf Forlag).

De interviewede ministre kan dog også se positive elementer i fremkomsten og brugen af de sociale medier i den politiske dagligdag. Det gælder særligt muligheden for at kunne kommunikere med befolkningen. Det fremhæves, at de sociale medier giver politikerne en **legitim kanal** at møde befolkningen på. Et møde, som nærmest moderniserer det klassiske forsamlingshusmøde, hvor forskellen er, at politikerne frem for at rejse rundt hurtigere kan komme i dialog med langt flere. De positive elementer uddybes med, at det også er en mulighed for befolkningen for at komme i dialog med politikere og stille spørgsmål – en demokratisering.

Et sidste perspektiv fra de interviewede ministre på samspillet med medier handler om de sociale mediers betydning for samspillet med de etablerede medier, som ansues i et magtperspektiv. Muligheden for at henvende sig direkte til borgerne er et **magtmiddel**, som stiller politikerne stærkere i forhold til tidligere tiders afhængighed af avisernes redaktionelle beslutninger. Citatet til højre viser, at politikerne opnår en gevinst ved i højere grad at kunne 'gemme sig' på de sociale medier og dermed undgå de potentielt kritiske opfølgings spørgsmål fra de etablerede mediers professionelle journalister.



*De sociale medier har givet politikerne meget stor magt. Samtidig har fremkomsten af de sociale medier i nogen grad reduceret avisredaktørernes magt – og givet denne tilbage til politikerne selv. Politikerne kan være mere selektive, fordi de kan kommunikere direkte til befolkningen via de sociale medier. I 'gamle dage' skulle man skrive en kronik eller lignende, hvis man ville kommunikere sin politik. Nu kan man 'poste' et budskab på de sociale medier. Det gør, at de traditionelle medier nok føler sig lidt klemte i udviklingen. De er blevet en mellemmand, som politikere ikke behøver at bruge i samme omfang.*

Minister

Sammenfattende byder ministrenes oplevelse af samspillet med medierne på stor variation. Fra en rolle som international frontløber til konfliktaccelerator. De sociale medier ses på den ene side som demokratiseringskanal, mens de på den anden side flytter fokus fra politisk substans. Endelig ses de sociale medier som magtforskydende til fordel for politikerne. Spørgsmålet er, hvordan medierne ser på den samme relation.

#### 4.2 Mediernes oplevelse af samspillet med politikerne (herunder ministre)

I dette afsnit ændrer vi perspektiv fra ministrenes oplevelse af samspillet til de deltagende journalisters, der både omfatter undersøgende journalister og politiske journalister med en daglig gang på Christiansborg. En række af interviewpersonerne har en meget lang erfaring inden for journalist- og mediebranchen – og kan derfor give et perspektiv på udviklingen i mediebilledet<sup>40</sup>. Det er her



*Mætning af markedsefterspørgsel og tilpasning: Det går stærkt. Jeg oplever, at vi bliver færre og færre på redaktionerne på Borgen. Men samme mængde og mere til skulle stadig leveres. I gamle dage tænkte man kun i print. I dag tænker man digitalt, digitalt, digitalt. Jeg oplever det går hurtigere, for nu er det begge dele.*

Journalist

kendetegnende, at oplevelsen falder sammen med ministrenes beskrivelse. **Medielandskabet er i de senere år ændret** kvalitativt i to tempi. Det første er fremkomsten af TV2 News i 2006, som introducerede den allestedsnærværende nyhedsdækning symboliseret ved den gule breaking-bjælke. Det andet er fremkomsten og særligt anvendelsen af de sociale medier.

Journalisternes syn på virkeligheden har mange nuancer. Flere forholder sig således til de journalistiske implikationer af et mere og mere digitalt mediebillede med flere aktører og en konkurrencesituation, som er hårdere, idet særligt etablerede medier søger efter bæredygtige forretningsmodeller blandt andet udfordret af fremkomsten af sociale medier.

<sup>40</sup> Et perspektiv, der også går længere tilbage end de op til 10 år, der som udgangspunkt er spurgt ind til.

Her fremhæves typisk en dobbelt bevægelse. Det fremhæves på den ene side, at en økonomisk presset branche, som har behov for digital trafik for at kunne tjene penge, kan medføre **lavere journalistisk kvalitet**.

Flere betoner også, at der er færre fagmedarbejdere på redaktionerne, hvilket gør journalisterne mere afhængige af pressemeddelelser og materiale fra eksempelvis specialiserede ministerier.



*Der bliver lavet rigtig meget god journalistik. Jeg synes, det har været en styrke, fordi det betyder, at man meget mere går i dybden og vrider sine egne historier frem.*

*Journalist*

På den anden side har de ændrede rammebetingelser ikke alene haft negative konsekvenser. Der er også fordele, hvor nogle eksemplificerer ved, at de i dag skriver færre historier i dag end for 10 år siden. Det hænger sammen med, at såkaldte 'mellemløsningshistorier' om eksempelvis finanslovsaftaler – altså historier som kan beskrives som fyldstof – bliver færre. Flere nævner også, at der er sket en stigning i den mere **gravende journalistik**, hvor medierne selv identificerer historierne.

#### **Tilgængeligheden af politikerne er under pres – og forsøges styret**

Som det fremgik ovenfor, har de interviewede ministre øje for og bryster sig af, at danske politikere i international sammenhæng er meget tilgængelige over for pressen. Dette billede bekræftes grundlæggende af de interviewede journalister. Det fremføres, at der særligt for folketingspolitikernes vedkommende er en **høj grad af tilgængelighed**, som hænger sammen med, at man fysisk færdes på samme arbejdsplads. Det giver nærhed og kendskab i en uformel ramme. Det er dog også klart, at tilgængeligheden er styret af en politisk logik. Særligt folketingsmedlemmerne har behov for at markere sig og stiller sig derfor gerne til rådighed. Det ser videre ud til at være en forskel på partierne, hvor tendensen er, at de mindre partiers politikere er mest tilgængelige, mens der pågår en professionalisering, fx gennem oprettelse af sekretariater, for de større partiers vedkommende. Endelig fremhæver flere en gryende udvikling, hvor det bliver sværere at få adgang til folketingsmedlemmer i forhold til både baggrundssamtaler og egentlige interviews.

Til gengæld sker der en kvalitativ ændring i tilgængeligheden, **når folketingsmedlemmerne bliver ministre**. Det anerkendes fra journalisternes side, at ministrene notorisk har en travl kalender, men det er samtidig oplevelsen, at ministeriernes professionelle pressehåndtering fungerer som **"gatekeeper"** for adgangen til ministre. Det kræver langt flere henvendelser at få adgang til en kommentar eller et interview, og det påpeges, at man ofte bliver 'krydsforhørt' af medarbejdere fra ministeriernes pressetjenester, som gerne vil sikre sig, at eksempelvis interviews vinkles rigtigt, og at ministeren ikke stilles i et dårligt lys. Der er også eksempler på journalister, som oplever, at ministrene – og det embedsværk, som er sat til at beskytte ministeren – møder medierne med mistillid og en hård tone. Det avler mistillid den anden vej, og også en hårdere tone i mødet med ministrene.

Journalisterne har også en naturlig opmærksomhed på, hvad motiverne er, når de får adgang til materiale fra ministerierne. Her er man klar over, at ministerierne har en interesse i at styre kommunikationen og tilrettelægger kommunikationen for at maksimere udbyttet.

Vi ser således en balancegang, hvor medierne har en interesse i at få adgang til mest mulig information med størst mulig frihed til at vinkle historien, mens regeringen gerne vil præsentere politiske udspil på en måde, som på bedst mulig vis profilerer ministeren og regeringens politik. Selv om professionaliseringen af ministeriernes pressetjenester har medført en højere grad af styring, er det ikke her, at journalisterne er mest kritiske. Det er de derimod, når det kommer til en nyere form for oplevet styring af medierne – brugen af **skriftlige svar** fra ministrene.

Denne bevægelse er i journalisterens øjne u hensigtsmæssig på flere områder. For det første er der en mulighed for, at ministeren ikke svarer på, hvad der bliver spurgt om. For det andet er det ikke muligt med opfølgende spørgsmål. Og endelig – for det tredje – vanskeliggøres den kritiske journalistik.

#### De sociale medier mellem kritik og nuance

Journalisterne forholder sig også til de sociale medier og deres betydning for samspillet med politikere (herunder ministre), jf. kapitel 2. Her findes flere stemmer. Også blandt journalisterne er der kritiske røster, som ser sociale mediers betydning for samspillet i et kritisk lys. Dels findes der journalister, som generelt fremhæver sociale mediers potentielle **konfliktoptrappende logik**. Dels påpeger journalisterne, at konkurrencen fra de sociale medier har medført en ændret magtbalance mellem folketingspolitikere og ministre på den ene side og journalister på den anden side, hvor politikere er mindre afhængige af den etablerede og kritiske presse. En ændret relation, som også kan medvirke til at skabe et konfliktfyldt forhold.

Endelig argumenterer en journalist for, at kombinationen af sociale medier og en digital virkelighed, hvor den skriftlige kommunikation bliver fremherskende, påvirker relationen mellem journalister og politikere (herunder særligt ministre) negativt. I dag henvender journalisterne sig eksempelvis i højere

grad til ministrene via skriftlige kanaler. Det sker ofte i form af rykkere, da journalisten har en kort deadline. Denne logik støder sammen med ministrenes travle kalender med det resultat, at ministrene svarer igen med kortfattede og potentielt mere skarpt formulerede svar, end en mundtlig dialog ville have resulteret i.



*Man lægger en masse ud til flere medier samtidig. Eller man trækker præsentation af noget ud over flere dage i små bidder. Eller man vil detailstyre, hvordan vi præsenterer. Jeg har det fint med, at vi proklamerer politiske udspil. Jeg har det derimod dårligt med, hvis de så tror, at de kan styre præsentationen af udspillet.*

Journalist



*Alt bliver meget skarpt og skingert. Når man sidder over for hinanden, får man flere nuancer med. Man bruger mere tid på at forstå hinanden, end man gør, når man bare sms'er eller tweeter. Meget går tabt. Også gensidig tillid og respekt. Hvis jeg har mødtes med en politiker, så fylder det mere i mig, at jeg skal gengive det digitalt, end hvis jeg bare har fået en eller anden kommentar eller citat. Så er det afgrænset, hvad jeg kan citere personen for. Hvorimod hvis vi sad overfor hinanden, så kunne jeg få udbyttet, hvad de mener.*

Journalist

Det er dog væsentligt at påpege, at flere journalister er nuancerede i forhold til de sociale mediers rolle. Der er forståelse for, at ministre og folketingspolitikere bruger kanalen som **direkte kontaktkanal til borgerne**, og også journalisterne sammenligner denne form for kommunikation med analoge virkemidler som tidligere tiders pressemeddelelser, som dog når bredere ud – altså en metafor, som er nært beslægtet med politikernes, herunder ministrenes, brug af de sociale medier som en moderne udgave af forsamlingshusmødet.

#### Boks 4-1: De velfungerende elementer i samspillet – og hvad der kan gøre en forskel

Herunder beskrives nogle af de elementer, som de interviewede journalister fremhæver som enten særligt velfungerende, eller forslag til, hvad der kunne gøres bedre:

- Presseafdelingerne er ikke alene 'gatekeepers'. Indimellem fungerer de rent faktisk som gode guider til enten den rette fagmedarbejder eller som fleksibel kanal for et interview med en minister.
- Presseafdelingerne kan arbejde med to logikker. I den første formidles kontakt til den relevante medarbejder i centraladministrationen eller minister i en talen til baggrundslogik. Her behøves ikke yderligere dialog med presstjenesten. Men i det øjeblik, at der er behov for citater, så skal der koordineres og indgås aftaler.
- Det nævnes også, at tekniske baggrundsbriefinger fungerer godt. Her bliver fagpersoner bragt i spil, så relevant viden deles med mulighed for efterfølgende spørgsmål. Samtidig er der mulighed for at opbygge en relation til de deltagende fagpersoner.
- Endelig nævnes det, at man kan arbejde med at øge den gensidige forståelse og tillidsopbygning ved grundlæggende at forsøge at sætte sig ind i den anden parts arbejdssituation og interesser – og derudfra møde hinanden med åbenhed og nysgerrighed.

Den sidstnævnte pointe kan ses som en måde at skabe tillid på. Men som vi skal se i kapitel 5, der særligt fokuserer på samspillet mellem embedsværk og medier, er der betydelige skridt at tage. Store dele af embedsværket har ikke tillid til mediernes evne til at overholde spillereglerne.

### 4.3 Embedsværkets blik på samspillet mellem politikere (herunder særligt ministre) og medier – det korte sigts og enkeltsagens dominans

De fleste interviews i denne undersøgelse er gennemført med repræsentanter for embedsværket. Når vi har valgt at inkludere denne datakilde i et afsnit om samspillet mellem politikere (herunder særligt ministre) og medier, skyldes det dels, at et betydeligt antal interviewpersoner tæt på magten har fremhævet dette samspil som en væsentlig rammebetingelse, som påvirker embedsværkets arbejdsbetingelser, dels at flere har en forholdsvis skarp og kritisk analyse af implikationerne af dette samspil, som kan supplere både ministrenes og mediernes egen oplevelse.

Mange topchefer i staten fremhæver uopfordret, når de bliver bedt om at beskrive, hvad der fungerer, og ikke fungerer, i samspillet mellem såvel politikere (herunder ministre), medier og embedsværk, at udviklingen i medielandskabet er en afgørende rammebetingelse, jf. kapitel 2. De beskriver således en mediemæssig udbudsside, som er ændret. Der er flere medier. De er på **døgnnet rundt**. Deadlines florerer konstant. Og mange medier er, ifølge embedsværket, så pressede, at den kvalitetsmæssige tærskel for, hvad der bringes, i nogle tilfælde er lav. Samtidig er kommunikationslandskabet præget af de hyper-tilgængelige og allestedsnærværende sociale medier. Dette er, hvad ekspertudvalget i udbudsmaterialet omtaler som "det ydre pres". Dette står i modsætning til "det indre pres", hvor særligt politikerne lægger pres på sig selv og embedsværket gennem et øget antal forespørgsler, samråd mv., der kræver forberedelse fra embedsværket.

Hvis vi ser på udsagnene fra topcheferne, ser vi måske konturerne af et nyt begreb, som kan kaldes **'det accelererende pres'**. Det ovenfor beskrevne mediebillede lægger pres på politikerne (herunder ministre) og systemet i en ydre logik, og politikerne (herunder ministre) er selv aktører i en

forcerende logik i et stigende indre pres. Men de to dynamikker er tæt vævet ind i hinanden, hvor særligt ministre både reagerer og agerer i nye former for samspil:

- *Hastighed og mere reaktiv adfærd:* Flere medier med kortere deadlines og sult efter nyheder skaber en grundlæggende efterspørgsel efter reaktioner, kommentarer og andet, som tager tid fra ministrene. Der er altid en hastesag fra et medie, som man skal agere på. Ministrene bruger derfor mere tid på at reagere på mediernes efterspørgsel.
- *Proaktiv dagsordensfastsættende adfærd:* Det nye mediebillede ændrer også grundlæggende på magtforholdet mellem ministre og medier. Mediernes sult – eventuelt kombineret med økonomisk smalhals – giver nye muligheder for, at ministrene kan tage teten og lancere initiativer og udspil på en daglig basis og sikre sig, at disse faktisk kommer i pressen. Samtidig har de mange medier med korte deadlines sjældent fagjournalister ansat. Dermed accelereres en informationsasymmetri, hvor ministrene kan profilere sig på et forholdsvis ukritisk grundlag. Alle er glade. Ministrene får synlighed med lav politisk risiko. Pressen får en historie.

Den proaktive adfærd understøttes yderligere af de sociale medier, hvor både folketingsmedlemmer og ministre er langt mere til stede end tidligere. I forskellige udgaver argumenterer topcheferne i staten for, at disse dynamikker både enkeltvis og i samspil er nye og har nogle uhensigtsmæssige konsekvenser.



*Udover at mængden er steget meget voldsomt, så er kravet om hurtig respons steget voldsomt, altså at det går meget stærkt, og du skal ikke være fraværende mange timer, før at du som minister eller politiker kan få en meget væsentlig 'downside deal', fordi den, der sætter tingene, sætter også historierne, og det betyder meget for, hvordan tingene står politisk. Så det, synes jeg i hvert fald, er den væsentligste udvikling, som jeg ser det.*

*Topchef i staten*

For det første fremhæves det, at samspillet mellem politikere (herunder ministre) og medier er fokuseret på **det korte sigt**, på at vise handlekraft og på enkeltsager. Og i det korte sigts perspektiv er den politiske adfærd forståelig. Hvis ministre og folketingsmedlemmer kan få en overskrift uden at blive udfordret, er gevinsten substantiel. Ulempen er en **politisk "crowding out"-effekt**<sup>41</sup>. Det lange sigt, de større politiske udspil og løsninger på komplekse samfundsudfordringer, får det svært. Disse langsigtede løsninger kræver mere tid og får det således svært i den reaktive logik, hvor politikerne parerer. Samtidig får disse udspil det svært i den proaktive dynamik, da den politiske gevinst ved større, komplicerede udspil med mange aktører involveret er mere usikker.

For det andet fremhæves en anden implikation af samspillet mellem medielandskab og politikeradfærd. Her læner embedsværkets oplevelse sig op ad journalisternes argument. Særligt de sociale mediers hastighed og skriftlighed medfører en mere polariserende og **konfliktpræget dialog** mellem politikerne. De interviewede fra embedsværket er egentlig ikke voldsomt bekymrede for politikernes mulighed for at samarbejde. Politikerne har altid været hårde mod hinanden udadtil, men har kunnet samarbejde og forhandle indadtil. Udfordringen er snarere befolkningens opfattelse af det politiske system og den demokratiske tillid.

For det tredje fremhæves det (som vi var inde på i kapitel 3), at dette samspil er så præget af hastighed, at **risikoen for fejl** potentielt øges. Politikerne, herunder ministrene, vil gerne lykkes med både den proaktive og reaktive rolle, hvor man respekterer mediernes deadlines.

<sup>41</sup> Crowding out-begrebet stammer fra økonomien og beskriver en fortrængningseffekt.

Ovenstående tegner på en række områder et kritisk billede af embedsværkets oplevelse af samspillet mellem medier og politikere (særligt ministre). Det skal retfærdigvis nævnes, at der også er eksempler på gode samarbejdsrelationer til særligt den etablerede presse, og den etablerede presse fremhæves også for at have spillet en væsentlig – og tillidsskabende – rolle i forbindelse med håndteringen af Covid-19.

#### 4.4 Den særlige rådgiver som integreret del af det politisk-administrative system

Den sidste facet i samspillet mellem medier og ministre er de særlige rådgivers rolle. Da de første rådgivere trådte ind på scenen i starten af 00'erne, var det særligt tidligere journalister, som blev ansat for at **styrke ministrenes kommunikation med pressen**. Senere har rådgivernes rolle ændret sig til i langt højere grad at fokusere på **politisk-strategisk rådgivning** af langt bredere karakter, fx både omfattende kontakt til den pågældende ministers bagland og udvikling og koordinering af politiske initiativer. De særlige rådgivers rolle og opgaver er, da de var en nyskabelse, blevet grundigt behandlet i betænkninger fra henholdsvis 2004 og 2013<sup>42</sup>.

I dette afsnit vil vi kortfattet fokusere på, hvordan de særlige rådgivere bruges, og hvordan de opfattes af ministre, medier og embedsværk. Vi vil dog have et særligt blik på betydningen i forholdet mellem minister/regering og medier.

I interviewene med såvel ministre, særlige rådgivere som topchefer i staten får vi et indblik i, hvordan rollen har udviklet sig. I den formative fase for ca. 20 år siden var introduktionen af særlige rådgivere netop betinget af, at ministrene ønskede sig en **stærkere position i forhold til pressen**. Regeringens politik skulle formidles og vinkles gennem både en styrket kommunikationsindsats og en bedre relation til pressen. Samtidig anføres det, at intentionen blandt andet var at skubbe til et for **forsigtigt embedsværk**, som var for risikoavers og ikke så perspektiverne i offensivt – og dermed dagsordensættende – at formidle regeringens politik.



*Som minister er du hele tiden på farten, du er i Folketinget, du er ude i verden, du er ude i landet, du har interne regeringsmøder, så jeg havde en særlig rådgiver, der jo de facto fungerede som en viceminister.*

Minister

I dag synes de særlige rådgivers funktion at være **veletableret**. Dels tilkendegiver ministrene, at de særlige rådgivere er et aktiv som sparringspartner, og tilbyder en relation, hvor der er "fuldstændig tillid", som det fremhæves af en interviewperson. Dels synes missionen om at skubbe til det øvrige embedsværk at være lykkedes. Stort set samtlige topledere ser de særlige rådgivere som et nyttigt supplement til det øvrige system. Det anerkendes, at ministrene kan have behov for en særlig tæt samarbejdspartner til politisk sparring som supplement til det etablerede embedsværks integrerede faglige og

politisk-taktiske rådgivning. Samtidig har den særlige rådgiver oftest kontakt til og indblik i dagsordener i ministerens partipolitiske bagland. Alt sammen egenskaber, som topembedsværket kan bruge i det daglige samarbejde, når ministeren skal understøttes. En af de interviewede ministre beskriver endog sin særlige rådgiver som en art '**viceminister**'. Termen indikerer, at den særlige rådgiver agerer som ministerens forlængede arm – ikke mindst i dialogen med embedsværket om ministerens politiske intentioner.

<sup>42</sup> Embedsmaendens rådgivning og bistand, Betænkning fra Udvalget om embedsmaendens rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (nr. 1443), Schultz Information, 2004 og Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere (nr. 1537), Schultz Distribution, 2013.



*Det er kun fint. Hvis ikke man havde dem, så skulle man nok have opfundet dem. De hjælper jo ministeren ift. at få oversat nogle ting, de arbejder professionelt også med hensyn til at få ministerens politik igennem, men også med respekt for den faglighed, der er i huset. På en eller anden måde er de det bindeled, der er mellem minister og embedsværk. Og jeg har kun oplevet gode ting ved det. Jeg tror, det var mest bøvet i starten, hvor man skulle finde ud af, hvad deres rolle var.*

Topchef i staten

rådgiver opbygges, departementschefen kan bruge rådgiveren til at teste ministerens holdning mv. Hvis rådgiveren derimod kommer med en skepsis eller en mistillid over for ministeriet, bliver relationen selvsagt mindre frugtbar. I forlængelse heraf nævner nogle risikoen for, at rådgiverne kan komme til at opbygge parallelle kommunikations- og beslutningssystemer, hvor det bliver uklart, hvem som har ansvaret for eksempelvis toningen af et politisk udspil.

Ser vi på tværs af de interviewede aktører, ser de særlige rådgivere ud til at være kommet for at blive. De styrker ministerens arbejde og udgør et bindeled til det øvrige embedsværk samt partioorganisationen. Til gengæld er rollen sammenlignet med starten ændret markant, så de særlige rådgivere spiller en anderledes og mindre rolle ift. samspillet med medierne.

#### 4.5 Opsamling

Dette kapitel har haft til formål at belyse et af de centrale undersøgelsesspørgsmål; hvad der fungerer, og hvad der fungerer mindre godt, i **samspillet mellem politikere** (med fokus på ministre) **og medier**, herunder dilemmaer og udfordringer. I den forbindelse træder et fællestræk frem. Man har grundlæggende samme oplevelse af at agere i en ny virkelighed, som er mere digital, hurtigere og præget af mange aktører. Der er videre en erkendelse af, at denne virkelighed – kombineret med sociale mediers stigende indflydelse – giver en **større grad af magt til politikkerne**.

I et positivt lys fremhæves det, at dialogen mellem politikere (herunder ministre) og medier i et internationalt perspektiv er kendetegnet ved et **tæt og uformelt samspil** – særligt mellem journalister og folketingspolitikere. Relationen ser dog ud til at være under udvikling. Journalisterne betoner, at man i den digitaliserede medieverden får mulighed for i højere grad selv at grave historier frem med mere dybde. Og de interviewede ministre ser muligheder i særligt de sociale medier, hvor man får en direkte og potentielt demokratiserende kanal til borgerne, som kan give adgang til grupper, man ikke hidtil har kunnet få fat i.

Udviklingen har dog også nogle bagsider og rummer dilemmaer. Og disse kritiske elementer virker umiddelbart stærkere end de ovenstående positive. Der er således betydelige og sammenfaldende interesser blandt både ministre og medier i at fokusere på **de mange historier, det korte sigt og**

Rollen er dog typisk ændret i dag, sammenlignet med for 20 år siden. De særlige rådgivere har også i dag roller i dialogen med pressen, men fungerer særligt som **politiske rådgivere** frem for kommunikationsprofessionelle. Således nævnes den særlige rådgiver mere i en art specialistfunktion i forhold til dialogen med pressen, hvor der koordineres med de mere etablerede presstjenester og departementschefen i sager, som har særlig politisk bevågenhed.

Der findes dog også undtagelsesvist kritiske røster, som ser udfordringer i de særlige rådgivere. En væsentlig forudsætning for, at samspillet lykkes, er, at den særlige rådgiver ser sig selv som en **del af en samlet organisation** – et argument, som også fremhæves af en minister. Hvis dette er tilfældet, kan den tætte relation mellem departementschef og

**enkeltsagerne.** Hvis læserne klikker på de digitale mediers overskrifter, får både medier og ministre deres kortsigtede interesser dækket. Det sætter embedsværket under pres. Og dette fokus gør det vanskeligere at dække emner, som kræver mere tid eller nuancerede vinkler.

En anden udfordring tales frem af de interviewede journalister. Her er oplevelsen, at ministeriernes professionalisering i høj grad har til formål at **styre dialogen med pressen**. Det bliver vanskeligere at få adgang til ministrene, og ministeriernes rolle som gatekeepers styrkes. Særlig kritisk anskues brugen af skriftlige svar fra ministrene, som grundlæggende svækker mediernes rolle som kontrolorgan og dermed forringer muligheden for at følge op med kritiske spørgsmål.

Endelig berørte vi kort **de særlige rådgiveres rolle**, hvor det står frem, at disse for det første er blevet en integreret og grundlæggende værdsat del af systemet. For det andet, at rådgiverne i dag særligt fokuserer på politisk rådgivning frem for tidligere tiders kontakt til medierne.

## 5. SAMSPIL MELLE MEDIER OG EMBEDSVÆRK

Kapitel 5 har fokus på samspillet mellem medier og embedsværk. Kapitlet undersøger, hvordan de to parter oplever relationen og samspillet, herunder hvordan dette har udviklet sig. I kapitlet inkluderer vi de dilemmaer og udfordringer, som medier og embedsværk oplever i interaktionen med hinanden.

Overordnet set har både medier og embedsværk talrige oplevelser af den gensidige interaktion, men påpeger, at relationen har udviklet sig til en **svagere** og til tider mere **udfordrende relation**, bl.a. som følge af den **professionaliseringsproces**, som vi nævnte i forrige kapitel. Professionaliseringen i embedsværkets mediebetjening har betydet en mere tydelig **arbejdsdeling** i embedsværkets interaktion med medierne, som gør, at færre med ressourcefaglighed i ministerierne, og flere med medieerfaring betjener medierne.

Nedenstående figur sammenfatter kapitlets hovedpointer.

Figur 5-1: Hovedpointer i samspillet mellem medier og embedsværk



### 5.1 En uddybende karakteristik af samarbejdet – fra direkte til indirekte relation

Hovedindtrykket fra interviewundersøgelsen er, at **relationen mellem medier og embedsværk er svækket**. Flere interviewpersoner fra både medier og embedsværk går endog et skridt videre og beskriver en relation med aftagende tillid mellem parterne, som er voksende.

De fleste interviewpersoner på tværs af aktørgrupperne påpeger, at samspillet mellem medier og embedsværk er en relation, der i de senere år været gennem en proces. På tværs af aktørgrupperne beskrives processen som en form for **professionalisering**, hvor man i centraladministrationen har



*Hele vores presseafdeling er skiftet ud, og der har været stort skift i måden at gøre det på. Det er langt mere politisk nu, og det har lige skullet lande lidt i, hvor meget embedsmændene skulle være med inde over. Over de seneste fem år er det også gået fra at svare på henvendelser til aktivt at gå ud og sætte dagsorden og få ministeren ud på de gode sager.*

*Medarbejder uden ledelsesansvar*

tilpasset sig det tidligere beskrevne mediefokus, præget af høj hastighed med konstante og flydende deadlines. Hvor de interviewede journalister tidligere oplevede, at man kunne kontakte embedsværket direkte, fx via telefonen, og få en briefing til baggrund af en medarbejder eller chef med faglig indsigt, er billedet i dag et andet. Her møder journalisterne oftest en repræsentant for ministeriernes pressetjeneste, som har kommunikation som profession frem for ressortfaglighed. På denne måde møder journalisterne ministerierne på samme måde, hvad enten der er tale om en ministerhenvendelse eller et interview til baggrund. Styringen fra ministeriernes side er blevet stærkere.

Den omtalte professionalisering udmønter sig bl.a. i en tydeligere arbejdsdeling i ministerierne. Ikke kun mellem den eller de særlige rådgivere og det pågældende ministeriums presseenhed, men også i form af en tydeligere talsmandsstruktur.

Således er det generelle billede, at der i de senere år er sket (og fortsat sker) **en øget styrkelse af de enheder, der varetager presse- og kommunikationsindsatsen i centraladministrationen**, og at der bliver mere tydelige rammer for og stillingtagen til, hvem der i embedsværket kan tale med pressen.

En af årsagerne til den stærkere talsmandsstruktur og professionaliseringen af samspillet med medierne fra embedsværkets side er en risikokalkule. Risikoen ved at tale med pressen bliver fremhævet som for stor. Flere interviewpersoner i både embedsværk og blandt medier fremhæver i den sammenhæng en oplevelse af "frygt", som mange menige medarbejdere har i forhold til dels at udtale sig til medier i det hele taget, dels – ultimativt – at være anledning til kritik på et ministerområde eller af en minister ved at komme til at udlægge teksten ude af trit med ministerens intentioner, eller ved at blive fortolket forkert af medierne.



*Nogen er bange eller bekymrede for at udtale sig. Der er noget, man skal tænke igennem her, og hvorfor er der ikke mere kendskab til hinanden.*

*Topchef i staten*

*Begrundelsen er, at vi ikke skal kunne komme til at sige noget forkert, men det er også beskyttelse. Det er skønt, at vi ikke selv skal tale med journalister.*

*Medarbejder uden ledelsesansvar*

Professionaliseringen, som den typisk omtales af embedsværket, og dermed "**laget**" mellem fagpersoner i centraladministrationen og medierne, ses således af embedsværket som nyttigt og **beskyttende**. Det nævnes også, at rammebetingelserne (særligt den høje hastighed) er medvirkende til, at professionaliseringen er nødvendig, for ellers kan henvendelser resultere i intet svar frem for et skriftligt svar.

Andre interviewpersoner i embedsværket beskriver samspillet mellem medier og embedsværk som en "**svag akse**" med få direkte interaktioner. Fra begge sider erkendes det, at den indirekte relation kan føre til uheldige dynamikker. Risikokalkulen fra topcheferne i staten munder ud i, at man forsøger at styre henvendelser og lukker sig om sig selv.

Fra mediernes side opleves det føromtalte lag mellem medier og hhv. ministeren og embedsværket i bedste fald ineffektivt og i værste fald som taktisk og begrænsende for samspillet, hvor processerne med at få et interview i stand eller blot indhente oplysninger gøres unødigt lange og afhængige af relationer ind i embedsværket. Flere af de journalister, som er interviewet, påpeger det uhensigtsmæssige i, at det kan tage mellem 2-4 uger at få planlagt et baggrundsinterview med embedsværket om et aktuelt emne.

Generelt tilkendegiver de interviewede journalister, at intentionen ofte er et nøgternt ønske om faktuel viden og baggrund om et givet emne. Men at embedsværkets **lukkeheds gør adgangen vanskelige**. Journalisterne bekræfter således embedsværkets risikokalkule og nævner, at embedsværket er bange for at blive eksponerede i medierne og dermed potentielt ende i en situation, der er skadelig for deres karriere.



*Det fylder, at vi gerne vil snakke med embedsmænd. Vi vil gerne tale. Men det får vi stort set aldrig lov til. Fagmedarbejdere er inde i detaljerne. Jeg behøver ikke lave noget kritisk. Det handler bare om informationer og viden.*

*Journalist*

Det opleves samtidig, at der er sket en bevægelse fra, at man tidligere kunne ringe direkte til den ansvarlige kontorchef eller sågar medarbejder hen mod en langt tungere proces, hvor alt skal koordineres med ministeriets presseenhed. Dermed begrænses den direkte forbindelse til fagmedarbejderne i ministeriet (herunder styrelser), og adgangen til fagligt indhold mindskes potentielt i den proces.



*Enkelte gange har jeg været heldig at komme til at tale med en pressemedarbejder. Hvor jeg har haft held til at overbevise personen om, at jeg ved mere om emnet end vedkommende, så er det mere hensigtsmæssigt, at jeg taler direkte med den rette fagperson, i stedet for at jeg skal formidle de faglige spørgsmål til presseafdelingen, der ikke ved noget, og jeg senere kommer til at have opfølgende spørgsmål. Dette er lykkedes få gange.*

*Journalist*

Konkret nævnes det, at journalisterne tidligere havde adgang til ministeriernes telefonbog og på den måde nemt kunne finde frem til den leder eller medarbejder på området, der havde viden om emnet. Denne adgang er nu erstattet af, at henvendelserne skal gennem presseenheden. Fra interviews med topchefer på alle ministerområder er det indtrykket, at denne praksis er særdeles udbredt.

Relationen har således bevæget sig fra en mere direkte kontakt – ofte gennem fagmedarbejdere – til en mere **indirekte og fra embedsværkets side styret relation**. Pressehenvendelser går således gennem presseenheden eller den særlige rådgiver og efterfølgende potentielt forbi departementschef og ministeren, afhængigt af tyngden af og formålet med henvendelsen. Embedsværkets ageren kan i

vid udstrækning forstås om et risikobegrænsende tiltag, som sikrer beskyttelse mod unødigt eksponering. Set fra et medieperspektiv er omkostningen mindre og mere bøvlet adgang til kilderne, hvor særligt den direkte kontakt til faglige medarbejdere mindskes. Som nævnt i forrige kapitel er det interessant, at tekniske baggrundsbriefinger nævnes som et redskab, som kan anvendes som et konstruktivt greb. Det fremhæves på embedsværkets side som et positivt greb, hvor man ikke løber den store risiko. Fra medieside nævnes, at man reelt kan få indsigt, og at det er en måde at skabe sig et netværk blandt ministeriernes fagfolk.

## 5.2 Tilliden mellem embedsværk og medier er udfordret

Ovenstående har vist, at relationen mellem medier og embedsværk er ændret kvalitativt. Hvor embedsværkets risikokalkule finder sit svar i en stigende professionalisering, er mediernes svar brug af personlige relationer og flere aktindsigtsbegæring<sup>43</sup>. Hvis vi ser på tværs af interviews med både journalister og embedsværk, er der videre tegn på en dybere ændring af relationen, hvor **tilliden** mellem embedsværk og medier er udfordret.

### Embedsværkets kritiske blik på medierne

En betydelig del af de interviewede topchefer i staten er kritiske over for medierne. Så kritiske, at det tyder på aftagende tillid – og nogle taler om en egentlig "tillidskrise". Godt nok anerkendes mediernes principielle publicistiske rolle og funktion som vagthund, men mediernes konkrete adfærd beskrives af nogle i kritiske termer. Eksempler på oplevelser er, at medierne grundlæggende ikke er interesserede i at høre sandheden – eksemplificeret ved at historier er blevet skrevet, selv om medierne har fået at vide, at deres vinkel faktisk var forkert. Og at man ringer rundt til eksperter, indtil man finder en, som vil dække den på forhånd definerede vinkel. Eller at fokus oftest vil være på konflikten og processen frem for substansen.



*Det er sensationssøgende. Det handler om at finde steder, hvor der er konflikt. Man benytter sig i høj grad af kilder, som man ikke validerer. Altså hvor man får et delbillede, og det er egentlig nok, fordi det svarer på konklusionen. Så man får den konklusion, man søger, og det oplever jeg også, at selvom vi bruger kræfter på at oplyse pressen, det kan hjælpe nogle gange, men der er journalister, der simpelthen går efter at skrive en skæv historie.*

*Topchef i staten*

Embedsværkets svar på dilemmaet mellem mediernes legitime kontrolfunktion (også benævnt som den fjerde statsmagt) og den konkrete oplevelse



*Vi har ikke rigtig fundet formelen her. Vi prøver at leve videre i den gamle verden, og det bliver lidt fordækt, at vi aldrig udtaler os. Det er som om, at hvis vi ikke siger noget, har vi noget at skjule. Det kan jeg mærke bor meget i folk.*

*Topchef i staten*

af adfærd er professionalisering, og hvad en betydelig del af de interviewede topchefer benævner som **lukkethed**. En stor del af de interviewede topchefer i staten er åbne om, at lukkethed er et bevidst svar på det ydre pres fra medierne. Hvis man lukker sig som system, kan man i højere grad gennem presstjenester styre kommunikationen og således begrænse den ovenfor nævnte risiko. De interviewede topchefer i staten reflekterer åbent over, at lukketheden ikke nødvendigvis er befordrende for samspillet. At man dermed bidrager til at skabe en (i embedsværkets øjne uberettiget) forventning om, at der er noget at skjule.

Også her er der internt i embedsværket divergerende oplevelser og nuancer:

- Der er en stor andel af topcheferne, som påpeger, at lukketheden er en myte, og at der bruges stadigt stigende ressourcer på at betjene medierne.
- Andre nuancerer billedet og påpeger, at der flere steder – og særligt i styrelserne, tættere på driften – er meget dialog mellem embedsværk og medier for at klæde medierne bedre fagligt på til at dække det pågældende felt.
- Endelig nævner nogle revisionen af offentlighedsloven fra 2013. Her er hovedbudskabet, at denne revision ikke har ændret meget ift. åbenheden mellem medier og embedsværk. Flere

<sup>43</sup> Det skal bemærkes, at der er en vis variation i forhold til, hvordan topcheferne i staten oplever udviklingen i antal begæring om aktindsigt. Det afhænger i høj grad af ressortområde.

af de interviewede topchefer tilkendegiver, at der i høj grad bruges endog mange og stige ressourcer på aktindsigtsbesvarelser og pressehenvendelser generelt, og at det kun er undtagelsesvist, at der ikke udleveres det omtalte materiale, og dette er af helt legitime hensyn. Som vi skal se i det følgende, har journalisterne en noget anden oplevelse.

Endelig er det værd at nævne, at der blandt nogle topchefer er refleksioner gående på, at relationen og samspillet er problematisk og – som nævnt – tenderende til en form for tillidskrise. Sammenhængende hertil er den **eksponering**, der sker af dele af embedsværket, bl.a. i forbindelse med sager, og som understøtter en opfattelse af uretfærdig behandling, jf. kapitel 3. Dette betyder, at nogle topchefer udtrykker et behov for **at gentænke relationen**, men har samtidig en erkendelse af, at det kan fordrer en nytænkning af den traditionelle rolle. Der er generelt få forslag til, hvordan relationen mellem embedsværk og medier kan gentænkes, men fællesnævnerne er øget transparens, gensidig nysgerrig på og respekt for hinandens arbejdsområder og -vilkår samt konkrete initiativer til at 'åbne op' for samspillet og opbygge relationer. Eksempler på sidstnævnte kunne være brug af tekniske baggrundsbriefinger af journalister forud for politiske udspil samt i højere grad adgang til fagekspert i ministerier og styrelser.

#### Journalisternes kritiske blik på embedsværket

Netop offentlighedsloven kan bruges som udgangspunktet for mediernes oplevelse af samspillet med embedsværket. Journalisterne er tydelige i deres vurdering af offentlighedsloven og administrationen heraf og peger på, at man ikke længere opfatter offentlighedsloven som en reel mulighed for at få brugbar viden, som ikke allerede er offentliggjort.

En journalist nævner eksempelvis ofte at få at vide, at materialet er undtaget aktindsigt, idet der er tale om lovforberedende arbejde, ledsaget af en oplevelse af, at denne argumentation bruges som et bevidst forsøg på at undgå at udlevere materiale. En anden nævner eksplicit, at offentlighedsloven er med til at **forværre relationen**, og en tredje nævner, at samspillet mellem en mere styret adgang til embedsværket (professionaliseringen) og en offentlighedslov, som begrænser adgangen til information, påvirker samspillet i en kritisk retning.



*I min optik er den meget stramme offentlighedslov og administrationen af denne i høj grad med til at forværre forholdet mellem medierne og embedsværket.*

*Dertil kommer ekstremt lange sagsbehandlingstider, der ofte kun kan opfattes som forsøg på at trække sagerne i langdrag.*

*Journalist*



*Der tror jeg måske, at journalister i en forstand mangler forståelse for, hvordan sådan et svar bygges op. Uanset hvordan det leveres. Om det er via skrift eller via interview. Det er ekstremt kompliceret og afspejler mange ting (...) Dybest set handler det om, at hvis man ikke ved, hvilken mekanisme man skubber i gang med et spørgsmål, så går man galt i byen på nogle af de her ting som journalist.*

*Journalist*

På den måde er journalisternes oplevelse af embedsværket **dobbel**t. Når man spørger journalisterne om deres generelle tillid til embedsværket, herunder om embedsværket formår at leve op til opgaver og pligter i Kodex VII, er svaret overvejende positivt. Embedsværket forvalter kompetent deres opgaver (dog nævnes nogle af de aktuelle sager som undtagelser, hvor særligt evnen til at sige fra bliver nævnt i en kritisk optik).

Hvis vi derimod ser på journalisternes syn på, om embedsværket stiller sig velvilligt til rådighed for pressen og bistår med at skabe de bedste forudsætninger for en informeret offentlig debat, er signalerne anderledes **skeptiske**. Det følger af den kombinerede professionalisering og styring af infor-

mationen og den stadigt stigende brug af skriftlige svar, som er nævnt både i dette og forrige kapitel.

Også blandt journalisterne er der **selvrefleksion over egen rolle** i samspillet. Her anerkender nogle af journalisterne, at der kan være en til tider mangelfuld forståelse for, hvordan centraladministrationen fungerer, og samtidig en erkendelse af, at man potentielt sætter arbejdskrævende processer i gang med eksempelvis aktindsigtsbegæring.

I boksen herunder har vi sammenfattet de elementer, som særligt påvirker relationen mellem medier og embedsværk.

#### Boks 5-1: Faktorer, som påvirker relationen mellem medier og embedsværk

Herunder beskrives nogle af de elementer, som både medier og embedsværk oplever som barrierer for en befordrende dialog mellem parterne – og dermed hvilke elementer der vil være relevante at håndtere for at styrke samspil og tillid.

- Både embedsværk og politikere har oplevet, at aftaler om ikke at blive citeret af medier ikke overholdes.
- Embedsværket oplever en mere sensations- og konfliktsøgende presse – og ønsker beskyttelse mod dette.
- Embedsværket oplever at blive eksponeret i langt højere grad end tidligere.
- Embedsværket optræder mere forsigtigt i omgangen med medier end tidligere (narrativet om "frygt").
- Medierne oplever, at svartider bruges taktisk af embedsværket til enten meget hurtigt at kommunikere om en sag eller til at undgå at svare i en aktuel sag.
- Medierne oplever tekniske baggrundsbriefinger som værdifulde, men oplever en sværere adgang til dette end tidligere – og at briefings er styrede af den politiske logik i højere grad.
- Medierne oplever en sværere adgang til fagpersoner i embedsværket.

### 5.3 Opsamling

Nærværende kapitel har haft til formål at belyse et af opdragets centrale undersøgelsesspørgsmål: *Hvad der fungerer, og hvad der udfordrer i samspillet mellem embedsværk og medier*. De tydeligste indtryk er, at betjeningen af medierne har været gennem en professionaliseringsproces, som betyder, at relationen mellem medier og embedsværk oftere går gennem presseenheden end direkte

fra de pågældende embedsmænd/-kvinder med faglig indsigt til journalisterne. Medierne oplever således, at der fortsat opbygges et lag, en gatekeeper-funktion i presseenhederne, som gør tilgængeligheden vanskeligere.

Embedsværket oplever en tydelig arbejdsdeling, som nogle finder nødvendigt og beskyttende mod en mere sensations- og konfliktsøgende presse, mens andre vurderer, at det skaber lukkethed og distance i relationen til medierne.

I lyset af de perspektiver træder en svagere relation og en potentielt udfordrende tillidsrelation mellem parterne frem. Relationen er blevet mere indirekte. Medierne oplever, at embedsværket gemmer sig. Embedsværket bekræfter med et argument om, at det er nødvendigt efter omstændighederne.

## 6. SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Dette afsluttende kapitel indeholder to hovedelementer. I den første del sammenfatter vi resultater og hovedpointer fra interviewundersøgelsen. I den anden del løfter vi blikket og ser på tværs af det omfattende datagrundlag, der ligger til grund for interviewundersøgelsen og relaterer disse indsigter til ekspertudvalgets kommissorium. Første del er således sammenfattende, mens anden del er perspektiverende.

### 6.1 Hovedresultater

Den kvalitative interviewundersøgelse står på data indhentet fra interviews og fokusgrupper med i alt 77 personer, der på forskellig vis er eller har været aktører i samspillet mellem ministre, embedsværk og medier. Undersøgelsens **hovedpointer og -resultater** hviler derfor på et omfattende datagrundlag.

Interviewundersøgelsen har søgt at belyse **to undersøgelsesspørgsmål**, der gentages nedenfor:

1. Hvad fungerer, og hvad fungerer ikke, i mødet mellem Kodex VII og praksis set med hhv. embedsværkets, politikernes og mediernes øjne – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?
2. Hvilke mulige dilemmaer og udfordringer oplever medierne i interaktionen med politikere og embedsværk – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?

Hovedresultaterne sammenfattes kort nedenfor struktureret i henhold til delrapportens enkelte kapitler.

Delrapporten indeholder en redegørelse for **fem rammebetingelser**, der på baggrund af interviewene vurderes som værende betydende for samspillet mellem ministre (og politikere bredt set), embedsværk og medier. Disse sammenfattes kort nedenfor.

- *For det første* beskrives en **accelererende udvikling i mediebildet**, som er velkendt og velbeskrevet, da elementerne med de mange platforme og 24/7-mediedækning ikke er nye. Det kvalitativt nye er betydningen af sociale medier for samspillet, der skaber et (for-nyet) ydre pres på politikere (herunder ministre), der har fokus på at agere og reagere på forskellige medieplatforme. En yderligere implikation er et øget pres på embedsværket, der skal betjene ministre i deres mediehandling.
- *For det andet* synes den **politiske kultur** i Danmark i stigende grad at være kendetegnet ved tempo, enkeltsager og konfliktoptrapning. Denne udvikling beskrives af både embedsværk og ministre, og det har overvejende negative konsekvenser for samspillet. Nogle peger på egentlige symptomer på polarisering. Sideløbende hermed er indtrykket en **øget intensitet i politikskabelsen**, der øger kravene til både ministre og embedsværk. Politikudvikling sker kontinuerligt og skubber til oplevelsen af acceleration, samtidig med at embedsværket i højere grad orienterer sig mod politisk rådgivning som følge af den stigende efterspørgsel.
- *For det tredje* peger interviewundersøgelsen på, at **øget digitalisering** påvirker både arbejds- og rammevilkår for aktørerne. Denne udvikling er understøttet af erfaringerne med Covid-19. Digitaliseringen er endnu en faktor, der øger accelerationen i samspillet.
- *For det fjerde* fremhæver nogle interviewpersoner, at der er et øget – og et mere professionelt – **pres på systemet fra interessentside**. Det lægger et lag på det "ydre pres", som også medierne bidrager til. Et yderligere perspektiv i den sammenhæng er, at interessenter i nogle tilfælde bidrager til dels et godt sektorsamarbejde, dels holdbare løsninger for borgere og virksomheder.

- Endelig – og *for det femte* – betegnes **stigende kompleksitet** som en væsentlig rammebetingelse. De problemstillinger, som det politiske system skal håndtere, er kendetegnet ved større kompleksitet og fordrer tværgående løsninger. Det betyder, at embedsværket i højere grad skal være i stand til at koordinere og samarbejde på tværs.

**Samspillet mellem ministre og embedsværk** analyseres i delrapporten med Kodex VII som omdrejningspunkt. Dette samarbejde udgør *den første dimension*. Interviewundersøgelsen viser, at mange dele af samspillet bliver opfattet som **velfungerende**. Der synes at være et kvalificeret kendskab til og høj grad af anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Der er dog variation i de tilgange, som anvendes fra ministerområde til ministerområde – afhængig af behov og ledelsesfokus. De interviewede ministre er i det store hele tilfredse med den betjening, som de får (eller har fået) af embedsværket.

Det er en udbredt oplevelse blandt embedsværket (særligt de nuværende), at **pligterne i Kodex VII efterleves**. Der er også en erkendelse af, at rammebetingelserne skaber udfordringer, når pligterne i Kodex VII skal stå sin prøve i forhold til hverdagens tempo, korte frister og hyppig politikudvikling. Kodex VII i 2015-udgaven bliver godt modtaget af embedsværket og betegnes som relevant og anvendeligt. Også nogle af de 'nyere' pligter vurderes som relevante, og særligt pligten om at være åbne om fejl har stor bevågenhed blandt ledere og medarbejdere i centraladministrationen. Men pligten om åbenhed om fejl kolliderer i nogle tilfælde med mistillid eller frygten for at begå fejl. Kodex VII betegnes derudover som en "kodificering" af god skik og adfærd og italesættes som identitetsskabende og -bærende blandt embedsværket.

Interviewundersøgelsen identificerer imidlertid også **udfordringer** i forhold til efterlevelsen af Kodex VII. Disse omfatter pres på pligten om faglighed, der dels udfordres af stigende hastighed, dels af det forstærkede fokus på politisk rådgivning, hvor faglig bistand i nogle tilfælde presses i baggrunden. Flere taler om gråzoner, hvor det er vanskeligt at skelne mellem, hvornår den faglige bistand stopper, og hvornår den politiske rådgivning tager over. Selvom mange (topchefer i staten) ser de to dimensioner som et integreret og balanceret hele, fremhæver flere gråzoner *som konsekvens* af bevægelsen henimod stigende fokus på politisk betjening. En selvstændig pointe i den forbindelse er, at der er stemmer i interviewundersøgelsen, der er kritiske og råber vagt i gevær i relation til, hvad man kan kalde ukritisk funktionel **politisering**. Det vil sige, at embedsværket, ifølge nogle, i for høj grad orienterer sig mod, hvad en given minister måtte mene og indretter adfærd og praksis derefter. Hvorom alting er, understreger mange af de interviewede, at **politisk-taktisk rådgivning er en naturlig og integreret del** af embedsværkets opgaveportefølje (og pligterne i Kodex VII).

Et yderligere opmærksomhedspunkt, der også fremhæves af særligt de interviewede topchefer i staten, er den tiltagende **eksponering af embedsværket** – særligt i mediernes. Der peges på, at denne tendens er ny. Dette opmærksomhedspunkt – eller bekymring – er meget udtalt i interviewundersøgelsen, herunder italesættelsen af eventuelle utilsigtede konsekvenser. Et eksempel kan være manglende tilbøjelighed til at samarbejde på Slotsholmen af frygt for fejl, at dele viden og at udsætte sig selv for kritisk. Et andet kan være grundlæggende rekrutteringsudfordringer for centraladministrationen – såvel til topstillinger som embedsværket i øvrigt.

Delrapporten fremhæver også spørgsmålet om **balancerende mekanismer** – eller *checks and balances* – i samspillet mellem ministre og embedsværk. Analysen peger på to pointer i denne sammenhæng. *For det første* fremhæver flere et opmærksomhedspunkt på, at de nødvendige *checks and balances* potentielt i mindre grad kan være til stede (eller fraværende) ved etpartiregninger. Her kan mekanismerne mangle eller være mindre synlige både politisk (mellem partier) og

administrativt (beslutninger, der træffes uden om embedsværket). *For det andet* påpeges et opmærksomhedspunkt på den balancerende mekanisme, der ligger i, at embedsværket er i stand til at udfordre, sparre og ultimativt sige fra overfor en minister – samtidig med at leve op til pligten om politisk lydighed. I nogle tilfælde opleves det vanskeligt at varetage denne rolle for embedsværket, og departementschefen har til enhver tid en afgørende rolle i forhold til at sikre den rette balance.

Endelig indeholder delrapporten en række perspektiver på **koordination og samarbejde**, herunder centralisering af regeringsførelsen. Interviewundersøgelsen vidner om stor opbakning til og stigende efterspørgsel efter koordination. Flere balanceringshensyn synes dog væsentlige at sikre, fx at stigende koordination ikke sker på bekostning af for store transaktionsomkostninger og tilsidesættelse af ressortfaglige hensyn. Dertil kommer, at der synes at være et behov for fokus på ansvarsfastlæggelse og -placering i forbindelse med koordination.

Der næst afdækker delrapporten, hvad der henholdsvis fungerer, og fungerer mindre godt, for så vidt angår **samspillet mellem politikere (med fokus på ministre) og medier**. Dette udgør *den anden dimension*. Interviewundersøgelsen vidner om flere nuancer i samspillet: På den ene side er der i Danmark gode muligheder for et tæt og uformelt samspil mellem politikere (herunder ministre) og medier, og fremkomsten af sociale medier har givet nye muligheder for politikerne i forhold til at kommunikere og interagere med befolkningen. Derudover giver mediebildet med mange platforme og nichemedier på nogle områder plads til nye – og i nogle tilfælde – dybdegående journalistiske tilgange.

Men der er også **væsentlige udfordringer** i samspillet, som særligt har to betoning. Der peges *for det første* på en risiko for, at stigende digitalisering og skriftliggørelse vil svække et traditionelt stærkt samspil mellem særligt ministre og medier. Dertil kommer, at flere af rammebetingelserne (særligt hastighed i systemet) svækker vilkårene for et frugtbart samspil, hvor politikerne kan formidle politiske budskaber, og hvor medierne kan formidle – og forholde sig kritisk til magten. *For det andet* medfører særligt rammebetingelserne, at der er vanskeligere betingelser i forhold til at fremme samfundsmæssige interesser – særligt med det lange sigt for øje.

Endelig har interviewundersøgelsen set nærmere på **samspillet mellem medier og embedsværk**. Dette samarbejde repræsenterer *den tredje og sidste dimension*. Delrapporten beskriver, hvordan relationen mellem medier og embedsværk over tid er blevet svækket – og karakteriseres i øvrigt som en udvikling fra en direkte til en mere indirekte relation. Igen har rammebetingelserne stor indflydelse på samspillet tilstand. Betjeningen af medierne fra embedsværkets side har ifølge mange gennemgået, hvad man fra centraladministrationens side betegner som en **professionalisering**, hvor henvendelser og dialog sker gennem ministerielle presseenheder og kommunikationstjenester. Der er således opbygget en gatekeeper-funktion, som ifølge journalisterne har svækket tilgængelighed og har gjort faglige dialoger langt sværere. Udviklingen anskues således meget forskelligt afhængig af, om perspektivet er embedsværkets eller mediernes.

Delrapporten peger også på en udfordrende relation, hvor **tilliden i det store hele er udfordret**. En stor del af de interviewede topchefer i staten forholder sig kritisk til medierne, selv om man fuldt ud anerkender mediernes rolle i den demokratiske proces – som kritisk vagthund og fjerde statsmagt. Den tiltagende eksponering af navngivne personer i embedsværket i medierne er medvirkende til at udfordre tillidsforholdet. En konsekvens heraf er som nævnt professionalisering, men også lukkethed overfor henvendelser. Medierne oplever på den anden side lukketheden som en barriere for at udføre deres virke som journalister, og offentlighedsloven er et symbol herpå. Journalisterne signalerer på den ene side, at embedsværket i overvejende grad formår at leve op til pligterne i Kodex VII, men der er stor skepsis overfor ønsket om at styre dialogen med medierne,

som ofte resulterer i skriftlige svar. Medierne forbeholder sig retten til at være kritisk overfor embedsværket, bl.a. i lyset af de seneste års kritiske sager.

## 6.2 Perspektivering

I dette afsnit ser vi på tværs af indhold og hovedpointer i de respektive kapitler med kommissoriets overordnede problemformulering *in mente*: *"Hvordan opleves samspillet mellem embedsmænd, politikere, presse og offentlighed? Herunder: Hvordan oplever aktørerne mødet mellem embedsværkets pligter og dyder på den ene side, og den politiske hverdag på den anden?"* På den baggrund har vi valgt at trække **fem perspektiver** frem, der har særligt vægt i de indsamlede data fra interviewundersøgelsen.

### # 1: Systemet fungerer, men hastighed og fokus på det korte sigt presser eftertænsomheden og det lange sigt

Hvis systemet fungerer optimalt, bidrager pligterne i Kodex VII til, at embedsværket kan betjene den til enhver tid siddende regering med integreret rådgivning af høj kvalitet, og der vil videre være en høj grad af overensstemmelse mellem embedsværkets pligter og dyder og mødet med den politiske virkelighed. Interviewundersøgelsen viser, at dette i store træk er tilfældet – særligt hvis perspektivet anlægges af de aktører, der er en del af systemet i dag. Hovedparten af interviewpersonerne fra samtlige aktørgrupper betoner **et grundlæggende stærkt system**, der også i en international sammenligning betegnes som attraktivt og værd at efterligne. Dette understøttes af internationale undersøgelser.

Interviewundersøgelsen viser dog også, at samspillet mellem politikere (herunder ministre), embedsværk og medier under de gældende rammebetingelser, jf. kapitel 2, møder en række **udfordringer**.

Allerede i ekspertudvalgets kommissorium fremhæves "et ydre pres" fra medierne, der skubber på hurtigt ageren og beslutninger fra politisk hold. I denne interviewundersøgelse har vi igen og igen erfaret, at de forskellige aktørgrupper påpeger, at et ændret (mere og mere digitalt) medie billede er en af de afgørende faktorer, som påvirker alle tre aktørgrupper – og dermed hele 'systemet'. Det substantielt nye i den sammenhæng er betydningen af sociale medier. Og hvor alle tre aktørgrupper – med embedsværk og ministre som de mest kritiske – oplever **substantielle udfordringer**:

- Der fokuseres for meget på personer, processer og konflikt samt (ultimativt) polarisering frem for indhold og løsninger.
- Konkurrencen om spalteplass og clicks er hård – og til stede alle tider af døgnet og 365 dage om året.
- De sociale medier accelererer markant både konkurrence og potentiel polarisering.

Ovenstående sammenfatning af 'tingenes tilstand' kan i værste fald anskues som 'de onde cirklers dynamik', hvor årsag og virkning er svær at diagnosticere, men den samlede dynamik presser alle aktører. Dynamikken kan anskues som et kollektivt handlingsproblem<sup>44</sup>, hvor ingen egentlig ønsker de resultater og *outcomes*, som samspillet giver anledning til. Samtidig påpeger mange, at det accelererende fokus på det korte sigt ("**trykkogeren**", som en af de interviewede tidligere/nuværende ministre kalder systemet) har en række – potentielt alvorlige – konsekvenser:

- Presset på hurtige og synlige politiske udspil forringer muligheden for reelt at løse de problemer, som fremover vil blive endnu mere komplekse og kræve tværdisciplinære løsninger.

<sup>44</sup> Kollektive handlingsproblemer (se fx Elinor Ostrom (2000), *Collective Action and the Evolution of Social Norms*, *Journal of Economic Perspectives*) refererer til en situation, hvor individuelt rationelle løsninger står i vejen for det fælles gode.

- Den hastighed, som præger samspillet i og omkring centraladministrationen, giver dårlige betingelser for eftertænksomhed og omtanke. Igen forringes mulighederne for de gode løsninger – og risikoen for fejl stiger potentielt. På den baggrund kan man hævde (som flere interviewpersoner nævner), at de seneste års sager ikke nødvendigvis er udtryk for dårlige intentioner, inkompetence eller lign., men måske snarere at systemet ikke skaber de bedste betingelser for gode processer og løsninger.
- Med større fokus på personer, proces og den deraf følgende risiko for polarisering bliver det hårdere for alle aktører at være i spillet. Det kan give både rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer på længere sigt – både til politiske poster og i centraladministrationen. Herudover er der risiko for, at befolkningens tillid til alle tre aktører udfordres.
- Desuagtet årsagerne hertil oplever medierne en langt højere grad af styring fra regering og centraladministration, en oplevelse af lukkethed fra embedsværkets side (understøttet af lov om offentlighed) og brug af særligt skriftlige kilder, som i mediernes øjne vanskeliggør den demokratiske kontrolfunktion. Selv om ministre og embedsværk vil hævde, at professionalisering og brug af eksempelvis skriftlige svar er nødvendige for at håndtere den store volumen af pressehenvendelser, er oplevelsen af lukkethed et selvstændigt opmærksomhedspunkt.

Ovenstående viser, at selv om systemet i de flestes øjne grundlæggende er sundt og velfungerende (og tilpasser sig udviklingstrends på bedste vis), så udfordres evnen til at levere svar på samfundets problemer i en situation, hvor hastighed, markeringer og det korte sigt bliver for dominerende. Der efterlyses **tid og plads til eftertanke og eftertænksomhed**, som er påkrævet, når komplekse og tværgående samfundsopgaver skal løses.

#### # 2: Den politiske rådgivning har fået øget fokus

Hvor det første perspektiv i høj handler om "det ydre pres" og forskellige rammebetingelsers betydning (særligt hastighed og acceleration) for samspillet, peger interviewundersøgelsen på flere bevægelser i "det indre pres" – eller snarere de indre processer i regeringsførelsen og samspillet mellem ministre og embedsværk. Vi behandler disse perspektiver i dette og næste afsnit.

Interviewundersøgelsen har vist, at centraladministrationens betjening af ministrene har skiftet fokus – en udvikling, der er sket over en længere årrække. Den politiske rådgivning har altid været en del af embedsværkets opgaver (det fremgår også af Kodex VII), men meget tyder på at **det politiske element har fået en større rolle** i embedsværkets integrerede rådgivning.

Dette kan på den ene side siges at være meget lidt overraskende, idet skiftende regeringer har haft et ønske om at styrke den politisk-taktiske rådgivning. De særlige rådgiveres entre på den politiske scene for godt 20 år siden og opbygningen af politiske sekretariater er konkrete manifestationer af denne efterspørgsel.

På den anden side tyder interviewundersøgelsen på, at forståelsen og prioriteringen af den politiske rådgivning også er sket på basis af selvrefleksion i embedsværket, hvor man har tilstræbt at ændre sig for at imødekomme denne forventning. Således taler flere topchefer i staten om, at systemet for år tilbage var for "trægt" og for langsomt til at levere ift. den politiske efterspørgsel. Og i interviews italesættes "gråzoner", hvor det er vanskeligt at ramme den rette balance i den integrerede rådgivning, og at man i højere grad læner sig ind mod det politiske for at imødekomme en ministers ønsker.

I det følgende sammenfatter vi – på basis af interviewmaterialet – **to idealtypiske beskrivelser** af den danske centraladministration, hvor den ene har en øget politisk rådgivning som sit kernelement (den responsive model). Den anden har et mere balanceret tilsnit med en højere vægt på den faglige rådgivning (den balancerede model). Modellerne er normativt ligestillede<sup>45</sup>.

Tablet 6-1: To idealtyper

	Den balancerede model	Den responsive model
Institutionel legitimitet	Grundloven, det parlamentariske demokrati, magtens tredeling og Kodex VII	Grundloven, det parlamentariske demokrati, magtens tredeling og Kodex VII
Konkret legitimerende logik	Balance, faglighed og integreret rådgivning	Politisk forståelse, eksekvering og integreret rådgivning
Potentielle udfordringer	Faglighed og tradition hindrer politisk lydhørhed Eksekverings hastighed kan blive for lav Egne interesser i embedsværket for dominerende	Politikkens forrang medfører risiko for ukritisk funktional politisering Politikkens forrang øger hastighed Mangel på alternative stemmer og eftertanke
Tidsmæssig forekomst	Har historisk været dominerende	Har udviklet sig gennem de seneste 10 år

Det er ikke muligt præcist at knytte tidsmæssige epoker på de to modeller. Det er dog karakteristisk, at **den balancerede model** har en længere historik bag sig og knytter sig tæt op ad normer og værdier om den klassiske embedsmand/-kvinde, som er garanten for en ministerbetjening, der er rundet af solid juridisk kompetence og grundige faglige analyser. Rationalet er selvsagt grundlovens rammer, men modellen inkluderer også Kodex VII og evnen til at levere politisk rådgivning. Balancelogikken har dog typisk som bagside, at embedsværket bliver for **reaktive ift. politiske ønsker**, har svært ved at honorere ønsket om politisk handlekraft og ikke mindst hastighed. Den balancerede model kan også blive mødt med den kritik, at den kan have en tendens til at sikre, at embedsværkets interesser bliver fulgt i for høj en grad – og dermed bliver for konserverende.

Som alternativ beskrives **den responsive model**, som har samme institutionelle forankring i grundloven og det parlamentariske demokrati. Den bygger på samme måde på opgaver og pligter som beskrevet i Kodex VII, men med en væsentlig forskel. Den responsive model udfordrer i både rationale og adfærd den balancerede. I forhold til rationale er logikken, at embedsværket styrker den demokratiske rollefordeling, idet man i højere grad og proaktivt skal forsøge at forstå og bistå ministeren med at føre de politiske intentioner ud i livet. Det medfører en adfærdssændring, hvor embedsværket i en balancelogik stiller sig tydeligere på den politisk-taktiske bane. Hovedfokus er at hjælpe ministeren med at eksekvere på de politiske intentioner.

I interviewundersøgelsen fremkommer konkrete eksempler på, at embedsværket opleves som for konserverende og ikke formår at leve op til den responsive models fordringer. Et aktuelt eksempel er Arne-pensionen, hvor flere nævner, at det krævede politisk pres at få embedsværket til at udarbejde en implementérbar model. Et ældre eksempel er udlændingeområdet, hvor oplevelsen fra ministrenes side var, at tolkningen af konventioner og lovgrundlag fra embedsværkets side blev brugt som argumenter for at bevare status quo. Her vil den responsive model stille sig i ministrenes sko og søge at levere konkrete løsninger på samfundsmæssige udfordringer.

<sup>45</sup> Smith og Grønnegaard Christensen opererer i en artikel fra 2016 med fire forståelser af samspillet mellem politikere og embedsmænd. I den ene ende af spektret er der en klar adskillelse mellem politik og administration. I den næste leverer embedsværket faglige bidrag til den politiske beslutningsproces. I model 3 – hvor rolleblendedet er den politiske embedsmand – indgår embedsmændene i et tæt samspil med politikkerne med det sigte at fremme den siddende regerings politik, mens den fjerde er en egentlig politisk-administrativ hybrid, hvor rollerne er smeltet sammen. Begge idealtyper ovenfor er tænkt inden for rolleblendedet om den politiske embedsmand, dog med varierende betoning af den politiske rådgivnings betydning (Bo Smidt og Grønnegaard Christensen: Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere, 2016).

Som den balancerede model indeholder den responsive model **udfordringer**. Når man stiller sig så tydeligt på ministerens banehalvdel, følger hastigheden i den politiske proces med. Man gør sig med andre ord mere sårbar over for de hastighedsdynamikker, som vi har beskrevet ovenfor. Det implikerer en risiko for flere fejl, og med et klart signal om politisk responsivitet opstår en fare for, at hele systemets fokus flyttes. Med forsker på Aarhus Universitet Amalie Trangbæks begrebsapparat *in mente* kan man hævde, at risikoen for den ukritiske funktionelle politisering øges. Systemet geares så hårdt til at forstå og i nogle tilfælde at foruddiskontere ministerens position, at der strukturelt sker en **opmærksomhedsforskydning til fordel for politisk gehør**, tempo og risikovillighed. Hvor bremseklodsen i den balancerede model er faglighedens udfordrende balancemodspil, flyttes vægten i den responsive model i højere grad fra fagligheden til lovligheden. Den videre implikation kan være, at rollerne i systemet bliver uklare. Hvem har egentlig det politiske mandat? Hvad er den faglige vurdering? Er alle aspekter belyst? Er den kritiske stemme blevet hørt? Og hvem har ultimativt ansvaret for de beslutninger, der er truffet?

Fortalere for den responsive model vil udfordre ovenstående og hævde, at rollefordelingen er klar – og klarere i overensstemmelse med formalia i Kodex VII. Samtidig vil argumentet være, at den juridiske bremseklods ikke kan stå alene. Den gode rådgivning af ministeren er netop integreret, hvor embedsværket fremmer ministerens politiske projekt, har styr på fagligheden og sikrer, at der ikke opstår hverken faglig eller juridisk kritik af politikforslagene.

### # 3: En bevægelse mod stigende koordination og samarbejde – og måske også centralisering?

En yderligere 'indre' bevægelse, der har haft vægt i interviewundersøgelsen, handler om **koordination og samarbejde** på tværs af centraladministrationen som virkemiddel til betjening af den til enhver tid siddende regering. Der peges på en tendens til stigende koordination som respons på den øgede kompleksitet, som mange aktører oplever som intensiveret i forhold til de udfordringer, som det politisk-administrative system skal finde løsninger på.

Bevægelsen mod øget koordination har også tydeliggjort en række opmærksomhedspunkter, der i rapporten er formuleret som **tre balanceringshensyn**, der skal håndteres politisk og administrativt og skal afveje fordele og ulemper:

- En balance mellem på den ene side **øget kvalitet** som følge af koordineringen (dvs. med henblik på bedre, helhedsorienterede løsninger) med på den anden side potentielt store **transaktionsomkostninger**, herunder oplevelse af træghed, manglende prioritering af koordinerede temaer mv.
- En balancering af **graden af koordination** på den ene side og **sektoransvar/faglighed** på det enkelte ressortområde på den anden side.
- Endelig en balance mellem **koordination** (og ifølge nogle centralisering af beslutninger) på den ene side i forhold til **ansvarfastlæggelse og -placering** på den anden side.

I håndteringen af de tre balanceringshensyn tyder interviewundersøgelsen på betydningen af **strategisk ledelse** for at ramme 'de rette' snit. Det gælder politisk i den til enhver siddende regering, hvor vi også kommer tæt på spørgsmålet om centralisering af magt, herunder tilgang til regeringsførelse. Det gælder tilsvarende administrativt i centraladministrationen, herunder roller og arbejdsdeling mellem tværgående/koordinerende og ministerier og fagministerier.

Strategisk ledelse har flere dimensioner, dels at formulere og udstikke den politiske retning, dels at prioritere de emner og sager, der skal koordineres (herunder i regeringsudvalg). Dertil kommer at sikre en koordinationskultur, der bidrager til samarbejde, fremdrift og beslutninger, hvor de rette

faglige hensyn har været i spil. Og endelig en strategisk ledelse, hvor ansvaret for såvel beslutning som opfølgning er tydelig.

Ovenstående er indlysende ikke en opskrift på hverken samordnet regeringsførelse eller koordination i centraladministrationen. Men balanceringshensynene repræsenterer opmærksomhedspunkter, der har været gennemgående i interviewundersøgelsen. De opleves således som væsentlige af mange af de aktører, der arbejder (eller har arbejdet) i det politisk-administrative maskinrum.

#### # 4: Er Kodex VII robust – og fremtidssikret?

Ifølge Kodex VII skal embedsværket efterleve en række pligter, som blandt andet følger af retlige normer i statsforfatningsretten. Det fremgår videre, at overholdelsen af de syv pligter er afgørende for kvaliteten af embedsværkets arbejde og for den troværdighed, som embedsværket tillægges. Vi har samtidig ovenfor set, at Kodex VII er kendt og anerkendt som et væsentligt identitetsbærende kompas i embedsværket, og at det i vid udstrækning efterleves – efter bedste evne – i mødet med den politiske hverdag.

Spørgsmålet er dog, hvordan betingelserne for at udleve pligterne i Kodex VII udvikler sig, når man sammenholder dem med den ovenfor nævnte dynamik, hastigheden og det integrerede pres for hurtige historier, overskrifter, markeringer og udspil? Hvis vi ser på de syv pligter i lyset af særligt logikkerne om høj hastighed og det korte sigt, viser der sig et mønster. **Pligterne udfordres af accelerationslogikker:**

- Juridiske analyser og vurderinger tager tid. Særligt gråzoneafvejninger kan være tidskrævende.
- Den grundige faglige analyse tager tid.
- Udvikling og samarbejde kræver tid og ressourcer.
- Evnen til at forholde sig til fejl, drøfte dem, lære af dem og justere er tidskrævende.

Selv om ikke alle syv pligter kan siges at blive påvirket af hastighedsdynamikkerne, kan man sat på spidsen sige, at de tidskrævende processer i sig selv bliver passiver i et mere accelererende samspil, hvor man skal reagere overfor hyppig politikskabelse og allestedsnærværende medier. Embedsværket skal principielt altid sikre, at politiske udspil mv. er i tråd med gældende ret og i overensstemmelse med almindelige normer for faglige standarder, men den hastighedsbaserede logik i systemet sætter strukturelt disse elementer under pres.

Det ydre (men også det indre) pres kan ses som faktorer, som i **et ikke-intenderet og ukoordineret samspil lægger pres på det samlede system**. Der er ikke nogen fælles mediestrategi om at øge presset, og på samme måde er der ikke en koalition af folketingspolitikere, som har besluttet sig for at øge presset på den til enhver tid siddende regering – om end flere oplever et mere kontrollerende Folketing (flere §20-spørgsmål, flere samråd mv.). Udviklingen sker som følge af, at en række aktører forfølger deres kortsigtede – og legitime – interesse og påvirker således embedsværkets muligheder for at efterleve hovedparten af pligterne i Kodex VII.

#### # 5: Mange positioner og flere veje til samme mål

Interviewundersøgelsen har vist, at hastighedsdynamikkerne er en af de væsentligste faktorer, som påvirker samspillet mellem politikere (særligt ministre), medier og embedsværk. Vi peger endvidere på, at der i de senere år har udviklet sig en tendens til, at embedsværket i højere grad orienterer sig mod den politiske rådgivning af ministrene. Derudover er der en oplevelse af en bevægelse mod stigende koordination af regeringsarbejdet med følgevirkninger og behov for balanceringshensyn i indsatsen. Endelig har vi indikeret, at disse dynamikker gør, at det kan blive vanskeligere at efterleve pligterne i Kodeks VII.

Interviewundersøgelsen har vist, at der er **såvel forskellige positioner som perspektiver** på, hvad den klogeste vej frem er. Der er også varierende grader af kritik. De fleste vil placere sig et sted, hvor man respekterer systemet og vurderer, at det i sin essens fungerer. Nogle vil betone, at særligt hastighedsdynamikkerne sætter systemet under pres. Og en mindre gruppe vil påpege, at kombinationen af hastighed og et politisk responsivt embedsværk øger risiko for fejl og ensretning i en grad, som udfordrer selve systemet.

Der er dog et robust fællestræk, som kendetegner de mange interviews med aktører fra både den politiske verden, medieerne og embedsværket. Stort set alle aktører har en præference for **at bevare den danske model** med et fagligt dygtigt og neutralt embedsværk, som formår at betjene skiftende regeringer. Diagnosen af sundhedstilstanden kan variere. Tilsvarende har analysen af vejen frem et nuanceret udtryk.

## BILAG 1: METODEBILAG

Formålet med dette bilag er at beskrive den metodiske tilgang, som Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har anvendt i forbindelse med interviewundersøgelsen, der afrapporteres i nærværende delrapport.

Den metodiske tilgang i undersøgelsen er **kvalitativ**. Denne tilgang har dannet grundlag for en omfattende **interviewundersøgelse**, der har bidraget med en detaljeret forståelse for undersøgelsens genstandsfelt og tematikker.

Bilaget giver en mere detaljeret præsentation af dette kvalitative datagrundlag, der er resultatet af de dybdegående kvalitative interviews foretaget med udvalgte ministre, medarbejder og chefer i staten samt journalister. I det nedenstående følger derfor en gennemgang af data samt en præsentation af den anvendte tilgang til dataindsamling og -behandling. Afslutningsvis følger en vurdering af datakvalitet, herunder en række metodiske opmærksomhedspunkter.

Interviewundersøgelsens bestanddele er illustreret i figuren nedenfor og udfoldes i det følgende.

Figur B-1: Oversigt over interviewundersøgelsens datagrundlag



Forud for interviewundersøgelsen er der gennemført en **forundersøgelse** omfattende desk research, gennemførelse af eksplorative interviews med udvalgsmedlemmer, udvalgte chefer og forskere samt en virtuel fokusgruppe med medarbejdere uden ledelsesansvar. Formålet med forundersøgelsen var at skabe et vidensgrundlag, som interviewundersøgelsen kunne stå ovenpå. Viden indhentet fra forundersøgelsen indgår i nærværende delrapport.

Udover nærværende delrapport, der afrapporterer **den kvalitative interviewundersøgelse**, har Rambøll gennemført en række delanalyser for ekspertudvalget for at afdække, hvordan rollerne udøves og magten udøves i samspillet mellem politikere (herunder ministre og regering), embedsværk og medier. De gennemførte interviews, der ligger til grund for den foreliggende delrapport, har omfattet temaer og spørgsmål, hvor såvel ministre som folketingspolitikeres opgaver og virke er afdækket. Dog har fokus i langt overvejende grad været på regering/ministre – alene af den grund, at kommissoriet har Kodex VII som omdrejningspunkt. Ekspertudvalget har således besluttet, at fokus i afrapporteringen af interviewundersøgelsen er på regering/ministre til trods for det bredere datagrundlag.

### Udvælgelse af interviewpersoner

Som en del af nærværende interviewundersøgelse er der gennemført interviews og fokusgrupper omfattende i alt **77 interviewpersoner**. Disse fordeler sig over forskellige aktørgrupper bestående

af ministre, departementschefer, afdelingschefer, styrelsesdirektører, særlige rådgivere, medarbejdere i staten uden ledelsesansvar og journalister. Denne sammensætning af interviewpersoner er et resultat af krav præciseret i interviewundersøgelsens opdrag. Delrapporten hviler således på dybdegående kvalitative interviews med et betydeligt antal interviewpersoner. En oversigt over interviewpersoner er sammenfattet i tabellen nedenfor.

**Tabel B-0-1: Oversigt over interviewpersoner**

Kategori	Antal gennemførte	Metode
Ministre	8 (2 nuværende og 6 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Departementschefer	29 (20 nuværende og 9 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Afdelingschefer og styrelsesdirektører	8 (6 nuværende og 2 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews
Særlige rådgivere	5 (1 nuværende og 4 forhenværende)	Fysiske face-to-face interviews*
Medarbejdere i centraladministrationen uden ledelsesansvar	16	Tre fysiske fokusgrupper
Politiske og undersøgende journalister	11	Virtuelle interviews**

\*Enkelte interviews i disse kategorier er af praktiske hensyn gennemført virtuelt via Microsoft Teams.

\*\* Et blev gennemført fysisk og to telefonisk.

**Udvælgelsen af interviewpersoner** er foregået i tæt dialog med ekspertudvalget og ekspertudvalgets sekretariat. I rekrutteringsprocessen er der tilstræbt en variation i repræsentation af både tidligere og nuværende ministre, særlige rådgivere og departementschefer. Hvad tidligere ministre, særlige rådgivere og departementschefer angår, er der forsøgt rekruttering af personer, der har været en del af Slotsholmen de seneste godt 20 år – med fokus på de seneste 10 år. Tilsvarende er der for ministre og særlige rådgivere forsøgt realiseret en balance mellem rød og blå blok. Udvælgelsen af journalister er sket i samarbejde med Folketingets Presseløge og Foreningen for Undersøgende Journalistik. Listen over interviewpersoner fremgår af bilag 2.

Det skal bemærkes, at antallet af interviewede ministre er endt på otte, hvilket oprindeligt også var intentionen i opdraget. Imidlertid er fordelingen endt på to nuværende og seks forhenværende ministre – og dermed ikke en ligelig fordeling som planlagt. Fordelingen er en konsekvens af den tidsmæssige ramme for undersøgelsen, herunder at det har været vanskeligt for ministre i den eksisterende S-regering at prioritere deltagelse grundet tidspress samt den forestående valgkamp. Flere ministre har således været booket til interviews, men har været nødsaget til at aflyse. På trods af, at otte nuværende og tidligere ministre er interviewet som planlagt, er det et opmærksomhedspunkt, at denne aktørgruppe fylder mindre i det samlede datagrundlag, end det er tilfældet for embedsværket (mere herom senere i bilaget).

Rambøll ønsker at takke alle interviewpersoner for at afsætte tid og bidrage med refleksioner og input til interviewundersøgelsen.

#### **Forberedelse af interviews**

Forberedelsesfasen inden gennemførelse af interviews har omfattet en række skridt, der præciseres i det følgende.

**Booking** af interviewene er foretaget af Rambølls studenter- og sekretærkorps efter grundig instruktion. Der er ligeledes foretaget systematisk opfølgning undervejs i bookingprocessen. Forud for bookingen har de udvalgte interviewpersoner modtaget et **informationsbrev** med fyldestgørende information om baggrund, valg af informant, afvikling af interviews samt behandling af data. Forinden deltagelse i interviewene har interviewpersonerne desuden fået tilsendt et overblik over de **tematikker**, som interviewet ville tage afsæt i. Hensigten hermed har været at skabe en tydelig rammesætning for de kvalitative interviews, med henblik på at **sikre transparens og skabe tryk-**  
**hed** i de forestående interviews.

Interviewteamet i Rambøll har, forud for interviewene, arbejdet med fælles **forberedelse af interviewene**, hvormed hensigten har været at sikre, at interviewerne besad de samme informationer og anvendte en ensartet tilgang i interviewene.

#### **Gennemførelse af interviews**

Det kvalitative datagrundlag baserer sig som ovennævnt på dybdegående interviews med ministre, medarbejdere i staten med og uden ledelsesansvar, særlige rådgivere samt journalister. Interviewene af de fire førstnævnte aktørgrupper er afviklet som individuelle interviews, medens de sidstnævnte, medarbejdere uden ledelsesansvar, er afviklet som fokusgruppeinterviews.

Gennemførelsen af de tre **fokusgruppeinterviews** med medarbejdere uden ledelsesansvar har fundet sted fysisk med hhv. 3, 6 og 7 interviewpersoner i hver af de tre interviewgrupper. Fokusgruppeinterviewene har haft en varighed på to timer. Formålet med fokusgruppeinterviewene har været at indsamle viden om embedsværkets arbejdsvilkår i centraladministrationen samt deres oplevelser i relation til samspillet med ministre og medier.

Afviklingen af de **individuelle interviews** har haft til formål at skabe indsigt i de enkelte interviewpersoners erfaringer og oplevelser af samspillet mellem medier, politikere (herunder ministre) og embedsværk. Disse interviews har, i langt overvejende grad, været afviklet fysisk. Dette har dog ikke været gældende for interviewene med journalister, der har været afviklet virtuelt – med tre undtagelser, der i stedet har været gennemført henholdsvis telefonisk og fysisk.

De individuelle interviews har typisk haft en varighed på mellem 1-2 timer. Af hensyn til tid og ressourcer har enkelte interviewpersoner bedt om kortere interviews, hvilket er imødekommet for at kunne medtage deres perspektiver i interviewundersøgelsen. Få interviews er således gennemført af kortere varighed, mens nogle tilsvarende er gennemført med længere varighed.

Før og under afviklingen af de ovenfor nævnte interviews har Rambøll gjort brug af en række virksomme greb for at **sikre fortrolighed og tryk-**  
**hed i interviewsituationen**. Dette har været særligt væsentligt, emnets og tematikkernes følsomme natur taget i betragtning. Med henblik på at sikre et trygt og professionelt samtalerum har interviewene derfor været indledt med en tydelig rammesætning med reference tilbage til det ovenfor nævnte informationsbrev, der har informeret interviewpersonerne om brug af data og anonymitet i undersøgelsen. Hertil kommer, at interviewpersonerne i de individuelle interviews selv haft mulighed for at vælge, hvor de har ønsket at gennemføre interviewet. Langt de fleste interviewpersoner har foretrukket at gennemføre interviewet på deres arbejdsplads. Det er Rambølls indtryk, at dette dels har bidraget til at gøre interviewsituationen mere tryk- og autentisk og herved nemmere for dem at forholde sig til spørgsmål om deres opgaver, arbejdsgange og ansvar.

### Interviewmetode

De afviklede interviews med alle aktørgrupper (ministre, medarbejdere i staten med og uden ledelsesansvar, særlige rådgivere og journalister) er gennemført med afsæt i en semi-struktureret tilgang.

Anvendelsen af **semi-strukturerede interviews** har på den ene side bidraget til at sikre en systematik i afdækning af tematikker og undersøgelsesspørgsmål på tværs af interviewene. På den anden side har de semistrukturerede interviews tilladt en åbenhed overfor nuancer og andre perspektiver, idet interviewpersonerne undervejs i interviewet selv har haft mulighed for at bringe andre emner eller temaer på banen, som de har synes væsentlige at udfolde. Denne tilgang har således skabt rum for en mere eksplorativ dimension i undersøgelsen, der har kunne imødekomme opdragets ønske om at beskrive så mange perspektiver og variationer i data som muligt.

For at sikre anvendeligheden af de på forhånd udarbejdede interviewguides, har der indledningsvist været afholdt **pilotinterviews** med to interviewpersoner. Samtidig har interviewguides været forelagt ekspertudvalget for kommentering. Input fra såvel pilotinterviews som kommentering medførte mindre revisioner inden opskalering til den fulde interviewundersøgelse. De anvendte interviewguides har hver især været målrettet de enkelte aktørgrupper og har derfor centreret sig omkring sammenlignelige, omend forskellige overordnede tematikker, der alle bidrager med at afdække samspillet mellem politikere (herunder ministre), medier og embedsværk. Disse fremgår af nedenstående tabel.

**Tabel B-0-2: Tematikker i interviewguides**

Tematikker i interviewguiden	
<b>Ministre</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ramme- og arbejdsvilkår</li> <li>2. Samspillet mellem politiker (minister) og embedsværk</li> <li>3. Samspillet mellem politiker (minister) og medier</li> <li>4. Opsamling</li> </ol>
<b>Departementschefer, afdelingschefer og styrelsesdirektører</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ramme- og arbejdsvilkår</li> <li>2. Samspillet mellem embedsværk og politikere (ministre)</li> <li>3. Samspillet mellem embedsværk og medier</li> <li>4. Opsamling</li> </ol>
<b>Særlige rådgivere</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Om særlige rådgivere</li> <li>2. Samspillet mellem særlig rådgiver og minister</li> <li>3. Samspillet mellem særlig rådgiver og embedsværk</li> <li>4. Samspillet mellem særlig rådgiver og medierne</li> <li>5. Opsamling</li> </ol>
<b>Medarbejdere i centraladministrationen uden ledelsesansvar</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Om embedsværket (herunder arbejdsvilkår)</li> <li>2. Samspillet mellem embedsværk og politikere (ministre)</li> <li>3. Samspillet mellem embedsværk og medier</li> <li>4. Opsamling</li> </ol>
<b>Politiske og undersøgende journalister</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medierne</li> <li>2. Samspillet med embedsværket</li> <li>3. Samspillet med politikkerne</li> <li>4. Opsamling</li> </ol>

Undervejs i interviewene har vi desuden anvendt **kommunikative hjælpere** for at sikre, at interviewpersonerne 'åbnede op' og havde lejlighed til at udfolde perspektiver og nuancer af

relevans for genstandsfeltet. De individuelle interviews med embedsværk og ministre er eksempelvis indledt med at fremvise en udprintet illustration af en trekant, der visualiserer samspillet mellem medier, embedsværk og politikere. Med afsæt i denne visualisering blev interviewpersonerne dernæst bedt om at vurdere det illustrerede samspil. Dette greb bidrog indledningsvist til at starte interviewet op og initierede ligeledes en eksplorativ dialog om samspillet. De indledende perspektiver blev noteret og anvendt undervejs i interviewet.

Enkelte interviewpersoner har påpeget, at illustrationen ikke var tilstrækkelig nuanceret i sin udlægning af samspillet. Det har været fremhævet, at 'politikere' både refererede til regering/ministre såvel som folketingspolitikere; at embedsværket dækkede over både horisontale og vertikale dimensioner (samarbejde på tværs af ministerier og internt i ministerier), samt at virksomheder og borgere ikke var repræsenterede i det illustrerede samspil. Endvidere har nogle påpeget, at 'medier' mere er en rammebetegnelse end en sidestillet aktør i samspillet. Ikke desto mindre var visualiseringen primært tiltænkt som et indledende dialogværktøj, snarere end en præcis kortlægning af samspillet mellem medier, embedsværk og politikere. Dette vurderes derfor ikke at have negative implikationer for kvaliteten af data.

#### Efterbehandling og dataanalyse

Datamaterialet fra de ovenfor nævnte interviews er efterbehandlet og analyseret med udgangspunkt i en tematisk og systematisk analysestrategi. De gennemførte, individuelle interviews er indledningsvist blevet **transskriberet** i deres fulde længde. Transskriberingen af interviewene har været ordret, således at også ufærdige sætninger og grammatiske fejl er medtaget. Dette har først og fremmest været for at sikre, at undersøgelsen ikke blev baseret på ufuldstændige, kvalitative data. Dernæst har dette været af hensyn til at sikre, at vi ikke tolker fejlagtigt på interviewpersonernes udsagn – taget datas følsomme natur i betragtning. I afrapporteringen har vi dog ved enkelte citater, af hensyn til læsevenligheden, korrigeret for grammatiske fejl eller ufuldstændige sætninger.

De transskriberede interviews og dertilhørende citater har været udsendt til interviewpersonerne efterfølgende med henblik på eventuelle rettelser og godkendelse. Alle transskriberede referater er godkendt med enkelte undtagelser, hvor det ikke er lykkedes at få respons. Sidstnævnte interviews indgår som en del af det samlede datamateriale (dog uden brug af citater).

For de individuelle interviews med journalister samt fokusgruppeinterviewene med medarbejdere uden ledelsesansvar, er der dog alene blevet taget referat under interviewet. Disse referater har ikke været udsendt til godkendelse, medmindre dette har været et eksplicit ønske fra de enkelte interviewpersoner.

For at tilgodese opdragsgivers ønske om *"at få beskrevet så mange forskellige perspektiver på problemstillingen (...) som muligt"* (jf. opdraget), er analysen af de kvalitative interviews indledt med en **åben kodning**. Denne åbne kodning har tilladt os at forblive åbne overfor uforudsete nuancer og tematikker i interviewpersonernes udsagn og har eksempelvis affødt åbne koder som *"Øget hastighed"* eller *"Øget koordination på tværs af ministerier"*. Vi har dernæst systematisk grupperet en række centrale koder, som de ovenfor nævnte, udledt fra den åbne kodning såvel som fra hovedresultaterne og indsigterne fra forundersøgelsen. Med afsæt i dette har vi foretaget en **lukket kodning**. Vi har forsøgt at definere de lukkede koder således, at de er gensidigt udelukkende og entydige, med henblik på at sikre konsistens i kodeprocessen og herved styrke undersøgelsens reliabilitet<sup>46</sup>. Eksempler på disse lukkede koder fremgår af den nedenstående tabel, der

<sup>46</sup> Jakobsen, Mads Leth Felsager (2012). "Kvalitativ analyse: kodning" i Begh Andersen, Lotte., Kasper. Møller Hansen, og Robert Klemmensen. *Metoder i statskundskab*. 1. udgave. Kbh: Hans Reitzels Forlag. P. 177 – 187.

viser et uddrag af den anvendte slutkodeliste. Det bemærkes, at det samlede kodeark er langt mere omfattende. Både den åbne og lukkede kodning er desuden udført i Excel.

**Tabel B-0-3: Uddrag af slutkodeliste**

Overkode	1. Ramebetingelser
Underkoder	<i>Øget hastighed</i>
	<i>Mediebilledet</i>
	<i>Digitalisering</i>
	<i>Stærkere interessentlandskab</i>
	<i>Stigende kompleksitet</i>
Overkode	2. Betydende faktorer for samspillet mellem regering og embedsværk
Underkoder	<i>Øget koordinatión på tværs af ministerier</i>
	<i>Stærkere styring af sager i K og Ø-udvalg</i>
	<i>Kommissionsundersøgelser</i>
	<i>Opbygning af tillid mellem embedsværk og minister</i>
	<i>Ændringer i beslutningskompetencen hos fagministerier</i>

I efterbehandlingen og analysen af data har der været en gennemgående opmærksomhed på at **sikre fortrolighed** i interviewpersonernes udsagn, perspektiver og vurderinger. Interviewpersonernes udsagn er derfor anonymiseret i analysen såvel som i afreporteringen, hvorfor disse ikke er personhenførbare. Vi har også valgt, ved brug af citater, at undlade, om en interviewperson er nuværende eller forhenværende i den pågældende stilling. Dette ligeledes for at beskytte den enkelte interviewpersons anonymitet. Vi bruger følgende kategorier:

- Om departementschefer, afdelingschefer og styrelsesdirektører (forhenværende og nuværende): Topchef i staten
- Om ministre (forhenværende og nuværende): Minister
- Om medarbejdere i staten uden ledelsesansvar: Medarbejdere uden ledelsesansvar
- Om særlige rådgivere (forhenværende og nuværende): Særlig rådgiver
- Om journalister (både politiske og undersøgende): Journalister.

#### **Datakvalitet og analytiske opmærksomhedspunkter**

Interviewundersøgelsen hviler på et omfattende kvalitativt datagrundlag, der indbefatter perspektiver fra en lang række forskellige interviewpersoner. Det er således vurderingen, at den datakvalitet, der ligger til grund for undersøgelsen, er solid.

Et analytisk opmærksomhedspunkt er dog, at der ikke, i udvælgelsen af interviewpersoner, er sikret proportionel repræsentation fra alle aktørgrupper. Eksempelvis beror undersøgelsen på en overvægt af departementschefer og øvrige topchefer fra centraladministrationen, hvorfor der i læsningen af rapporten skal være en opmærksomhed på, at disse perspektiver og holdninger er overrepræsenterede i analysen. Modsat gælder det, at den politiske akse af samspillet i mindre grad er repræsenteret. Det gælder især for nuværende ministre, men også for folketingspolitikere, der ikke eksplicit har været tiltænkt en rolle i undersøgelsen. Sikringen af proportionel repræsentativitet fra alle aktørgrupper har imidlertid ikke været et udtrykt ønske fra opdragsgiver.

Endvidere gælder det, at interviewpersonernes oplevelser, holdninger og forståelser må fortolkes og analyseres i den kontekst, de indgår i. Tids- og personafhængige faktorer i denne kontekst, eksempelvis varierende ledelsesstile og relationer, kan have stor betydning for de arbejdsgange, interviewpersonerne beretter om i undersøgelsen. Det er derfor et opmærksomhedspunkt, at un-

undersøgelsens generaliserbarhed kan være begrænset heraf. I undersøgelsen skal interviewpersonerne tilmed forholde sig til spørgsmål og emner, hvori deres afgivne svar kan være af særlig følsom karakter. På trods af, at vi både før og under interviewsituationen har understreget fortroligheden i databehandlingen, kan der være en risiko for, at interviewpersonerne i deres svarangivelser har udeladt mere kritiske perspektiver. Dette er dog ikke Rambølls generelle indtryk, da interviewpersonerne har mødt interviewerne med åbenhed, indsigt og vilje til at dele oplevelser og erfaringer.

Endelig gælder det, at undersøgelsen har haft et delvist retrospektivt sigte, idet det også har været hensigten at opnå et indblik i udviklingen i samspillet med medier, embedsværk og politikere (herunder ministre) over de sidste 10-15 år. Covid-19 har været en eksogen faktor, der uundgåeligt har påvirket samfundet og herunder også samspillet mellem medier, embedsværk og politikere (herunder ministre) over de senere år. I læsningen af interviewundersøgelsen bør der derfor afslutningsvist være en opmærksomheds på, at oplevelser af samspillet over de senere år, i høj grad kan være præget af denne kontekstfaktor.

## BILAG 2: LISTE OVER INTERVIEWPERSONER

### MINISTRE (nuværende og forhenværende)

Nicolai Wammen, finansminister  
 Lea Wermelin, miljøminister  
 Claus Hjort Frederiksen, forhenværende beskæftigelses-, finans- og forsvarsminister  
 Helle Thorning-Schmidt, forhenværende statsminister  
 Karsten Lauritzen, forhenværende skatteminister  
 Kristian Jensen, forhenværende skatte-, udenrigs- og finansminister  
 Nick Hækkerup, forhenværende forsvars-, handels- og europaminister samt justitsminister  
 Poul Nyrup Rasmussen, forhenværende statsminister

### DEPARTEMENTSCHEFER (nuværende og forhenværende)

Barbara Bertelsen, departementschef i Statsministeriet  
 Peter Stensgaard Mørch, departementschef i Finansministeriet  
 Jeppe Tranholm-Mikkelsen, departementschef i Udenrigsministeriet  
 Johan Kristian Legarth, departementschef i Justitsministeriet  
 Svend Særkjær, departementschef i Sundhedsministeriet  
 Kent Harnisch, departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet  
 Michael Dithmer, departementschef i Erhvervsministeriet  
 Jens Brøchner, departementschef i Skatteministeriet  
 Jens Strunge Bonde, departementschef i Social- og Ældreministeriet  
 Morten Niels Jakobsen, departementschef i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri  
 Lars Frelle-Petersen, departementschef i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet  
 Jacob Heinsen, departementschef i Transportministeriet  
 Christian Dons Christensen, departementschef i Kirkeministeriet  
 Sophus Garfiel, departementschef i Indenrigs- og Boligministeriet  
 Pernille Breinholdt Mikkelsen, departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet  
 Morten Bæk, departementschef i Forsvarsministeriet  
 Søren Kryhmand, departementschef i Beskæftigelsesministeriet  
 Hanne Meldgaard, departementschef i Uddannelses- og Forskningsministeriet  
 Henrik Studsgaard, departementschef i Miljøministeriet  
 Dorte Nøhr Andersen, departementschef i Kulturministeriet  
 Christian Kettel Thomsen, forhenværende departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet  
 Martin Præstegaard, forhenværende departementschef i Finansministeriet  
 Christian Hesthaven, forhenværende departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet  
 Søren Hartmann Hede, forhenværende departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet  
 Agnete Gersing, forhenværende departementschef i Uddannelses- og Forskningsministeriet  
 Per Okkels, forhenværende departementschef i Sundheds- og Ældreministeriet  
 Birgitte Hansen, forhenværende departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet  
 Thomas Ahrenkiel, forhenværende departementschef i Forsvarsministeriet  
 Marie Hansen, forhenværende departementschef i Kulturministeriet

### SÆRLIGE RÅDGIVERE (nuværende og forhenværende)

Matthias Secher, særlig rådgiver for Nicolai Wammen  
 Mark Thorsen, forhenværende særlig rådgiver for Inger Støjberg  
 Søs Marie Serup, forhenværende særlig rådgiver for Lars Løkke Rasmussen  
 Noa Redington, forhenværende særlig rådgiver for Helle Thorning-Schmidt  
 Michael Kristiansen, forhenværende særlig rådgiver for Anders Fogh Rasmussen

**AFDELINGSCHEFER (nuværende og forhenværende)**

Erik Brøgger Rasmussen, Direktør for organisation og borgerservice, Udenrigsministeriet  
 Line Nørbæk, afdelingschef i Finansministeriet  
 Tejs Binderup, afdelingschef i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri  
 Søren Gaard, afdelingschef i Sundhedsministeriet  
 Jens Teilberg Søndergaard, forhenværende lovchef i Justitsministeriet  
 Lykke Sørensen, forhenværende afdelingschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet

**STYRELSESDIREKTØRER**

Ellen Klarskov Lauritzen, Direktør i Socialstyrelsen  
 Søren Brostrøm, Direktør i Sundhedsstyrelsen

**JOURNALISTER**

Kristian Klarskov, Politiken  
 Jens Ringberg, DR  
 Christine Cordsen, DR  
 Mie Louise Raatz, Jyllands-Posten  
 Jens Holt, Ritzau  
 Morten Skærbæk, Politiken  
 Michael Lund, Berlingske  
 Jesper Tynell, DR  
 John Hansen, Politiken  
 Bo Elkjær, Information  
 Ronja Pilgaard, Berlingske

**MEDARBEJDERE UDEN LEDELSESANSVAR (har deltaget i fokusgrupper)**

Rasmus Herring, chefkonsulent, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen  
 Nanna Robdrup, fuldmægtig, Domstolsstyrelsen  
 Karen Thormann, chefkonsulent, Beskæftigelsesministeriet  
 Jørgen Jensen, chefkonsulent, Skattestyrelsen  
 Pernille Breum, specialkonsulent, Kulturministeriet  
 Anine Kirstine Høgh Hansen, fuldmægtig, Uddannelses- og Forskningsministeriet  
 Kasper Dahl, chefkonsulent, Sundhedsministeriet  
 Thorbjørn Isholm Petersen, chefkonsulent, Skattestyrelsen  
 Inge Mouritsen, specialkonsulent, Skattestyrelsen  
 Eva-Margrethe Madsen, projektleder, Domstolsstyrelsen  
 Daniel Christensen, fuldmægtig, Beskæftigelsesministeriet  
 Stine Brungård, fuldmægtig, Uddannelses- og Forskningsministeriet  
 Helene Egede Glahn, fuldmægtig, STAR  
 Maria Bøegh-Lervang, chefkonsulent, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen  
 Louise Berg Grum, chefkonsulent, Uddannelses- og Forskningsministeriet  
 Sigrild Flensted Thinggaard Laustsen, fuldmægtig, STAR



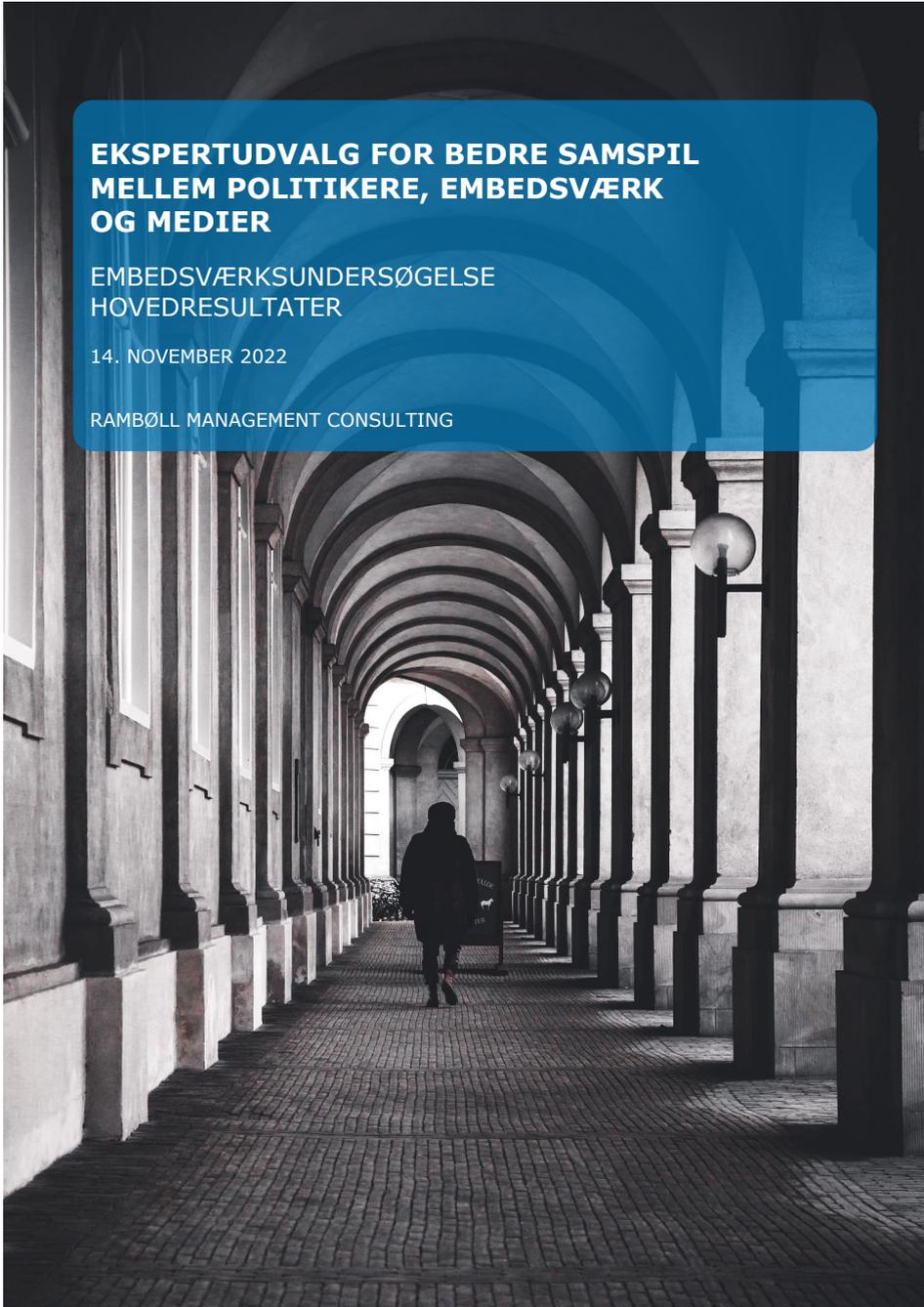
## Bilag 3

### **EKSPERTUDVALG FOR BEDRE SAMSPIL MELLEM POLITIKERE, EMBEDSVÆRK OG MEDIER**

EMBEDSVÆRKSUNDERSØGELSE  
HOVEDRESULTATER

14. NOVEMBER 2022

RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING



**INDHOLD**

1.	Om embedsværksundersøgelsen	1
2.	Arbejdsvilkår og pres	2
3.	Ministerbetjening	4
4.	Kodex VII i praksis	5
5.	Koordination og samarbejde	8
6.	Samspil med medier	10

## 1. OM EMBEDSVÆRKSUNDERSØGELSEN

I denne delrapport præsenteres **hovedresultaterne** fra den spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll Management Consulting (Rambøll) har gennemført blandt Djøf-medlemmer i centraladministrationen, der skønnes at udgøre ca. 90% af embedsværket i staten. Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra torsdag den 29. september til og med fredag den 21. oktober 2022.

Embedsværksundersøgelsen er gennemført på vegne af det uafhængige ekspertudvalg, som Djøf har nedsat for at se nærmere på samspillet mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>.

Formålet med undersøgelsen er at afdække **embedsværkets oplevelse af**, hvad der fungerer og ikke fungerer i mødet mellem Kodex VII og praksis. Spørgeskemaundersøgelsen skal samtidig generere viden om det eventuelle pres på embedsværket.

Foruden denne delrapport er der udarbejdet et **appendiks** (bilag 1), der præsenterer datagrundlaget, beskriver de metodiske valg samt præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen og det efterfølgende analysearbejde.

Embedsværksundersøgelsen er gennemført som en **populationsundersøgelse** til alle ansatte i departementer, styrelser og andre relevante statslige institutioner, der er medlemmer af Djøf. Når der i denne delrapport refereres til embedsværket eller embedsfolk, henvises der således til **Djøf-medlemmer i centraladministrationen**.

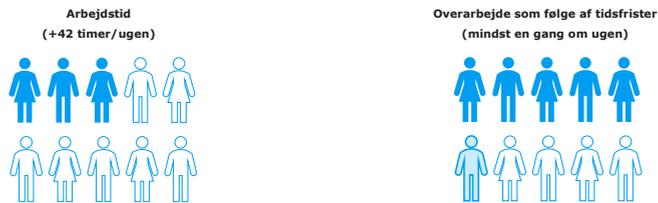
Det endelige datagrundlag for embedsværksundersøgelsen består af **3.509 respondenter**. For at sikre den bedst mulige repræsentativitet i undersøgelsen, er der foretaget en mindre populationsafgrænsning og vægtning af datagrundlaget (jf. appendiks, bilag 1).

<sup>1</sup> Læs mere her: [Dybvad-udvalget | Se hvem der er med i Djøf | Djøf \(djoef.dk\)](#)

## 2. ARBEJDSVILKÅR OG PRES

Det første tema omfatter en række spørgsmål, der afdækker, hvordan embedsværket oplever arbejdsvilkårene på deres nuværende arbejdsplads. Der er både spørgsmål om de ansattes arbejdstid, deres oplevelse af den psykologiske tryk på deres arbejdsplads og deres oplevelse af pres i deres arbejde. Den første figur viser arbejdstiden i centraladministrationen, samt mængden af overarbejde som følge af tidsfrister.

Figur 2-1: Arbejdstid og overarbejde som følge af tidsfrister i centraladministrationen



Note: N=3.509. Spørgsmål: Hvor mange timer arbejder du i gennemsnit om ugen? Hvor ofte er du nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for din opgaveløsning?

Knap tre ud af 10 embedsfolk i centraladministration (29 pct.) arbejder i gennemsnit **mere end 42 timer om ugen**, og fem pct. arbejder mere end 50 timer om ugen. Disse tal dækker over store forskelle på tværs af departementer og styrelser og på tværs af medarbejdere og chefer.

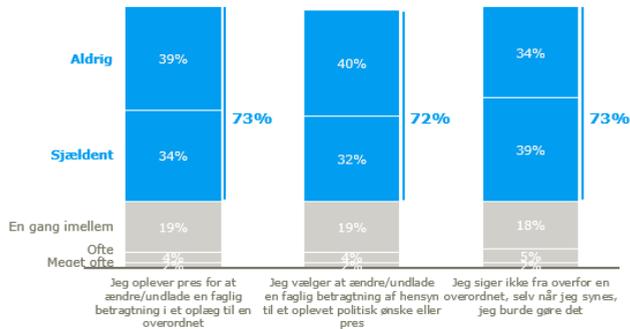
I departementer arbejder over halvdelen af embedsværket (55 pct.) mere end 42 timer om ugen, mens det gælder for 24 pct. af de ansatte i styrelserne. Knap to ud af 10 chefer (19 pct.) arbejder i gennemsnit mere end 50 timer om ugen, mens det er 1 pct. af de øvrige medarbejdere, der gør det (jf. appendiks, bilag 1).

Vi har også spurgt embedsværket, hvor ofte de er nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for deres opgaveløsning. Mere end halvdelen af embedsværket (56 pct.) er nødt til at **arbejde mere end det planlagte mindst en gang om ugen** for at nå deres tidsfrister. Nogle embedsfolk (6 pct.) er nødt til at arbejde mere end det planlagte hver eneste dag for at nå deres tidsfrister.

Der er igen forskelle på tværs af medarbejderkategorier samt departementer og styrelser. Det er fx over halvdelen af embedsværket i departementerne (52 pct.), som er nødt til at arbejde mere end planlagt flere gange om ugen for at nå deres tidsfrister, mens det gælder for 28 pct. af de ansatte i styrelserne (jf. appendiks, bilag 1).

Figur 2-2 viser andelen af embedsfolk, der **aldrig** eller **sjældent** oplever pres for at ændre faglige betragtninger.

Figur 2-2: Andel af embedsfolk, der aldrig eller sjældent oplever pres for at ændre faglige betragtninger



Note: N=3.410/3.381/3.383. Spørgsmål: Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?

Mere end syv ud af 10 embedsfolk svarer, at de aldrig eller sjældent oplever pres for at **ændre/undlade en faglig betragtning** i et oplæg til en overordnet (73 pct.) eller af hensyn til et politisk ønske eller pres (72 pct.).

Det betyder også omvendt, at knap tre ud af 10 embedsfolk enten en gang imellem (19 pct.), ofte (4 pct.) eller meget ofte (2 pct.) oplever denne form for **pres på deres faglighed** i deres arbejde.

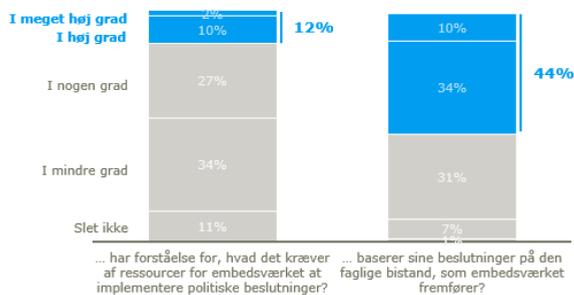
Der er kun mindre forskelle mellem ansatte i hhv. departementer og styrelser samt mellem medarbejdere og chefer, hvad angår deres oplevelse af pres for at ændre faglige betragtninger (jf. appendiks, bilag 1).

### 3. MINISTERBETJENING

Dette afsnit afdækker, hvordan embedsværket oplever samspillet med politikere, herunder deres oplevelser med ministerbetjening. Som rammesætning til spørgsmålene er respondenterne blevet instrueret i, at de altid kan vælge 'ikke relevant', såfremt de ikke oplever, at de kan afgive et meningsfuldt svar på et givent spørgsmål (fx fordi de ikke har erfaringer med det, der bliver spurgt ind til).

Figur 3-1 viser andelen af embedsværket, der i **høj eller meget høj grad** oplever, at deres minister har forståelse for embedsværkets ressourcer og baserer deres beslutninger på embedsværkets faglige bistand.

Figur 3-1: Forståelse for embedsværkets ressourcer og basering af beslutninger på embedsværkets faglige bistand



Note: N=2.363/2.377. Spørgsmålet er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. Spørgsmål: I hvilken grad oplever du, at ministeren...

Det er 12 pct. af embedsværket, der i høj eller meget høj grad oplever, at deres minister har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at **implementere politiske beslutninger**. Mere end fire ud af 10 (45 pct.) oplever slet ikke eller i mindre grad, at deres minister har forståelse herfor.

Knap halvdelen af de adspurgte embedsfolk (44 pct.) oplever i høj eller meget høj grad, at ministeren baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører. Knap én ud af 10 (8 pct.) oplever det slet ikke eller i mindre grad.

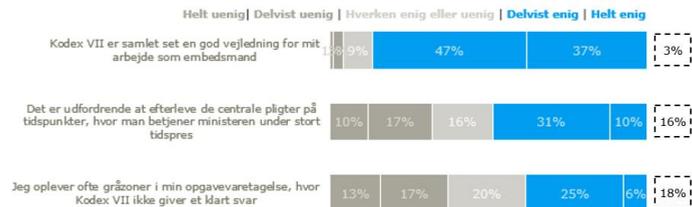
Endelig svarer mere end to tredjedele af embedsværket, at **folketingspolitikkerne** slet ikke (22 pct.) eller i mindre grad (46 pct.) har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål) (jf. appendiks, bilag 1).

#### 4. KODEX VII I PRAKSIS

Dette tema afdækker, hvordan embedsværket oplever samspillet med ministre, herunder deres oplevelser med Kodex VII.

Den første figur angiver, i hvilken grad embedsværket er enige i en række udsagn omhandlende, hvor godt Kodex VII fungerer som vejledning, hvorvidt det er udfordrende at efterleve pligterne under pres, samt hvorvidt embedsfolket ofte oplever gråzoner.

Figur 4-1: Kodex VII som vejledning, udfordrende at efterleve pligter og oplevelse af gråzoner



**Note:** N=3.026/2.478/2.722. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at Kodex VII slet ikke er relevant for deres daglige arbejde. Andelen af 'ved ikke'-svar fremgår af de stiplede kasser.

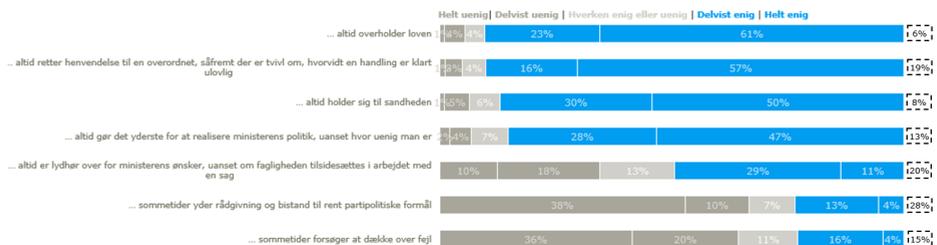
Der er bred enighed i embedsværket om, at **Kodex VII samlet set er en god vejledning** for arbejdet som embedsmand. Analyserne viser dog, at chefer generelt er mere enige end medarbejderne i, at Kodex VII er en god vejledning. Det samme gælder, når man sammenligner ansatte i departementer og styrelser, hvor førstnævnte er mere enige i udsagnet.

Det varierer meget, om den enkelte finder det udfordrende at **efterleve de centrale pligter** på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort pres. Fire ud af 10 embedsfolk (41 pct.) er således enige i dette udsagn, mens ca. en fjerdedel (27 pct.) af embedsværket er uenige i udsagnet.

I tråd hermed er det meget forskelligt, om embedsværket oplever **gråzoner** i deres opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar. Her er der ikke forskel på tværs af chefer og medarbejdere samt mellem ansatte i hhv. departementer og styrelser (jf. appendiks, bilag 1).

I Figur 4-2 afdækkes embedsværkets oplevelse af, hvorvidt embedsværket i deres organisation overholder/forsøger at overholde nogle af de centrale pligter i Kodex VII.

Figur 4-2: Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...



Note: N=3.151/2.940/3.125/2.993/2.846/2.778/3.067. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation... Andelen af 'ved ikke'-svar fremgår af de stiplede kasser.

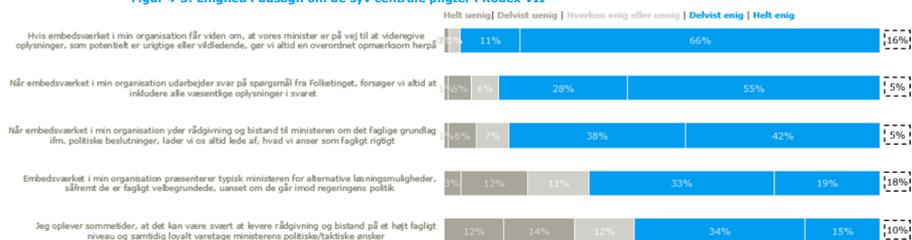
Otte ud af 10 embedsfolk er delvist eller helt enige i, at embedsværket i deres organisation **altid overholder loven** (84 pct.), **altid holder sig til sandheden** (80 pct.) og **altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er** (75 pct.). Der er samtidig en lille andel (hhv. 5, 6 og 6 pct.), som er uenige i disse tre udsagn. Analyserne viser, at chefer er mere enige end medarbejderne i disse tre udsagn. Det samme gælder for embedsfolk i departementerne sammenlignet med embedsfolk i styrelserne (jf. appendiks, bilag 1).

Omkring to ud af 10 embedsfolk oplever, at embedsværket i deres organisation **sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål** (17 pct.) og **sommetider forsøger at dække over fejl** (20 pct.). Embedsfolk i departementerne er mere enige i, at embedsværket i deres organisation sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål. Embedsfolk i styrelserne er modsat mere enige i, at embedsværket i deres organisation sommetider forsøger at dække over fejl (jf. appendiks, bilag 1).

Det varierer, om de adspurgte oplever, at **embedsværket altid er lydhør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag**. Fire ud af 10 embedsfolk (40 pct.) er enige, mens tre ud af 10 (28 pct.) er uenige i dette udsagn.

Figur 4-3 afdækker graden af enighed i en række yderligere udsagn omhandlende de syv pligter i Kodex VII.

Figur 4-3: Enighed i udsagn om de syv centrale pligter i Kodex VII



Note: N=2.017/2.174/2.202/2.073/2.006. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. Andelen af 'ved ikke'-svar fremgår af de stiplede kasser.

Halvdelen af embedsværket (49 pct.) oplever sommetider, at det kan være svært at **levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau** og samtidig loyalt varetage ministeren politiske/taktiske ønsker. En fjerdedel af embedsværket (26 pct.) er modsat uenige i dette udsagn.

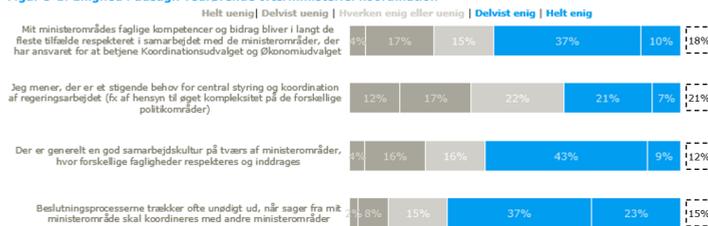
Omkring otte ud af 10 embedsfolk er enten delvist eller helt enige i, at embedsværket i deres organisation **altid forsøger at inkludere alle væsentlige oplysninger**, når de udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget (83 pct.), og at de **altid lader sig lede af, hvad de anser som fagligt rigtigt**, når de yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger (80 pct.). Der er samtidig en lille andel (hhv. 6 og 7 pct.), som er uenige i disse to udsagn.

Embedsfolk i styrelserne er (sammenlignet med deres kollegaer i departementet) mere enige i, at de altid forsøger at inkludere alle væsentlige oplysninger i svar på spørgsmål fra Folketinget, og at de altid lader sig lede af, hvad de anser som fagligt rigtigt, når de yder faglig bistand til ministeren. Embedsfolk i departementerne er modsat mere enige i, at de sommetider oplever, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministeren politiske/taktiske ønsker (jf. appendiks, bilag 1).

## 5. KOORDINATION OG SAMARBEJDE

Det næste tema omfatter en række spørgsmål, der afdækker, hvordan embedsværket oplever tværministeriel koordinat og samarbejde. Den første figur viser embedsværkets grad af enighed i en række udsagn vedrørende tværministeriel koordinat.

Figur 5-1: Enighed i udsagn vedrørende tværministeriel koordinat



Note: N=1.552/2.204/2.230/2.170. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Spørgsmålene er kun stillet til respondenter, der bruger tid på koordinat og samarbejde på tværs af ministerområder (spg. 2-4) og/eller koordinat og samarbejde med FM og STM (spg. 1). Andelen af 'ved ikke'-svar fremgår af de stiplede kasser.

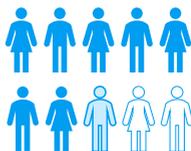
Mere end halvdelen (52 pct.) er enige i, at der generelt er en **god samarbejdskultur på tværs af ministerområder**, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages. To ud af 10 (20 pct.) er modsat uenige i dette udsagn.

Seks ud af 10 embedsfolk (60 pct.) oplever, at beslutningsprocesserne ofte **trækker unødigt ud**, når sager fra deres ministerområde skal koordineres med andre ministerområder. Endelig varierer det, hvorvidt den enkelte mener, at der er et stigende **behov for central styring og koordinat** af regeringsarbejdet. Mere end en fjerdedel af embedsværket (28 pct.) er enige i dette udsagn, mens tre ud af 10 (29 pct.) modsat er uenige i dette udsagn.

Der er relativt mange, der svarer 'ved ikke' på spørgsmålene ovenfor (jf. de stiplede kasser). Det vidner om, at det kan være svært for ansatte i embedsværket at tage stilling til disse spørgsmål.

Figur 5-2 viser andelen af embedsfolk (med mere end 10 års erfaring), som oplever, at beslutningsprocesserne er blevet mere eller lidt mere central styret over de seneste 10 år.

Figur 5-2: Oplevelse af beslutningsprocesser i centraladministrationen



Note: N=1.257. Spørgsmål: Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år? 11,2 pct. har svaret 'ved ikke'.

Tre fjerdedele af de adspurgte embedsfolk oplever, at beslutningsprocesserne enten er blevet meget mere centralt styret (46 pct.) eller lidt mere centralt styret (30 pct.).

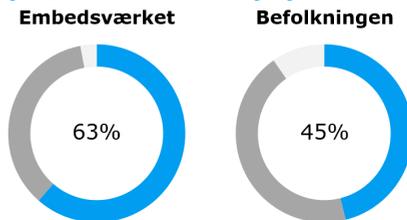
Der er meget få (2 pct.), der oplever, at beslutningsprocesserne er blevet mindre centralt styret, mens ca. én ud af 10 (11 pct.) svarer 'ved ikke' til dette spørgsmål.

Der er ikke forskelle i svar på tværs af de erfarne embedsfolk i hhv. styrelser og departementer samt mellem chefer og medarbejdere i embedsværket (jf. appendiks, bilag 1).

## 6. SAMSPIL MED MEDIER

Dette tema afdækker embedsværket oplevelse af samspillet med mediernes. Figur 6-1 afdækker tillidsniveauet til de danske medier på tværs af embedsværket og befolkningen.

Figur 6-1: Andel af hhv. embedsværket og borgere med stor tillid til de danske medier



**Note:** N=3.167 (embedsværket) og N=1.504 (befolkning). Spørgsmål: Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?

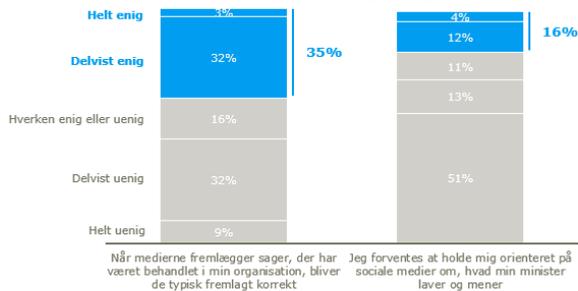
**Kilde:** Befolkningsundersøgelse foretaget af Rambøll på vegne af ekspertudvalget.

Mere end seks ud af 10 (63 pct.) embedsfolk har i al almindelighed stor tillid til de danske medier. Knap fire ud af 10 (35 pct.) har modsat begrænset tillid til mediernes, mens de resterende embedsfolk (2 pct.) er i tvivl.

Til sammenligning er det kun 45 pct. af danskerne, der har stor tillid til de danske medier, mens halvdelen af den danske befolkning (50 pct.) har begrænset tillid.

Figur 6-2 viser embedsværkets enighed i to udsagn om mediernes.

Figur 6-2: Andel af embedsfolk, der er helt eller delvist enige i udsagn om mediernes



**Note:** N=3.038/2.896. Spørgsformulering: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

Lidt mere end en tredjedel af embedsværket (35 pct.) er delvist eller helt enige i, at **mediernes typisk fremlægger de sager korrekt**, der har været behandlet i den organisation, som den adspurgte person arbejder ved. Fire ud af 10 embedsfolk (41 pct.) er modsat uenige i dette udsagn.

Der er relativt få embedsfolk (16 pct.), der giver udtryk for, at de **forventes at holde sig orienteret på sociale medier** om, hvad deres minister laver og mener. Mere end halvdelen (64 pct.) er deciderede uenige i dette udsagn.

Embedsfolk i departementer er (sammenlignet med deres kollegaer i styrelserne) mere enige i, at de forventes at holde sig orienteret på sociale medier om, hvad deres minister laver og mener. Tilsvarende er chefer mere enige i dette udsagn relativt til de øvrige medarbejdere i centraladministrationen (jf. appendiks, bilag 1).

## BILAG 1 - APPENDIKS

### EMBEDSVÆRKSUNDERSØGELSE

Gennemført af Rambøll på vegne af ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier.

Dato: 14.11.2022

Rambøll Management Consulting (Rambøll) gennemfører i 2022 en række analyser for ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>. I en delrapport har vi præsenteret hovedresultaterne fra den spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll har gennemført blandt Djøf-medlemmer i centraladministrationen, der skønnes at udgøre ca. 90% af embedsværket i staten<sup>2</sup>. Formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe viden om embedsværkets oplevelse i relation til de **to undersøgelses-spørgsmål**, der fremgår af boksen nedenfor.

#### Boks 1: Undersøgelsesspørgsmål

1. Hvad fungerer og hvad fungerer ikke i mødet mellem Kodex VII og praksis set med hhv. embedsværkets, politikernes og mediernes øjne – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?
2. Er der indikationer på, at presset på embedsværket er steget de seneste 10 år – og i givet fald, hvad er omfanget og karakteren heraf?

Nærværende appendiks beskriver indledningsvist datagrundlaget og de metodiske valg i spørgeskemaundersøgelsen til embedsfolk. Den resterende del af rapporten består af frekvenstabeller, der præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen samt udvalgte statistiske analyser, der bl.a. undersøger, om der er forskellige oplevelser af samspillet med medier og politikere mellem hhv. medarbejdere og chefer samt ansatte i departementer og styrelser.

#### 1. Metode

Embedsværksundersøgelsen er gennemført som en **populationsundersøgelse** til alle ansatte i departementer, styrelser og andre statslige institutioner, der er medlemmer af Djøf (i alt 14.463 respondenter). Der er foretaget en mindre **populationsafgrænsning**, der indebærer, at spørgeskemaet ikke er distribueret til statslige ansatte i selvstændige eller selvejende institutioner/virksomheder<sup>3</sup> samt uafhængige institutioner, organer, råd eller nævn<sup>4</sup>. Spørgeskemaet er med andre ord *kun* udsendt til de arbejdspladser, hvor de ansatte i sidste ende refererer til den siddende minister på et givent ministerområde.

Spørgerammen er udviklet i henhold til nedenstående proces:

- Første udkast til spørgerammen er udarbejdet med afsæt i de foreløbige tendenser og perspektiver, der er indhentet gennem den **kvalitative interviewundersøgelse**, som Rambøll har gennemført blandt politikere, embedsværk og journalister på vegne af ekspertudvalget. Denne spørgeskemaundersøgelse stiller skarpt på nogle af disse fund og undersøger, hvorvidt og i hvilken grad de kan generaliseres på tværs af embedsværket. Spørgerammen er efterfølgende blevet kvalificeret af lektor ved Roskilde Universitet, Kim Sass Mikkelsen, der har stor erfaring inden for både det faglige genstandsfelt og surveymetoder.

<sup>1</sup> Læs mere her: [Dybvad-udvalget](#)

<sup>2</sup> Når der i dette appendiks refereres til embedsværket eller embedsfolk, henvises der således til Djøf-medlemmer i centraladministrationen.

<sup>3</sup> Fx Danmarks Evalueringsinstitut, Danmarks Statistik, Naviair og Nordsøenheden.

<sup>4</sup> Fx Det Kriminalpræventive Råd, Den Sociale Investeringsfond, Innovationsfonden og Udlændingenævnet.

- Herefter er spørgerammen sendt til **kommentering hos ekspertudvalget**, der både har afgivet mundtlige kommentarer på et fælles udvalgs møde og efterfølgende fremsendt tekstnære skriftlige kommentarer til spørgeskemaet. Rambøll har for så vidt muligt indarbejdet disse kommentarer.
- Endelig er der gennemført **fem pilottest** med medarbejdere og chefer fra forskellige styrelser og departementer<sup>5</sup>. Spørgerammen er derefter fremsendt til endnu en kommentering hos ekspertudvalget, der har haft en sidste mulighed for at kvalificere spørgeskemaet.

Den endelige spørgeramme består af **50 spørgsmål**, der kredser om samspillet mellem embedsværket og politikere (herunder Kodex VII), embedsværkets arbejdsvilkår og kulturelle forhold samt samspillet mellem embedsværket og medierne. I spørgeskemaundersøgelsen indgår der desuden en række **screeningsspørgsmål**, der bidrager til, at den enkelte respondent får netop de spørgsmål, der er relevante for dem og deres arbejde. I spørgeskemaundersøgelsen er respondenterne desuden blevet instrueret i, at de altid kan vælge 'ikke relevant', såfremt de ikke oplever, at de kan afgive et meningsfuldt svar på et givent spørgsmål (fx fordi de ikke har erfaringer med det, der bliver spurgt ind til). Disse 'ikke relevant'-svar bidrager ikke med analytisk værdi til undersøgelsens genstandsfelt, hvorfor de udgår i beregningen af procentandele i de deskriptive analyser. Antallet af 'ikke relevant'-svar fremgår af tabel 3.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i samarbejde med **Djøf**, der har bidraget med faglige og metodiske input til spørgerammen og populationsafgrænsningen. Djøf har (i tæt samarbejde med Rambøll) også været ansvarlige for at distribuere spørgeskemaet til deres medlemmer, ligesom de har sendt fire påmindelser til deres medlemmer undervejs i dataindsamlingsperioden. Spørgeskemaet er sendt til den e-mail, som respondenterne har registreret i Djøf (typisk deres private e-mail).

Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra torsdag den 29. september til og med fredag den 21. oktober 2022. Spørgeskemaet er således udsendt første gang før valgudskrivelsen den 5. oktober 2022, mens de fire påmindelser er udsendt bagefter. Den oprindelige deadline for spørgeskemaet var fredag den 14. oktober. For at styrke datagrundlaget valgte vi i dialog med Djøf at forlænge svarperioden med yderligere en uge, hvor der blev sendt en fjerde og sidste påmindelsesmail.

Der er efter dataindsamlingen foretaget **datarens** med henblik på at styrke datakvaliteten i undersøgelsen. Respondenter, der i spørgeskemaet har angivet, at de ikke er ansat i centraladministrationen<sup>6</sup>, er fjernet fra den samlede population. Det samme gælder for de respondenter, der ved udsendelse af spørgeskemaet returnerede en ugyldig mailadresse, da det er et tegn på, at vedkommende ikke længere er ansat på den pågældende arbejdsplads.

Det endelige datagrundlag for embedsværksundersøgelsen består af **3.509 respondenter**, hvoraf 3.157 respondenter har gennemført hele spørgeskemaet, mens de resterende 352 respondenter som minimum har besvaret de første 15 spørgsmål i spørgeskemaet (dvs. til og med de spørgsmål der handler om arbejdsvilkår i centraladministration). Den samlede svarprocent for undersøgelsen er 24,3%<sup>7</sup>. Det er sammenligneligt med tidligere undersøgelser, som Djøf har foretaget blandt deres medlemmer i centraladministrationen.

Der er gennemført en række **bortfaldsanalyser** ved hjælp af  $\chi^2$ -test, der undersøger, om analysepopulationen er repræsentativ for den samlede population af Djøf-medlemmer i centraladministrationen. Tabellen nedenfor præsenterer resultaterne af disse bortfaldsanalyser, ligesom den giver et overblik over, hvordan respondenterne fordeler sig på centrale karakteristika som organisation, køn og alder.

<sup>5</sup> Der er gennemført pilottest med én afdelingschef (departement), én kontorchef (styrelse), én chefkonsulent (styrelse) og to fuldmægtige (departement og styrelse).

<sup>6</sup> Det kan fx skyldes, at en respondent har skiftet arbejdsplads uden at ændre det i Djøfs register.

<sup>7</sup> Svarprocenten er 21 for ansatte i styrelser/andre statslige institutioner, mens svarprocenten er 38 for ansatte i departementet.

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Tabel 1: Karakteristika og bortfaldsanalyser

Baggrundskarakteristika	Population	Forventet besvarelser	Antal besvarelser
Organisation (chi <sup>2</sup> -test: P=0,000***)			
Departement	2.838 (19,6%)	689 (19,6%)	1.079 (30,7%)
Styrelse/Anden statslig institution	11.623 (80,4%)	2.820 (80,4%)	2.430 (69,3%)
Køn (chi <sup>2</sup> -test: P=0,438)			
Mand	5.648 (39,1%)	1.371 (39,1%)	1.390 (39,6%)
Kvinde	8.813 (60,9%)	2.138 (60,9%)	2.119 (60,4%)
Alder (chi <sup>2</sup> -test: P=0,000***)			
Under 30 år	2.521 (17,4%)	612 (17,4%)	492 (14,0%)
30-39 år	5.579 (38,6%)	1.354 (38,6%)	1.262 (36,0%)
40-49 år	3.274 (22,6%)	794 (22,6%)	794 (22,6%)
50-59 år	2.355 (16,3%)	571 (16,3%)	720 (20,5%)
60 år eller ældre	732 (5,1%)	178 (5,1%)	241 (6,9%)
Antal	14.463	3.509	3.509
Svarprocent			24,3%

Bortfaldsanalysen er foretaget ved hjælp af chi<sup>2</sup>-test, hvor \*\*\* p<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Analyserne viser, at der er enkelte respondentgrupper i analysepopulationen, der er under-/overrepræsenterede sammenlignet med populationen. Der er fx en tendens til, at ansatte i departementer har været mere tilbøjelige til at gennemføre undersøgelsen sammenlignet med ansatte i styrelserne. Og tilsvarende har embedsfolk ældre end 50 år har været mere tilbøjelige til at gennemføre undersøgelsen relativt til embedsfolk, der er yngre end 40 år.

Vi har derfor valgt at **vægte datagrundlaget** ved hjælp af analysevægte<sup>8</sup>, der sikrer den bedst mulige repræsentativitet i undersøgelsen. I dette appendiks præsenteres både de vægtede og uvægtede frekvensfordelinger. Som det fremgår af frekvenstabellerne (afsnit 2), er der generelt kun mindre forskelle mellem det vægtede og det uvægtede datagrundlag, som ikke har substantiel betydning for undersøgelsens resultater.

I den vedlagte delrapport med hovedresultater tager vi dog afsæt i det vægtede datagrundlag, da vi vurderer, at de vægtede analyser giver det mest retvisende billede af, hvordan populationen af Djøf-medlemmer i centraladministrationen oplever samspillet mellem politikere, embedsværk og medier. Tabellen nedenfor viser analysevægte for de enkelte respondentgrupper i datagrundlaget.

<sup>8</sup> Analysevægtene er beregnet med afsæt i respondenternes køn, alder og organisation, således at det vægtede datagrundlag matcher den samlede population på disse tre karakteristika. Datagrundlaget er ikke vægtes på hhv. respondenternes uddannelse og ministerområde, da der ikke er nok besvarelser til at inkludere disse variable i vægtingen.

**Tabel 2: Analysevægte i datagrundlaget**

Analysevægte i datagrundlaget		
Mand		
	Departement	Styrelse/Anden statslig institution
Under 30 år	0,78	1,75
30-39 år	0,69	1,22
40-49 år	0,72	1,05
50-59 år	0,58	0,92
60 år eller ældre	0,44	0,87
Kvinde		
	Departement	Styrelse/Anden statslig institution
Under 30 år	0,67	1,67
30-39 år	0,61	1,36
40-49 år	0,64	1,14
50-59 år	0,52	0,81
60 år eller ældre	0,44	0,82

Tabellen nedenfor angiver antallet og andelen af 'ikke relevant'-svar i de enkelte spørgsmål. Denne svarmulighed har (jf. ovenfor) fungerer som et screeningsredskab, hvorfor de udgår i beregningen af procentandele i de deskriptive analyser i afsnit 2 og 3.

**Tabel 3: Andel af 'ikke relevant'-svar**

'Ikke relevant'-svar		
Spørgsmål/ Udsagn	Antal	Andel
Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om din nuværende arbejdsplads?		
På min arbejdsplads kan vi tale åbent om de fejl, der begås	3	0,1%
Jeg kan trykt tage vanskelige arbejdsrelaterede udfordringer og problemer op med min nærmeste leder	8	0,2%
På min arbejdsplads kan jeg regne med hjælp og opbakning fra mine kolleger	5	0,1%
Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?		
Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en overordnet	90	2,6%
Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres	127	3,6%
Jeg siger ikke fra overfor en overordnet, selv når jeg synes, jeg burde gøre det	126	3,6%
I hvilken grad oplever du, at ministeren...		
... baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører?	137	5,5%
... har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at implementere politiske beslutninger?	122	4,9%
I hvilken grad oplever du, at folketingspolitikkerne generelt har forståelse for...		
... hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgs-spørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål)?	115	4,6%
Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Mit ministerområdes faglige kompetencer og bidrag bliver i langt de fleste tilfælde respekteret i samarbejdet med de ministerområder, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget	110	6,6%

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Jeg mener, der er et stigende behov for central styring og koordination af regeringsarbejdet (fx af hensyn til øget kompleksitet på de forskellige politikområder)	119	5,1%
Der er generelt en god samarbejdskultur på tværs af ministerområder, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages	93	4,0%
Beslutningsprocesserne trækker ofte unødigt ud, når sager fra mit ministerområde skal koordineres med andre ministerområder	153	6,6%
Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år?	30	2,3%
<b>Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om Kodex VII?</b>		
Kodex VII er samlet set en god vejledning for mit arbejde som embedsmand	23	0,8%
Det er udfordrende at efterleve de centrale pligter på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tidspres	571	18,7%
Jeg oplever ofte gråzoner i min opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar	327	10,7%
<b>Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...</b>		
... altid overholder loven	97	3,0%
... altid holder sig til sandheden	122	3,8%
... sommetider forsøger at dække over fejl	179	5,5%
... altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er	314	9,7%
... altid er lydhør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag	402	12,4%
... sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål	469	14,4%
... altid retter henvendelse til en overordnet, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en handling er klart ulovlig	308	9,5%
<b>Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?</b>		
Hvis embedsværket i min organisation får viden om, at vores minister er på vej til at videregive oplysninger, som potentielt er urigtige eller vildledende, gør vi altid en overordnet opmærksom herpå	296	12,8%
Når embedsværket i min organisation udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget, forsøger vi altid at inkludere alle væsentlige oplysninger i svaret	138	6,0%
Når embedsværket i min organisation yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger, lader vi os altid lede af, hvad vi anser som fagligt rigtigt	111	4,8%
Embedsværket i min organisation præsenterer typisk ministeren for alternative løsningsmuligheder, såfremt de er fagligt velbegrundede, uanset om de går imod regeringens politik	241	10,4%
Jeg oplever sommetider, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politiske/taktiske ønsker	308	13,3%
<b>Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?</b>		
Når medierne fremlægger sager, der har været behandlet i min organisation, bliver de typisk fremlagt korrekt	118	3,7%
I min organisation går alle henvendelser fra medierne gennem en pressesjetjeste/kommunikationsenhed	50	1,6%
I min organisation er det ofte udfordrende at behandle aktindsigtsanmodninger fra medierne inden for tidsfristen	351	11,1%
Jeg forventes at holde mig orienteret på sociale medier om, hvad min minister laver og mener	259	8,2%

## 2. Frekvenstabeller

Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen. Vi præsenterer både de vægtede og de uvægtede resultater.

### 2.1 Spørgsmål vedr. arbejdsvilkår

Disse spørgsmål afdækker, hvordan embedsværket oplever arbejdsvilkårene på deres nuværende arbejdsplads. Der er både spørgsmål om de ansattes arbejdstid, deres oplevelse af den psykologiske trykthed på deres arbejdsplads og deres oplevelse af pres i deres arbejde.

**Tabel 4: Gennemsnitlig ugentlig arbejdstid**

Hvor mange timer arbejder du i gennemsnit om ugen?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Under 37 timer	5,4%	5,0%
37-42 timer	65,9%	61,9%
43-50 timer	23,6%	26,8%
51-60 timer	4,0%	5,0%
Over 60 timer	1,0%	1,3%

Note: N=3.509.

**Tabel 5: Overarbejde som følge af tidsfrister for opgaveløsningen**

Hvor ofte er du nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for din opgaveløsning?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Hver dag	6,1%	7,0%
Flere gange om ugen	26,6%	28,6%
Hver uge	22,6%	22,9%
Hver måned	25,3%	24,0%
Sjældnere	13,9%	12,5%
Aldrig	3,4%	2,8%
Ved ikke	2,2%	2,1%

Note: N=3.509.

**Tabel 6: Embedsværkets oplevelse af psykologisk tryghed på deres arbejdsplads**

<b>Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om din nuværende arbejdsplads?</b>		
<b>Svarkategorier</b>	<b>Vægtet fordeling</b>	<b>Uvægtet fordeling</b>
<b>På min arbejdsplads kan vi tale åbent om de fejl, der begås</b>		
Helt enig	42,1%	41,9%
Delvist enig	41,2%	41,0%
Hverken enig eller uenig	6,4%	6,3%
Delvist uenig	6,8%	7,1%
Helt uenig	2,6%	2,7%
Ved ikke	0,9%	1,0%
<b>Jeg kan trygt tage vanskelige arbejdsrelaterede udfordringer og problemer op med min nærmeste leder</b>		
Helt enig	60,0%	59,5%
Delvist enig	26,0%	26,3%
Hverken enig eller uenig	4,3%	4,5%
Delvist uenig	5,6%	5,7%
Helt uenig	3,4%	3,5%
Ved ikke	0,7%	0,6%
<b>På min arbejdsplads kan jeg regne med hjælp og opbakning fra mine kolleger</b>		
Helt enig	63,1%	62,3%
Delvist enig	29,7%	30,0%
Hverken enig eller uenig	3,4%	3,7%
Delvist uenig	2,9%	3,0%
Helt uenig	0,7%	0,8%
Ved ikke	0,2%	0,2%

Note: N=3.506/3.501/3.504. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele.

**Tabel 7: Embedsværkets oplevelse af pres i deres arbejde**

Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en overordnet		
Aldrig	39,0%	38,2%
Sjældent	33,7%	34,5%
En gang imellem	18,7%	18,8%
Ofte	4,1%	4,1%
Meget ofte	1,9%	2,1%
Ved ikke	2,6%	2,4%
Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres		
Aldrig	40,2%	39,3%
Sjældent	32,5%	33,4%
En gang imellem	19,1%	19,3%
Ofte	3,8%	3,8%
Meget ofte	1,7%	1,8%
Ved ikke	2,8%	2,5%
Jeg siger ikke fra overfor en overordnet, selv når jeg synes, jeg burde gøre det		
Aldrig	33,6%	34,3%
Sjældent	39,6%	38,5%
En gang imellem	18,3%	18,0%
Ofte	4,6%	4,7%
Meget ofte	1,8%	1,8%
Ved ikke	3,2%	2,8%

Note: N=3.410/3.381/3.383. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele.

## 2.2 Spørgsmål vedr. samspillet mellem embedsværk og politikere

Disse spørgsmål afdækker, hvordan embedsværket oplever samspillet med politikere, herunder deres oplevelser med ministerbetjening, folketingspolitikere, tværministeriel koordination og Kodex VII. Som rammesætning til spørgsmålene er respondenterne blevet instrueret i, at de altid kan vælge 'ikke relevant', såfremt de ikke oplever, at de kan afgive et meningsfuldt svar på et givent spørgsmål (fx fordi de ikke har erfaringer med det, der bliver spurgt ind til). I flere af spørgsmålene henvises der til 'embedsværket i din/min organisation'. Det er i spørgeskemaet defineret som samtlige ansatte (eksklusive særlige rådgivere) i det departement, den styrelse eller den statslige institution, hvor respondenterne er ansat.

**Tablet 8: Embedsværkets oplevelser med ministerbetjening**

De første spørgsmål handler om dine erfaringer og oplevelser med ministerbetjening på dit ministerområde.		
I hvilken grad oplever du, at ministeren...		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
... baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører?		
Slet ikke	0,8%	0,7%
I mindre grad	6,7%	6,4%
I nogen grad	31,4%	30,6%
I høj grad	33,8%	35,8%
I meget høj grad	9,9%	11,7%
Ved ikke	17,4%	14,7%
... har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at implementere politiske beslutninger?		
Slet ikke	10,6%	10,0%
I mindre grad	33,7%	33,5%
I nogen grad	27,1%	27,6%
I høj grad	10,0%	11,2%
I meget høj grad	2,2%	2,5%
Ved ikke	16,6%	15,3%

Note: N=2.363/2.377. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads.

**Tablet 9: Embedsværkets oplevelser med folketingspolitikere**

I hvilken grad oplever du, at folketingspolitikerne generelt har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgs spørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål)?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Slet ikke	22,1%	22,4%
I mindre grad	46,3%	46,8%
I nogen grad	17,4%	17,5%
I høj grad	2,1%	2,1%
I meget høj grad	0,2%	0,2%
Ved ikke	12,0%	11,1%

Note: N=2.378. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Dette spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads.

**Table 10: Arbejdstid brugt på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder**

Hvor stor en andel af din samlede arbejdstid bruger du på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder? Hvis koordination og samarbejde på tværs af ministerområder ikke er relevant for dit daglige arbejde, bedes du svare 0.		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
0 pct.	34,4%	30,3%
1-10 pct.	28,2%	27,5%
11-20 pct.	13,1%	14,0%
21-30 pct.	8,1%	9,4%
31-40 pct.	4,8%	5,8%
41-50 pct.	3,8%	4,3%
51-60 pct.	1,9%	2,0%
61-70 pct.	1,6%	1,9%
71-80 pct.	2,8%	3,2%
81-90 pct.	1,0%	1,1%
91-99 pct.	0,2%	0,2%
100 pct.	0,2%	0,2%

Note: N=3.407. Respondenterne har besvaret spørgsmålet ved hjælp af en slider fra 0 til 100%.

**Table 11: Arbejdstid brugt på koordination og samarbejde med Finansministeriet og Statsministeriet**

Hvor stor en andel af din samlede arbejdstid bruger du på koordination og samarbejde med de ministerier (typisk Finansministeriet eller Statsministeriet), der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
0 pct.	27,4%	23,8%
1-10 pct.	52,2%	51,4%
11-20 pct.	10,4%	12,2%
21-30 pct.	4,8%	6,1%
31-40 pct.	1,9%	2,2%
41-50 pct.	1,6%	1,9%
51-60 pct.	0,4%	0,5%
61-70 pct.	0,5%	0,6%
71-80 pct.	0,5%	0,6%
81-90 pct.	0,4%	0,4%
91-99 pct.	0,0%	0,0%
100 pct.	0,1%	0,1%

Note: N=2.223. Respondenterne har besvaret spørgsmålet ved hjælp af en slider fra 0 til 100%. Spørgsmålet er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder. Spørgsmålet er ikke stillet til ansatte i Finansministeriet og Statsministeriet.

**Tabel 12: Embedsværkets oplevelse af det tværministerielle samarbejde**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Mit ministerområdes faglige kompetencer og bidrag bliver i langt de fleste tilfælde respekteret i samarbejdet med de ministerområder, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget		
Helt enig	9,8%	10,4%
Delvist enig	36,6%	38,1%
Hverken enig eller uenig	14,6%	14,8%
Delvist uenig	16,8%	17,5%
Helt uenig	3,8%	3,4%
Ved ikke	18,4%	15,9%
Jeg mener, der er et stigende behov for central styring og koordination af regeringsarbejdet (fx af hensyn til øget kompleksitet på de forskellige politikområder)		
Helt enig	7,2%	7,2%
Delvist enig	20,8%	21,5%
Hverken enig eller uenig	21,6%	22,5%
Delvist uenig	17,4%	18,1%
Helt uenig	12,3%	12,0%
Ved ikke	20,8%	18,7%
Der er generelt en god samarbejdskultur på tværs af ministerområder, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages		
Helt enig	8,9%	9,7%
Delvist enig	43,3%	45,4%
Hverken enig eller uenig	16,5%	16,0%
Delvist uenig	15,7%	15,3%
Helt uenig	4,1%	3,8%
Ved ikke	11,5%	9,8%
Beslutningsprocesserne trækker ofte unødigt ud, når sager fra mit ministerområde skal koordineres med andre ministerområder		
Helt enig	22,9%	22,3%
Delvist enig	36,6%	37,5%
Hverken enig eller uenig	14,7%	15,3%
Delvist uenig	8,4%	9,0%
Helt uenig	2,2%	2,4%
Ved ikke	15,2%	13,5%

Note: N=1.552/2.204/2.230/2.170. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmål 2-4 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid de bruger på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder. Spørgsmål 1 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde med de ministerier, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Spørgsmål 1 er ikke stillet til ansatte i Finansministeriet og Statsministeriet.

**Tabel 13: Erfarne embedsfolks oplevelse af beslutningsprocesserne i centraladministrationen**

Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget mere centralt styret	45,7%	46,9%
Lidt mere centralt styret	29,9%	29,9%
Hverken mere eller mindre centralt styret	11,2%	10,8%
Lidt mindre centralt styret	1,6%	1,6%
Meget mindre centralt styret	0,5%	0,4%
Ved ikke	11,2%	10,3%

Note: N=1.257. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmålet er kun stillet til embedsfolk, der har været ansat i centraladministrationen i mere end 10 år.

**Tabel 14: Kodex VII i introduktionsforløb**

Indgår Kodex VII som en fast del af introduktionsforløbet for medarbejdere og chefer i din organisation?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Ja	74,6%	75,0%
Nej	11,7%	10,6%
Ved ikke	13,7%	14,4%

Note: N=3.108. Spørgsmålet er kun stillet til embedsfolk, der har angivet, at de kender Kodex VII.

Tabel 15: Embedsværkets oplevelse af Kodex VII

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Kodex VII er samlet set en god vejledning for mit arbejde som embedsmand		
Helt enig	37,1%	38,1%
Delvist enig	46,9%	46,3%
Hverken enig eller uenig	9,5%	9,3%
Delvist uenig	2,8%	2,8%
Helt uenig	0,8%	0,7%
Ved ikke	3,1%	2,8%
Det er udfordrende at efterleve de centrale pligter på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tids- pres		
Helt enig	10,3%	10,2%
Delvist enig	31,2%	31,4%
Hverken enig eller uenig	15,6%	16,0%
Delvist uenig	17,1%	18,0%
Helt uenig	10,2%	10,7%
Ved ikke	15,6%	13,8%
Jeg oplever ofte gråzoner i min opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar		
Helt enig	6,3%	6,7%
Delvist enig	25,0%	25,4%
Hverken enig eller uenig	20,5%	20,8%
Delvist uenig	17,3%	18,1%
Helt uenig	12,8%	12,5%
Ved ikke	18,2%	16,5%

Note: N=3.026/2.478/2.722. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at Kodex VII slet ikke er relevant for deres daglige arbejde.

Tabel 16: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
... altid overholder loven		
Helt enig	61,2%	63,3%
Delvist enig	23,4%	22,2%
Hverken enig eller uenig	3,5%	3,2%
Delvist uenig	4,3%	4,2%
Helt uenig	1,4%	1,3%
Ved ikke	6,2%	5,9%
... altid holder sig til sandheden		
Helt enig	49,6%	50,9%
Delvist enig	30,4%	30,0%
Hverken enig eller uenig	5,5%	5,3%
Delvist uenig	5,3%	5,0%
Helt uenig	1,4%	1,3%

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Ved ikke	7,8%	7,3%
... sommetider forsøger at dække over fejl		
Helt enig	3,5%	3,4%
Delvist enig	15,6%	15,2%
Hverken enig eller uenig	10,5%	10,6%
Delvist uenig	19,6%	19,9%
Helt uenig	36,1%	36,8%
Ved ikke	14,6%	14,1%
... altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er		
Helt enig	46,7%	48,3%
Delvist enig	27,8%	28,0%
Hverken enig eller uenig	6,6%	6,4%
Delvist uenig	4,5%	4,2%
Helt uenig	1,8%	1,7%
Ved ikke	12,6%	11,4%
... altid er lydher over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag		
Helt enig	10,6%	10,5%
Delvist enig	28,5%	29,3%
Hverken enig eller uenig	13,2%	13,6%
Delvist uenig	17,9%	18,3%
Helt uenig	9,9%	10,3%
Ved ikke	19,8%	17,9%
... sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål		
Helt enig	3,7%	4,0%
Delvist enig	12,5%	13,1%
Hverken enig eller uenig	7,4%	8,0%
Delvist uenig	10,3%	11,2%
Helt uenig	38,0%	37,2%
Ved ikke	28,1%	26,6%
... altid retter henvendelse til en overordnet, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en handling er klart ulovlig		
Helt enig	56,7%	56,9%
Delvist enig	16,5%	16,6%
Hverken enig eller uenig	3,5%	3,7%
Delvist uenig	3,3%	3,2%
Helt uenig	1,4%	1,3%
Ved ikke	18,6%	18,3%

Note: N=3.151/3.125/3.067/2.933/2.846/2.778/2.940. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele.

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Tabel 17: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Hvis embedsværket i min organisation får viden om, at vores minister er på vej til at videregive oplysninger, som potentielt er urigtige eller vildledende, gør vi altid en overordnet opmærksom herpå		
Helt enig	65,8%	67,3%
Delvist enig	11,0%	10,9%
Hverken enig eller uenig	2,3%	2,1%
Delvist uenig	0,9%	1,0%
Helt uenig	0,3%	0,3%
Ved ikke	19,6%	18,4%
Når embedsværket i min organisation udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget, forsøger vi altid at inkludere alle væsentlige oplysninger i svaret		
Helt enig	54,7%	53,5%
Delvist enig	27,5%	28,8%
Hverken enig eller uenig	5,6%	5,7%
Delvist uenig	4,7%	5,1%
Helt uenig	0,9%	0,9%
Ved ikke	6,6%	6,0%
Når embedsværket i min organisation yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger, lader vi os altid lede af, hvad vi anser som fagligt rigtigt		
Helt enig	42,5%	41,7%
Delvist enig	38,0%	38,4%
Hverken enig eller uenig	6,5%	6,8%
Delvist uenig	5,7%	6,2%
Helt uenig	0,7%	0,8%
Ved ikke	6,6%	6,1%
Embedsværket i min organisation præsenterer typisk ministeren for alternative løsningsmuligheder, såfremt de er fagligt velbegrundede, uanset om de går imod regeringens politik		
Helt enig	19,1%	18,4%
Delvist enig	33,0%	34,2%
Hverken enig eller uenig	11,0%	11,0%
Delvist uenig	11,7%	12,7%
Helt uenig	2,8%	3,0%
Ved ikke	22,4%	20,7%
Jeg oplever sommetider, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politiske/taktiske ønsker		
Helt enig	14,6%	14,0%
Delvist enig	34,4%	34,4%
Hverken enig eller uenig	11,9%	12,2%
Delvist uenig	14,3%	14,9%
Helt uenig	11,7%	12,7%
Ved ikke	13,1%	11,9%

Note: N=2.017/2.174/2.202/2.073/2.006. "Ikke relevant"-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads.

### 2.3 Spørgsmål vedr. samspillet med medierne

Disse spørgsmål afdækker embedsværket oplevelse af samspillet med medierne. Som rammesætning til spørgsmålene er respondenterne blevet instrueret i, at de altid kan vælge 'ikke relevant', såfremt de ikke oplever, at de kan afgive et meningsfuldt svar på et givent spørgsmål (fx fordi de ikke har erfaringer med det, der bliver spurgt ind til).

**Tabel 18: Embedsværkets tillid til de danske medier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget stor tillid	5,5%	5,3%
Ret stor tillid	57,2%	57,2%
Ret begrænset tillid	27,4%	27,5%
Meget begrænset tillid	7,5%	7,6%
Ved ikke	2,4%	2,4%

Note: N=3.167.

**Tabel 19: Embedsværkets dialog med journalister ifm. deres arbejde**

Hvor ofte taler du med journalister i forbindelse med dit arbejde i centraladministrationen?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Hver dag	0,2%	0,2%
Flere gange om ugen	0,7%	0,8%
Hver uge	1,4%	1,4%
Hver måned	5,3%	5,6%
Én gang i kvartalet	7,6%	8,1%
Én gang hvert halve år	6,6%	7,2%
Sjældnere	20,2%	21,4%
Aldrig	56,9%	54,2%
Ved ikke	1,2%	1,1%

Note: N=3.167.

Tabel 20: Embedsværkets oplevelse af medierne

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Når medierne fremlægger sager, der har været behandlet i min organisation, bliver de typisk fremlagt korrekt		
Helt enig	2,9%	2,8%
Delvist enig	32,0%	32,5%
Hverken enig eller uenig	16,5%	16,5%
Delvist uenig	31,6%	32,3%
Helt uenig	8,9%	8,7%
Ved ikke	8,0%	7,4%
I min organisation går alle henvendelser fra medierne gennem en pressetjeneste/kommunikationsenhed		
Helt enig	62,3%	63,8%
Delvist enig	20,7%	20,6%
Hverken enig eller uenig	1,8%	1,7%
Delvist uenig	3,4%	3,3%
Helt uenig	1,4%	1,4%
Ved ikke	10,4%	9,2%
I min organisation er det ofte udfordrende at behandle aktindsigtsanmodninger fra medierne inden for tidsfristen		
Helt enig	26,8%	29,2%
Delvist enig	25,6%	25,9%
Hverken enig eller uenig	5,3%	5,4%
Delvist uenig	8,1%	8,1%
Helt uenig	4,4%	4,1%
Ved ikke	29,8%	27,4%
Jeg forventes at holde mig orienteret på sociale medier om, hvad min minister laver og mener		
Helt enig	4,0%	4,8%
Delvist enig	12,4%	13,5%
Hverken enig eller uenig	11,3%	11,9%
Delvist uenig	12,6%	13,0%
Helt uenig	51,1%	48,0%
Ved ikke	8,6%	8,7%

Note: N=3.038/3.105/2.804/2.896. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele.

#### 2.4 Baggrundsspørgsmål

Vi har tilføjet udvalgte baggrundsspørgsmål, der kan fungere som kontrolspørgsmål og samtidig indgå i udvalgte statistiske analyser, der bl.a. undersøger, om der er forskellige oplevelser af samspillet med medier og politikere mellem hhv. medarbejdere og chefer samt departementer og styrelser.

**Tabel 21: Stillingsbetegnelse**

Hvad er din nuværende stillingsbetegnelse?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Fuldmægtig	39,8%	34,9%
Specialkonsulent	22,3%	22,5%
Chefkonsulent	17,9%	20,3%
Leder af medarbejdere (fx teamleder, kontorchef eller lignende)	14,9%	16,4%
Leder af ledere (fx afdelingschef, vicedirektør eller lignende) og øverste ledelse (fx departementschef, styrelsesdirektør eller lignende)	3,9%	4,5%
Andet	1,1%	1,2%
Ønsker ikke at svare	0,2%	0,3%

Note: N=3.509.

**Tabel 22: Anciennitet på nuværende arbejdsplads**

Hvor mange år har du været ansat på din nuværende arbejdsplads?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Mindre end 1 år	16,0%	14,5%
1-2 år	26,2%	24,9%
3-5 år	28,4%	27,4%
6-10 år	13,8%	14,2%
11-15 år	6,2%	6,9%
16-20 år	2,8%	3,3%
21-25 år	3,4%	4,3%
26-30 år	1,5%	2,0%
Mere end 30 år	1,5%	2,1%
Ønsker ikke at svare	0,3%	0,4%

Note: N=3.509.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

**Tabel 23: Anciennitet i centraladministrationen**

Hvor mange år har du alt i alt arbejdet i centraladministrationen?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Mindre end 1 år	5,9%	4,9%
1-2 år	13,7%	11,7%
3-5 år	25,1%	23,4%
6-10 år	22,0%	21,5%
11-15 år	12,6%	13,2%
16-20 år	6,7%	7,3%
21-25 år	6,7%	8,3%
26-30 år	3,8%	4,9%
Mere end 30 år	3,3%	4,5%
Ønsker ikke at svare	0,3%	0,4%

Note: N=3.509.

**Tabel 24: Karriere i centraladministrationen**

Hvor mange forskellige steder har du arbejdet i centraladministrationen? Du bedes tælle alle de forskellige departementer, styrelser og andre statslige institutioner, hvor du har været ansat.		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
1	36,9%	33,4%
2	27,2%	27,5%
3	17,2%	18,0%
4	8,6%	9,3%
5	4,8%	5,5%
6	2,9%	3,4%
7	1,1%	1,4%
8	0,6%	0,7%
Mere end 8	0,7%	0,9%

Note: N=3.509. Respondenterne har besvaret spørgsmålet ved at skrive antallet af steder, de har arbejdet i centraladministrationen.

### 3. Statistiske analyser

Nedenfor præsenteres udvalgte statistiske analyser fra embedsværksundersøgelsen. Der er for det første gennemført en række analyser ved hjælp af t-test, som undersøger, om der er resultatmæssige forskelle mellem hhv. chefer og medarbejdere i centraladministrationen og mellem ansatte i hhv. departementer og styrelser. Det er ikke muligt at opdele de enkelte spørgsmål på ministerområder, da datagrundlaget er for småt for de mindre ministerier, selvom alle ministerområder er repræsenteret i undersøgelsen med svarprocenter fra 19 til 39 pct.

#### 3.1 Forskelle mellem chefer og medarbejdere i centraladministrationen

Disse analyser afdækker, om der er forskelle mellem hhv. chefer og medarbejdere i centraladministrationen. Chef er defineret som ansatte med ledelsesansvar og dækker over følgende stillinger:

- Leder af medarbejdere (fx teamleder, kontorchef eller lignende)
- Leder af ledere (fx afdelingschef, vicedirektør eller lignende)
- Øverste ledelse (fx departementschef, styrelsesdirektør eller lignende).

Medarbejdere er defineret som ansatte uden ledelsesansvar og dækker over følgende stillinger:

- Fuldmægtig
- Specialkonsulent
- Chefkonsulent.

Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen fordelt på hhv. chefer og medarbejdere. Der er gennemført t-test på samtlige likert-skala-spørgsmål i undersøgelsen. Det markeres med stjerner for disse spørgsmål, hvis de to gruppers gennemsnit er signifikant forskellige (\*\*\*)  $P < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$ ).

**Tablet 25: Gennemsnitlig ugentlig arbejdstid**

Hvor mange timer arbejder du i gennemsnit om ugen?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Under 37 timer	0,6%	6,4%
37-42 timer	27,3%	75,2%
43-50 timer	53,6%	16,8%
51-60 timer	14,6%	1,4%
Over 60 timer	3,8%	0,3%

Note: N=3.509.

**Tablet 26: Overarbejde som følge af tidsfrister for opgaveløsningen**

Hvor ofte er du nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for din opgaveløsning?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Hver dag	16,1%	3,7%
Flere gange om ugen	42,4%	22,8%
Hver uge	23,0%	22,6%
Hver måned	13,7%	28,1%
Sjældnere	2,9%	16,5%
Aldrig	0,1%	4,1%
Ved ikke	1,8%	2,3%

Note: N=3.509.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Tabel 27: Embedsværkets oplevelse af psykologisk tryghed på deres arbejdsplads

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om din nuværende arbejdsplads?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
På min arbejdsplads kan vi tale åbent om de fejl, der begås		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,73</b>	<b>1,90</b>
Helt enig (1)	48,1%	40,7%
Delvist enig (2)	38,8%	41,8%
Hverken enig eller uenig (3)	5,0%	6,7%
Delvist uenig (4)	5,2%	7,1%
Helt uenig (5)	1,8%	2,8%
Ved ikke	0,7%	0,9%
Jeg kan trygt tage vanskelige arbejdsrelaterede udfordringer og problemer op med min nærmeste leder		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>1,58</b>	<b>1,68</b>
Helt enig (1)	66,1%	58,6%
Delvist enig (2)	21,0%	27,2%
Hverken enig eller uenig (3)	4,0%	4,4%
Delvist uenig (4)	5,4%	5,7%
Helt uenig (5)	3,2%	3,5%
Ved ikke	0,3%	0,8%
På min arbejdsplads kan jeg regne med hjælp og opbakning fra mine kolleger		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,52</b>	<b>1,49</b>
Helt enig (1)	58,8%	64,0%
Delvist enig (2)	34,3%	28,8%
Hverken enig eller uenig (3)	3,0%	3,5%
Delvist uenig (4)	3,3%	2,7%
Helt uenig (5)	0,5%	0,8%
Ved ikke	0,2%	0,2%

Note: N=3.506/3.501/3.504. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tablet 28: Embedsværkets oplevelse af pres i deres arbejde**

Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en overordnet		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,94</b>	<b>1,95</b>
Aldrig (1)	36,1%	39,5%
Sjældent (2)	39,7%	32,5%
En gang imellem (3)	18,2%	18,8%
Ofte (4)	3,4%	4,3%
Meget ofte (5)	1,7%	2,0%
Ved ikke	1,0%	3,0%
Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,95</b>	<b>1,92</b>
Aldrig (1)	35,1%	41,3%
Sjældent (2)	39,4%	30,9%
En gang imellem (3)	19,8%	19,0%
Ofte (4)	4,4%	3,6%
Meget ofte (5)	0,8%	1,9%
Ved ikke	0,5%	3,3%
Jeg siger ikke fra overfor en overordnet, selv når jeg synes, jeg burde gøre det		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,84</b>	<b>2,02</b>
Aldrig (1)	40,5%	32,1%
Sjældent (2)	38,6%	38,4%
En gang imellem (3)	14,9%	19,0%
Ofte (4)	3,9%	4,8%
Meget ofte (5)	0,9%	2,0%
Ved ikke	1,1%	3,8%

Note: N=3.410/3.381/3.383. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 29: Embedsværkets oplevelser med ministerbetjening**

De første spørgsmål handler om dine erfaringer og oplevelser med ministerbetjening på dit ministerområde.		
I hvilken grad oplever du, at ministeren...		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
... baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører?		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,71</b>	<b>3,55</b>
Slet ikke (1)	0,5%	1,0%
I mindre grad (2)	4,1%	7,6%
I nogen grad (3)	33,7%	30,9%
I høj grad (4)	37,9%	32,4%
I meget høj grad (5)	13,2%	8,7%
Ved ikke	10,6%	19,4%
... har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at implementere politiske beslutninger?		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,55</b>	<b>2,56</b>
Slet ikke (1)	10,5%	10,6%
I mindre grad (2)	38,7%	32,0%
I nogen grad (3)	27,5%	27,0%
I høj grad (4)	10,2%	9,7%
I meget høj grad (5)	2,3%	2,2%
Ved ikke	10,8%	18,5%

Note: N=2.363/2.377. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 30: Embedsværkets oplevelser med folketingspolitikere**

I hvilken grad oplever du, at folketingspolitikere generelt har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål)?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,98</b>	<b>2,00</b>
Slet ikke (1)	24,4%	21,5%
I mindre grad (2)	48,6%	45,2%
I nogen grad (3)	17,8%	17,3%
I høj grad (4)	1,7%	2,2%
I meget høj grad (5)	0,4%	0,1%
Ved ikke	7,2%	13,7%

Note: N=2.378. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Dette spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 31: Embedsværkets oplevelse af det tværministerielle samarbejde

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Mit ministerområdes faglige kompetencer og bidrag bliver i langt de fleste tilfælde respekteret i samarbejdet med de ministerområder, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,49</b>	<b>2,63</b>
Helt enig (1)	12,7%	8,6%
Delvist enig (2)	42,0%	34,7%
Hverken enig eller uenig (3)	12,1%	15,6%
Delvist uenig (4)	16,1%	16,9%
Helt uenig (5)	4,8%	3,5%
Ved ikke	12,3%	20,7%
Jeg mener, der er et stigende behov for central styring og koordination af regeringsarbejdet (fx af hensyn til øget kompleksitet på de forskellige politikområder)		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,13</b>	<b>3,06</b>
Helt enig (1)	8,3%	6,9%
Delvist enig (2)	23,1%	19,9%
Hverken enig eller uenig (3)	21,2%	21,7%
Delvist uenig (4)	22,2%	15,9%
Helt uenig (5)	14,7%	11,6%
Ved ikke	10,6%	24,1%
Der er generelt en god samarbejdskultur på tværs af ministerområder, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,58</b>	<b>2,51</b>
Helt enig (1)	10,2%	8,6%
Delvist enig (2)	42,9%	43,6%
Hverken enig eller uenig (3)	17,1%	16,1%
Delvist uenig (4)	16,8%	15,4%
Helt uenig (5)	5,8%	3,5%
Ved ikke	7,1%	12,8%
Beslutningsprocesserne trækker ofte unødigt ud, når sager fra mit ministerområde skal koordineres med andre ministerområder		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,24</b>	<b>2,20</b>
Helt enig (1)	24,7%	22,4%
Delvist enig (2)	37,9%	36,0%
Hverken enig eller uenig (3)	13,8%	15,1%
Delvist uenig (4)	10,3%	7,9%
Helt uenig (5)	3,5%	1,8%
Ved ikke	9,8%	16,8%

Note: N=1.552/2.204/2.230/2.170. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmål 2-4 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder. Spørgsmål 1 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde med de ministerier, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Spørgsmål 1 er ikke stillet til ansatte i Finansministeriet og Statsministeriet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 32: Erfarne embedsfolks oplevelse af beslutningsprocesserne i centraladministrationen**

Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,63</b>	<b>1,67</b>
Meget mere centralt styret (1)	49,3%	43,0%
Lidt mere centralt styret (2)	31,1%	29,3%
Hverken mere eller mindre centralt styret (3)	10,3%	11,8%
Lidt mindre centralt styret (4)	2,1%	1,3%
Meget mindre centralt styret (5)	0,7%	0,3%
Ved ikke	6,5%	14,3%

Note: N=1.257. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmålet er kun stillet til embedsfolk, der har været ansat i centraladministrationen i mere end 10 år. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 33: Embedsværkets oplevelse af Kodex VII**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Kodex VII er samlet set en god vejledning for mit arbejde som embedsmand		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,64</b>	<b>1,83</b>
Helt enig (1)	45,0%	34,8%
Delvist enig (2)	45,8%	47,4%
Hverken enig eller uenig (3)	5,0%	10,7%
Delvist uenig (4)	3,0%	2,7%
Helt uenig (5)	0,3%	0,9%
Ved ikke	1,0%	3,6%
Det er udfordrende at efterleve de centrale pligter på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tids- pres		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,88</b>	<b>2,84</b>
Helt enig (1)	10,1%	10,3%
Delvist enig (2)	36,0%	29,9%
Hverken enig eller uenig (3)	14,3%	16,0%
Delvist uenig (4)	18,9%	17,0%
Helt uenig (5)	11,7%	9,6%
Ved ikke	9,0%	17,7%
Jeg oplever ofte gråzoner i min opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,00</b>	<b>3,06</b>
Helt enig (1)	7,4%	6,0%
Delvist enig (2)	29,8%	23,7%
Hverken enig eller uenig (3)	20,0%	20,6%
Delvist uenig (4)	22,0%	15,8%
Helt uenig (5)	10,4%	13,5%
Ved ikke	10,5%	20,5%

Note: N=3.026/2.478/2.722. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at Kodex VII slet ikke er relevant for deres daglige arbejde. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 34: Oplevelse embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
... altid overholder loven		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,34</b>	<b>1,53</b>
Helt enig (1)	72,6%	58,4%
Delvist enig (2)	18,8%	24,6%
Hverken enig eller uenig (3)	2,6%	3,7%
Delvist uenig (4)	2,6%	4,7%
Helt uenig (5)	0,9%	1,5%
Ved ikke	2,5%	7,2%
... altid holder sig til sandheden		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,50</b>	<b>1,70</b>
Helt enig (1)	58,6%	47,4%
Delvist enig (2)	30,6%	30,3%
Hverken enig eller uenig (3)	3,4%	6,0%
Delvist uenig (4)	2,2%	6,1%
Helt uenig (5)	1,3%	1,4%
Ved ikke	3,9%	8,8%
... sommetider forsøger at dække over fejl		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>3,94</b>	<b>3,80</b>
Helt enig (1)	2,2%	3,9%
Delvist enig (2)	15,5%	15,7%
Hverken enig eller uenig (3)	10,7%	10,3%
Delvist uenig (4)	21,9%	19,2%
Helt uenig (5)	41,5%	34,8%
Ved ikke	8,2%	16,2%
... altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>1,61</b>	<b>1,71</b>
Helt enig (1)	51,5%	45,3%
Delvist enig (2)	31,4%	26,9%
Hverken enig eller uenig (3)	5,8%	6,9%
Delvist uenig (4)	3,7%	4,7%
Helt uenig (5)	1,2%	1,9%
Ved ikke	6,4%	14,3%
... altid er lydør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,93</b>	<b>2,84</b>
Helt enig (1)	8,9%	10,9%
Delvist enig (2)	34,6%	26,9%
Hverken enig eller uenig (3)	13,7%	13,2%
Delvist uenig (4)	21,2%	17,1%
Helt uenig (5)	10,8%	9,6%
Ved ikke	10,8%	22,4%
... sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>4,01</b>	<b>3,84</b>

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Helt enig (1)	2,7%	4,0%
Delvist enig (2)	13,1%	12,3%
Hverken enig eller uenig (3)	7,8%	7,2%
Delvist uenig (4)	13,5%	9,6%
Helt uenig (5)	43,1%	36,8%
Ved ikke	19,8%	30,2%
... altid retter henvendelse til en overordnet, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en handling er klart ulovlig		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,44</b>	<b>1,48</b>
Helt enig (1)	62,1%	55,6%
Delvist enig (2)	18,2%	15,8%
Hverken enig eller uenig (3)	4,0%	3,4%
Delvist uenig (4)	2,1%	3,6%
Helt uenig (5)	1,6%	1,4%
Ved ikke	12,1%	20,3%

Note: N=3.151/3.125/3.067/2.933/2.846/2.778/2.940. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tablet 35: Oplevelse embedsværket i egen organisation**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svar kategorier	Chefer	Medarbejdere
Hvis embedsværket i min organisation får viden om, at vores minister er på vej til at videregive oplysninger, som potentielt er urigtige eller vildledende, gør vi altid en overordnet opmærksom herpå		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,22</b>	<b>1,24</b>
Helt enig (1)	73,8%	62,9%
Delvist enig (2)	11,32%	10,9%
Hverken enig eller uenig (3)	2,0%	2,4%
Delvist uenig (4)	1,1%	0,9%
Helt uenig (5)	0,2%	0,3%
Ved ikke	11,8%	22,6%
Når embedsværket i min organisation udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget, forsøger vi altid at inkludere alle væsentlige oplysninger i svaret		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,61</b>	<b>1,63</b>
Helt enig (1)	57,7%	53,8%
Delvist enig (2)	27,3%	27,6%
Hverken enig eller uenig (3)	5,9%	5,5%
Delvist uenig (4)	5,0%	4,5%
Helt uenig (5)	0,7%	0,9%
Ved ikke	3,4%	7,7%
Når embedsværket i min organisation yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger, lader vi os altid lede af, hvad vi anser som fagligt rigtigt		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,80</b>	<b>1,78</b>
Helt enig (1)	40,8%	42,9%
Delvist enig (2)	41,2%	37,0%
Hverken enig eller uenig (3)	6,8%	6,4%
Delvist uenig (4)	6,5%	5,4%
Helt uenig (5)	0,3%	0,9%
Ved ikke	4,4%	7,4%

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Embedsværket i min organisation præsenterer typisk ministeren for alternative løsningsmuligheder, såfremt de er fagligt velbegrundede, uanset om de går imod regeringens politik		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,34</b>	<b>2,34</b>
Helt enig (1)	18,0%	19,5%
Delvist enig (2)	38,2%	30,9%
Hverken enig eller uenig (3)	11,9%	10,7%
Delvist uenig (4)	13,2%	11,2%
Helt uenig (5)	1,8%	3,2%
Ved ikke	16,9%	24,5%
Jeg oplever sommetider, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politiske/taktiske ønsker		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,87</b>	<b>2,69</b>
Helt enig (1)	15,1%	14,5%
Delvist enig (2)	35,3%	34,1%
Hverken enig eller uenig (3)	11,0%	12,2%
Delvist uenig (4)	15,6%	13,8%
Helt uenig (5)	14,6%	10,6%
Ved ikke	8,4%	14,9%

Note: N=2.017/2.174/2.202/2.073/2.006. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 36: Embedsværkets tillid til de danske medier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,49</b>	<b>2,35</b>
Meget stor tillid (1)	3,5%	6,0%
Ret stor tillid (2)	53,9%	58,1%
Ret begrænset tillid (3)	32,4%	26,1%
Meget begrænset tillid (4)	9,5%	7,0%
Ved ikke	0,8%	2,8%

Note: N=3.167. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Tabel 37: Embedsværkets oplevelse af medierne

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Chefer	Medarbejdere
Når medierne fremlægger sager, der har været behandlet i min organisation, bliver de typisk fremlagt korrekt		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>3,22</b>	<b>3,09</b>
Helt enig (1)	2,3%	3,1%
Delvist enig (2)	32,5%	32,0%
Hverken enig eller uenig (3)	15,4%	16,6%
Delvist uenig (4)	35,5%	30,7%
Helt uenig (5)	11,8%	8,1%
Ved ikke	2,5%	9,4%
I min organisation går alle henvendelser fra medierne gennem en pressetjeneste/kommunikationsenhed		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,45</b>	<b>1,43</b>
Helt enig (1)	67,3%	61,1%
Delvist enig (2)	23,1%	20,1%
Hverken enig eller uenig (3)	1,9%	1,9%
Delvist uenig (4)	3,8%	3,2%
Helt uenig (5)	1,5%	1,4%
Ved ikke	2,4%	12,4%
I min organisation er det ofte udfordrende at behandle aktindsigtsanmodninger fra medierne inden for tidsfristen		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,01</b>	<b>2,08</b>
Helt enig (1)	35,7%	24,5%
Delvist enig (2)	35,5%	22,8%
Hverken enig eller uenig (3)	5,7%	5,2%
Delvist uenig (4)	10,1%	7,6%
Helt uenig (5)	4,1%	4,3%
Ved ikke	9,1%	35,6%
Jeg forventes at holde mig orienteret på sociale medier om, hvad min minister laver og mener		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,70</b>	<b>4,00</b>
Helt enig (1)	6,3%	3,4%
Delvist enig (2)	16,1%	11,5%
Hverken enig eller uenig (3)	14,0%	10,6%
Delvist uenig (4)	14,5%	12,2%
Helt uenig (5)	43,0%	53,0%
Ved ikke	6,1%	9,2%

Note: N=3.038/3.105/2.804/2.896. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

### 3.2 Forskelle mellem departementer og styrelser

Disse analyser afdækker, om der er forskelle mellem ansatte i hhv. departementer og styrelser/anden statslig institution (anført som "styrelser" i tabellerne nedenfor). Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen fordelt på hhv. departementer og styrelser. Der er gennemført t-test på samtlige likert-skala-spørgsmål i undersøgelsen. Det markeres med stjerner for disse spørgsmål, hvis de to gruppers gennemsnit er signifikant forskellige (\*\*\*)  $P < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$ ).

**Tabel 38: Gennemsnitlig ugentlig arbejdstid**

Hvor mange timer arbejder du i gennemsnit om ugen?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Under 37 timer	1,5%	6,4%
37-42 timer	44,6%	71,2%
43-50 timer	41,6%	19,3%
51-60 timer	9,8%	2,5%
Over 60 timer	2,6%	0,6%

Note: N=3.509.

**Tabel 39: Overarbejde som følge af tidsfrister for opgaveløsningen**

Hvor ofte er du nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for din opgaveløsning?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Hver dag	11,6%	4,7%
Flere gange om ugen	39,6%	23,4%
Hver uge	24,2%	22,2%
Hver måned	17,7%	27,2%
Sjældnere	5,1%	16,1%
Aldrig	0,4%	4,1%
Ved ikke	1,4%	2,4%

Note: N=3.509.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 – Appendiks

**Tabel 40: Embedsværkets oplevelse af psykologisk tryghed på deres arbejdsplads**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om din nuværende arbejdsplads?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
På min arbejdsplads kan vi tale åbent om de fejl, der begås		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,83</b>	<b>1,88</b>
Helt enig (1)	43,6%	41,8%
Delvist enig (2)	41,3%	41,2%
Hverken enig eller uenig (3)	4,9%	6,7%
Delvist uenig (4)	7,0%	6,8%
Helt uenig (5)	2,1%	2,7%
Ved ikke	1,1%	0,9%
Jeg kan trykt tage vanskelige arbejdsrelaterede udfordringer og problemer op med min nærmeste leder		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,64</b>	<b>1,67</b>
Helt enig (1)	59,9%	60,0%
Delvist enig (2)	27,6%	25,7%
Hverken enig eller uenig (3)	4,5%	4,3%
Delvist uenig (4)	5,7%	5,6%
Helt uenig (5)	2,3%	3,6%
Ved ikke	0,0%	0,9%
På min arbejdsplads kan jeg regne med hjælp og opbakning fra mine kolleger		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,49</b>	<b>1,50</b>
Helt enig (1)	63,7%	63,0%
Delvist enig (2)	29,0%	29,9%
Hverken enig eller uenig (3)	4,1%	3,3%
Delvist uenig (4)	2,3%	3,0%
Helt uenig (5)	0,9%	0,7%
Ved ikke	0,0%	0,2%

Note: N=3.506/3.501/3.504. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* p&lt;0,001, \*\* p&lt;0,01, \* p&lt;0,05.

Tabel 41: Embedsværkets oplevelse af pres i deres arbejde

Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en overordnet		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,96</b>	<b>1,95</b>
Aldrig (1)	37,7%	39,3%
Sjældent (2)	36,2%	33,1%
En gang imellem (3)	17,7%	18,9%
Ofte (4)	3,8%	4,2%
Meget ofte (5)	2,5%	1,8%
Ved ikke	2,1%	2,7%
Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>2,00</b>	<b>1,89</b>
Aldrig (1)	35,8%	41,3%
Sjældent (2)	35,1%	31,8%
En gang imellem (3)	20,8%	18,7%
Ofte (4)	4,2%	3,6%
Meget ofte (5)	2,2%	1,5%
Ved ikke	2,0%	3,0%
Jeg siger ikke fra overfor en overordnet, selv når jeg synes, jeg burde gøre det		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>1,93</b>	<b>2,01</b>
Aldrig (1)	37,3%	32,7%
Sjældent (2)	38,1%	38,7%
En gang imellem (3)	16,5%	18,7%
Ofte (4)	4,2%	4,7%
Meget ofte (5)	1,4%	1,9%
Ved ikke	2,6%	3,3%

Note: N=3.410/3.381/3.383. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 42: Embedsværkets oplevelser med ministerbetjening**

De første spørgsmål handler om dine erfaringer og oplevelser med ministerbetjening på dit ministerområde.		
I hvilken grad oplever du, at ministeren...		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
... baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører?		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,80</b>	<b>3,44</b>
Slet ikke (1)	0,2%	1,1%
I mindre grad (2)	5,1%	7,4%
I nogen grad (3)	27,8%	32,8%
I høj grad (4)	43,2%	30,1%
I meget høj grad (5)	19,3%	6,2%
Ved ikke	4,5%	22,4%
... har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at implementere politiske beslutninger?		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,70</b>	<b>2,45</b>
Slet ikke (1)	8,3%	11,4%
I mindre grad (2)	33,5%	33,7%
I nogen grad (3)	30,2%	25,9%
I høj grad (4)	15,8%	7,7%
I meget høj grad (5)	3,6%	1,6%
Ved ikke	8,6%	19,7%

Note: N=2.363/2.377. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 43: Embedsværkets oplevelser med folketingspolitikere**

I hvilken grad oplever du, at folketingspolitikere generelt har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål)?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>
Slet ikke (1)	22,9%	21,7%
I mindre grad (2)	50,7%	44,6%
I nogen grad (3)	17,6%	17,4%
I høj grad (4)	2,7%	1,8%
I meget høj grad (5)	0,0%	0,2%
Ved ikke	6,2%	14,3%

Note: N=2.378. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Dette spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 44: Embedsværkets oplevelse af det tværministerielle samarbejde

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Mit ministerområdes faglige kompetencer og bidrag bliver i langt de fleste tilfælde respekteret i samarbejdet med de ministerområder, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>2,50</b>	<b>2,70</b>
Helt enig (1)	13,7%	7,5%
Delvist enig (2)	43,2%	32,7%
Hverken enig eller uenig (3)	14,5%	14,7%
Delvist uenig (4)	19,7%	15,0%
Helt uenig (5)	2,2%	4,8%
Ved ikke	6,8%	25,2%
Jeg mener, der er et stigende behov for central styring og koordination af regeringsarbejdet (fx af hensyn til øget kompleksitet på de forskellige politikområder)		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>3,00</b>	<b>3,14</b>
Helt enig (1)	7,9%	6,9%
Delvist enig (2)	24,8%	19,1%
Hverken enig eller uenig (3)	26,0%	19,8%
Delvist uenig (4)	20,0%	16,3%
Helt uenig (5)	9,7%	13,3%
Ved ikke	11,6%	24,5%
Der er generelt en god samarbejdskultur på tværs af ministerområder, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,37</b>	<b>2,67</b>
Helt enig (1)	13,7%	6,9%
Delvist enig (2)	53,6%	39,0%
Hverken enig eller uenig (3)	13,7%	17,6%
Delvist uenig (4)	14,6%	16,2%
Helt uenig (5)	2,4%	4,9%
Ved ikke	2,1%	15,4%
Beslutningsprocesserne trækker ofte unødigt ud, når sager fra mit ministerområde skal koordineres med andre ministerområder		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,32</b>	<b>2,11</b>
Helt enig (1)	20,8%	23,8%
Delvist enig (2)	41,3%	34,6%
Hverken enig eller uenig (3)	17,8%	13,4%
Delvist uenig (4)	12,5%	6,7%
Helt uenig (5)	3,3%	1,7%
Ved ikke	4,3%	19,7%

Note: N=1.552/2.204/2.230/2.170. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmål 2-4 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid de bruger på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder. Spørgsmål 1 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde med de ministerier, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Spørgsmål 1 er ikke stillet til ansatte i Finansministeriet og Statsministeriet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 45: Erfarne embedsfolks oplevelse af beslutningsprocesserne i centraladministrationen**

Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,61</b>	<b>1,66</b>
Meget mere centralt styret (1)	49,4%	44,9%
Lidt mere centralt styret (2)	33,7%	29,0%
Hverken mere eller mindre centralt styret (3)	9,5%	11,6%
Lidt mindre centralt styret (4)	1,8%	1,5%
Meget mindre centralt styret (5)	0,0%	0,6%
Ved ikke	5,5%	12,5%

Note: N=1.257. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmålet er kun stillet til embedsfolk, der har været ansat i centraladministrationen i mere end 10 år. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 46: Embedsværkets oplevelse af Kodex VII**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Kodex VII er samlet set en god vejledning for mit arbejde som embedsmand		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>1,73</b>	<b>1,81</b>
Helt enig (1)	40,7%	36,1%
Delvist enig (2)	46,3%	47,0%
Hverken enig eller uenig (3)	7,9%	9,9%
Delvist uenig (4)	2,8%	2,8%
Helt uenig (5)	0,3%	0,9%
Ved ikke	2,0%	3,4%
Det er udfordrende at efterleve de centrale pligter på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tids-pres		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,00</b>	<b>2,75</b>
Helt enig (1)	9,5%	10,6%
Delvist enig (2)	30,8%	31,3%
Hverken enig eller uenig (3)	17,0%	15,2%
Delvist uenig (4)	23,3%	14,9%
Helt uenig (5)	13,1%	9,2%
Ved ikke	6,5%	18,9%
Jeg oplever ofte gråzoner i min opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,01</b>	<b>3,08</b>
Helt enig (1)	8,2%	5,8%
Delvist enig (2)	25,9%	24,7%
Hverken enig eller uenig (3)	22,0%	20,0%
Delvist uenig (4)	22,0%	15,8%
Helt uenig (5)	10,2%	13,6%
Ved ikke	11,8%	20,1%

Note: N=3.026/2.478/2.722. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at Kodex VII slet ikke er relevant for deres daglige arbejde. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 47: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
... altid overholder loven		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,31</b>	<b>1,58</b>
Helt enig (1)	74,7%	57,8%
Delvist enig (2)	17,1%	25,1%
Hverken enig eller uenig (3)	1,7%	4,0%
Delvist uenig (4)	2,4%	4,8%
Helt uenig (5)	0,3%	1,6%
Ved ikke	3,8%	6,8%
... altid holder sig til sandheden		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,52</b>	<b>1,73</b>
Helt enig (1)	59,0%	47,2%
Delvist enig (2)	29,3%	30,7%
Hverken enig eller uenig (3)	4,2%	5,8%
Delvist uenig (4)	2,7%	5,9%
Helt uenig (5)	0,7%	1,6%
Ved ikke	4,2%	8,7%
... sommetider forsøger at dække over fejl		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>4,09</b>	<b>3,70</b>
Helt enig (1)	2,1%	3,9%
Delvist enig (2)	10,1%	17,1%
Hverken enig eller uenig (3)	9,5%	10,8%
Delvist uenig (4)	24,2%	18,5%
Helt uenig (5)	45,2%	33,8%
Ved ikke	8,9%	16,1%
... altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,58</b>	<b>1,74</b>
Helt enig (1)	56,5%	44,0%
Delvist enig (2)	29,6%	27,3%
Hverken enig eller uenig (3)	5,2%	7,0%
Delvist uenig (4)	3,3%	4,8%
Helt uenig (5)	1,3%	1,9%
Ved ikke	4,1%	15,0%
... altid er lydhor over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,91</b>	<b>2,83</b>
Helt enig (1)	10,0%	10,7%
Delvist enig (2)	32,4%	27,4%
Hverken enig eller uenig (3)	16,2%	12,4%
Delvist uenig (4)	22,1%	16,8%
Helt uenig (5)	10,7%	9,7%
Ved ikke	8,6%	23,0%
... sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,71</b>	<b>3,99</b>

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Helt enig (1)	5,3%	3,2%
Delvist enig (2)	16,6%	11,3%
Hverken enig eller uenig (3)	10,0%	6,7%
Delvist uenig (4)	17,4%	8,3%
Helt uenig (5)	35,7%	38,7%
Ved ikke	15,0%	31,9%
... altid retter henvendelse til en overordnet, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en handling er klart ulovlig		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,36</b>	<b>1,54</b>
Helt enig (1)	64,5%	54,7%
Delvist enig (2)	15,7%	16,7%
Hverken enig eller uenig (3)	3,4%	3,6%
Delvist uenig (4)	1,9%	3,6%
Helt uenig (5)	0,5%	1,7%
Ved ikke	14,1%	19,8%

Note: N=3.151/3.125/3.067/2.933/2.846/2.778/2.940. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 48: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Hvis embedsværket i min organisation får viden om, at vores minister er på vej til at videregive oplysninger, som potentielt er urigtige eller vildledende, gør vi altid en overordnet opmærksom herpå		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,18</b>	<b>1,29</b>
Helt enig (1)	77,1%	61,1%
Delvist enig (2)	9,6%	11,7%
Hverken enig eller uenig (3)	1,1%	2,9%
Delvist uenig (4)	0,7%	1,1%
Helt uenig (5)	0,2%	0,3%
Ved ikke	11,4%	23,1%
Når embedsværket i min organisation udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget, forsøger vi altid at inkludere alle væsentlige oplysninger i svaret		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>1,73</b>	<b>1,55</b>
Helt enig (1)	48,2%	57,3%
Delvist enig (2)	34,3%	24,8%
Hverken enig eller uenig (3)	6,5%	5,3%
Delvist uenig (4)	6,9%	3,8%
Helt uenig (5)	1,0%	0,8%
Ved ikke	3,2%	7,9%
Når embedsværket i min organisation yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger, lader vi os altid lede af, hvad vi anser som fagligt rigtigt		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>1,85</b>	<b>1,74</b>
Helt enig (1)	39,9%	43,5%
Delvist enig (2)	39,5%	37,4%
Hverken enig eller uenig (3)	8,9%	5,5%
Delvist uenig (4)	6,7%	5,3%
Helt uenig (5)	0,9%	0,6%
Ved ikke	4,1%	7,6%

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Embedsværket i min organisation præsenterer typisk ministeren for alternative løsningsmuligheder, såfremt de er fagligt velbegrundede, uanset om de går imod regeringens politik		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,45</b>	<b>2,25</b>
Helt enig (1)	17,4%	19,8%
Delvist enig (2)	39,3%	30,4%
Hverken enig eller uenig (3)	11,4%	10,9%
Delvist uenig (4)	17,4%	9,3%
Helt uenig (5)	3,4%	2,6%
Ved ikke	11,1%	27,1%
Jeg oplever sommetider, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politiske/taktiske ønsker		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,60</b>	<b>2,92</b>
Helt enig (1)	12,3%	15,6%
Delvist enig (2)	33,3%	34,8%
Hverken enig eller uenig (3)	12,9%	11,5%
Delvist uenig (4)	19,4%	12,1%
Helt uenig (5)	15,7%	10,0%
Ved ikke	6,3%	16,1%

Note: N=2.017/2.174/2.202/2.073/2.006. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 49: Embedsværkets tillid til de danske medier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,34</b>	<b>2,40</b>
Meget stor tillid (1)	6,4%	5,3%
Ret stor tillid (2)	58,7%	56,8%
Ret begrænset tillid (3)	25,5%	27,8%
Meget begrænset tillid (4)	6,6%	7,8%
Ved ikke	2,8%	2,3%

Note: N=3.167. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Tabel 50: Embedsværkets oplevelse af medierne

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Departementer	Styrelser
Når medierne fremlægger sager, der har været behandlet i min organisation, bliver de typisk fremlagt korrekt		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,11</b>	<b>3,13</b>
Helt enig (1)	2,3%	3,1%
Delvist enig (2)	34,1%	31,5%
Hverken enig eller uenig (3)	17,7%	16,2%
Delvist uenig (4)	33,9%	31,1%
Helt uenig (5)	7,1%	9,4%
Ved ikke	4,9%	8,8%
I min organisation går alle henvendelser fra medierne gennem en pressetjeneste/kommunikationsenhed		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>1,38</b>	<b>1,46</b>
Helt enig (1)	70,7%	60,2%
Delvist enig (2)	19,0%	21,1%
Hverken enig eller uenig (3)	1,3%	2,0%
Delvist uenig (4)	3,6%	3,3%
Helt uenig (5)	0,8%	1,6%
Ved ikke	4,6%	11,9%
I min organisation er det ofte udfordrende at behandle aktindsigtsanmodninger fra medierne inden for tidsfristen		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>1,94</b>	<b>2,13</b>
Helt enig (1)	37,6%	24,1%
Delvist enig (2)	24,8%	25,8%
Hverken enig eller uenig (3)	5,4%	5,3%
Delvist uenig (4)	8,5%	8,0%
Helt uenig (5)	3,4%	4,6%
Ved ikke	20,3%	32,3%
Jeg forventes at holde mig orienteret på sociale medier om, hvad min minister laver og mener		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,49</b>	<b>4,16</b>
Helt enig (1)	8,5%	2,8%
Delvist enig (2)	20,9%	10,1%
Hverken enig eller uenig (3)	13,2%	10,8%
Delvist uenig (4)	16,9%	11,4%
Helt uenig (5)	33,8%	55,7%
Ved ikke	6,7%	9,1%

Note: N=3.038/3.105/2.804/2.896. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P&lt;0,001, \*\* p&lt;0,01, \* p&lt;0,05.

### 3.3 Forskelle mellem ministerier

Disse analyser afdækker, om der er forskelle mellem ansatte i ministerier, der er en del af koordinationsudvalget (dvs. Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet), og ansatte inden for de øvrige ministerområder. Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen. Der er gennemført t-test på samtlige likert-skala-spørgsmål i undersøgelsen. Det markeres med stjerner for disse spørgsmål, hvis de to gruppers gennemsnit er signifikant forskellige (\*\*\*)  $P < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$ ).

**Tabel 51: Gennemsnitlig ugentlig arbejdstid**

Hvor mange timer arbejder du i gennemsnit om ugen?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Under 37 timer	4,7%	5,7%
37-42 timer	54,6%	69,1%
43-50 timer	31,6%	21,5%
51-60 timer	7,5%	3,0%
Over 60 timer	1,7%	0,9%

Note: N=3.509.

**Tabel 52: Overarbejde som følge af tidsfrister for opgaveløsningen**

Hvor ofte er du nødt til at arbejde mere end det planlagte for at nå tidsfristerne for din opgaveløsning?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Hver dag	11,0%	4,8%
Flere gange om ugen	31,5%	25,1%
Hver uge	21,2%	23,0%
Hver måned	21,8%	26,4%
Sjældnere	10,3%	14,8%
Aldrig	2,0%	3,8%
Ved ikke	2,1%	2,2%

Note: N=3.509.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

**Tabel 53: Embedsværkets oplevelse af psykologisk tryghed på deres arbejdsplads**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn om din nuværende arbejdsplads?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
På min arbejdsplads kan vi tale åbent om de fejl, der begås		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>2,01</b>	<b>1,88</b>
Helt enig (1)	36,8%	43,5%
Delvist enig (2)	43,5%	40,7%
Hverken enig eller uenig (3)	7,7%	6,0%
Delvist uenig (4)	8,3%	6,3%
Helt uenig (5)	2,9%	2,6%
Ved ikke	0,8%	0,9%
Jeg kan trykt tage vanskelige arbejdsrelaterede udfordringer og problemer op med min nærmeste leder		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,71</b>	<b>1,68</b>
Helt enig (1)	59,8%	60,1%
Delvist enig (2)	24,0%	26,4%
Hverken enig eller uenig (3)	5,9%	3,9%
Delvist uenig (4)	6,3%	5,4%
Helt uenig (5)	3,6%	3,3%
Ved ikke	0,4%	0,8%
På min arbejdsplads kan jeg regne med hjælp og opbakning fra mine kolleger		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>1,57</b>	<b>1,48</b>
Helt enig (1)	59,5%	64,2%
Delvist enig (2)	32,3%	29,0%
Hverken enig eller uenig (3)	3,7%	3,3%
Delvist uenig (4)	4,1%	2,5%
Helt uenig (5)	0,5%	0,8%
Ved ikke	0,0%	0,2%

Note: N=3.506/3.501/3.504. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* p&lt;0,001, \*\* p&lt;0,01, \* p&lt;0,05.

Tabel 54: Embedsværkets oplevelse af pres i deres arbejde

Hvor ofte oplever du nedenstående i dit arbejde?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Jeg oplever pres for at ændre/undlade en faglig betragtning i et oplæg til en overordnet		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,08</b>	<b>2,04</b>
Aldrig (1)	36,7%	39,5%
Sjældent (2)	34,0%	33,7%
En gang imellem (3)	18,7%	18,6%
Ofte (4)	5,5%	3,8%
Meget ofte (5)	2,6%	1,7%
Ved ikke	2,5%	2,6%
Jeg vælger at ændre/undlade en faglig betragtning af hensyn til et oplevet politisk ønske eller pres		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,12</b>	<b>2,00</b>
Aldrig (1)	35,0%	41,6%
Sjældent (2)	35,0%	31,8%
En gang imellem (3)	20,1%	18,7%
Ofte (4)	4,9%	3,5%
Meget ofte (5)	2,0%	1,6%
Ved ikke	3,0%	2,7%
Jeg siger ikke fra overfor en overordnet, selv når jeg synes, jeg burde gøre det		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,11</b>	<b>2,10</b>
Aldrig (1)	32,1%	34,0%
Sjældent (2)	40,9%	37,9%
En gang imellem (3)	17,2%	18,5%
Ofte (4)	4,2%	4,7%
Meget ofte (5)	3,0%	1,5%
Ved ikke	2,6%	3,4%

Note: N=3.410/3.381/3.383. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 55: Embedsværkets oplevelser med ministerbetjening**

De første spørgsmål handler om dine erfaringer og oplevelser med ministerbetjening på dit ministerområde.		
I hvilken grad oplever du, at ministeren...		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
... baserer sine beslutninger på den faglige bistand, som embedsværket fremfører?		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,98</b>	<b>3,94</b>
Slet ikke (1)	1,0%	0,7%
I mindre grad (2)	5,8%	6,9%
I nogen grad (3)	29,3%	32,1%
I høj grad (4)	37,5%	32,8%
I meget høj grad (5)	15,0%	8,6%
Ved ikke	11,3%	18,8%
... har forståelse for, hvad det kræver af ressourcer for embedsværket at implementere politiske beslutninger?		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,06</b>	<b>3,10</b>
Slet ikke (1)	9,5%	10,7%
I mindre grad (2)	35,9%	32,8%
I nogen grad (3)	28,4%	26,9%
I høj grad (4)	10,4%	9,9%
I meget høj grad (5)	2,9%	2,0%
Ved ikke	12,9%	17,7%

Note: N=2.363/2.377. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 56: Embedsværkets oplevelser med folketingspolitikere**

I hvilken grad oplever du, at folketingspolitikere generelt har forståelse for, hvad det kræver af embedsværket at betjene ministeren ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (fx udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål og § 20-spørgsmål)?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
<b>Gennemsnit**</b>	<b>2,26</b>	<b>2,50</b>
Slet ikke (1)	24,7%	21,3%
I mindre grad (2)	50,9%	44,9%
I nogen grad (3)	13,9%	18,5%
I høj grad (4)	1,3%	2,3%
I meget høj grad (5)	0,2%	0,2%
Ved ikke	9,1%	12,9%

Note: N=2.378. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Dette spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 57: Embedsværkets oplevelse af det tværministerielle samarbejde

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Mit ministerområdes faglige kompetencer og bidrag bliver i langt de fleste tilfælde respekteret i samarbejdet med de ministerområder, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>2,84</b>	<b>3,21</b>
Helt enig (1)	16,9%	8,1%
Delvist enig (2)	37,8%	36,4%
Hverken enig eller uenig (3)	10,5%	15,6%
Delvist uenig (4)	14,3%	17,1%
Helt uenig (5)	4,9%	3,6%
Ved ikke	15,7%	19,2%
Jeg mener, der er et stigende behov for central styring og koordination af regeringsarbejdet (fx af hensyn til øget kompleksitet på de forskellige politikområder)		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,52</b>	<b>3,66</b>
Helt enig (1)	6,8%	7,3%
Delvist enig (2)	22,0%	20,2%
Hverken enig eller uenig (3)	24,1%	20,8%
Delvist uenig (4)	17,2%	17,5%
Helt uenig (5)	9,0%	13,3%
Ved ikke	20,9%	20,9%
Der er generelt en god samarbejdskultur på tværs af ministerområder, hvor forskellige fagligheder respekteres og inddrages		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,77</b>	<b>2,91</b>
Helt enig (1)	12,8%	7,7%
Delvist enig (2)	42,0%	43,5%
Hverken enig eller uenig (3)	15,0%	16,9%
Delvist uenig (4)	16,4%	15,6%
Helt uenig (5)	3,3%	4,4%
Ved ikke	10,5%	11,9%
Beslutningsprocesserne trækker ofte unødigt ud, når sager fra mit ministerområde skal koordineres med andre ministerområder		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,81</b>	<b>2,70</b>
Helt enig (1)	19,7%	23,8%
Delvist enig (2)	36,7%	36,4%
Hverken enig eller uenig (3)	14,8%	14,8%
Delvist uenig (4)	11,2%	7,5%
Helt uenig (5)	2,8%	2,0%
Ved ikke	14,7%	15,5%

Note: N=1.552/2.204/2.230/2.170. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmål 2-4 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid de bruger på koordination og samarbejde på tværs af ministerområder. Spørgsmål 1 er kun stillet til de respondenter, der ikke har svaret "0 pct." til spørgsmålet om, hvor stor en andel af deres samlede arbejdstid, de bruger på koordination og samarbejde med de ministerier, der har ansvaret for at betjene Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. Spørgsmål 1 er ikke stillet til ansatte i Finansministeriet og Statsministeriet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

**Table 58: Erfarne embedsfolks oplevelse af beslutningsprocesserne i centraladministrationen**

Oplever du, at beslutningsprocesserne i centraladministrationen generelt er blevet mere eller mindre centralt styret over de seneste 10 år?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,99</b>	<b>2,13</b>
Meget mere centralt styret (1)	50,5%	44,3%
Lidt mere centralt styret (2)	26,2%	30,7%
Hverken mere eller mindre centralt styret (3)	10,6%	11,5%
Lidt mindre centralt styret (4)	1,9%	1,5%
Meget mindre centralt styret (5)	0,6%	0,4%
Ved ikke	10,2%	11,5%

Note: N=1.257. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Spørgsmålet er kun stillet til embedsfolk, der har været ansat i centraladministrationen i mere end 10 år. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Table 59: Embedsværkets oplevelse af Kodex VII**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Kodex VII er samlet set en god vejledning for mit arbejde som embedsmand		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,85</b>	<b>1,90</b>
Helt enig (1)	37,0%	37,1%
Delvist enig (2)	46,9%	47,0%
Hverken enig eller uenig (3)	10,1%	9,2%
Delvist uenig (4)	3,5%	2,5%
Helt uenig (5)	0,7%	0,8%
Ved ikke	1,8%	3,4%
Det er udfordrende at efterleve de centrale pligter på tidspunkter, hvor man betjener ministeren under stort tids-pres		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,26</b>	<b>3,30</b>
Helt enig (1)	11,2%	9,9%
Delvist enig (2)	30,8%	31,3%
Hverken enig eller uenig (3)	17,1%	15,2%
Delvist uenig (4)	15,2%	17,6%
Helt uenig (5)	11,4%	10,0%
Ved ikke	14,3%	16,1%
Jeg oplever ofte gråzoner i min opgavevaretagelse, hvor Kodex VII ikke giver et klart svar		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,46</b>	<b>3,57</b>
Helt enig (1)	8,5%	5,8%
Delvist enig (2)	26,1%	24,7%
Hverken enig eller uenig (3)	19,4%	20,6%
Delvist uenig (4)	16,7%	17,3%
Helt uenig (5)	11,0%	13,4%
Ved ikke	18,3%	18,2%

Note: N=3.026/2.478/2.722. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at Kodex VII slet ikke er relevant for deres daglige arbejde. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 60: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Det er min oplevelse, at embedsværket i min organisation...		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
... altid overholder loven		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,71</b>	<b>1,77</b>
Helt enig (1)	61,8%	61,1%
Delvist enig (2)	23,7%	23,4%
Hverken enig eller uenig (3)	3,3%	3,6%
Delvist uenig (4)	4,5%	4,2%
Helt uenig (5)	0,8%	1,5%
Ved ikke	5,9%	6,2%
... altid holder sig til sandheden		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,98</b>	<b>1,97</b>
Helt enig (1)	47,1%	50,2%
Delvist enig (2)	33,1%	30,0%
Hverken enig eller uenig (3)	5,1%	5,6%
Delvist uenig (4)	6,1%	5,0%
Helt uenig (5)	1,3%	1,4%
Ved ikke	7,3%	7,8%
... sommetider forsøger at dække over fejl		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,96</b>	<b>4,19</b>
Helt enig (1)	4,6%	3,2%
Delvist enig (2)	17,7%	15,1%
Hverken enig eller uenig (3)	11,5%	10,3%
Delvist uenig (4)	21,5%	19,2%
Helt uenig (5)	33,1%	36,8%
Ved ikke	11,7%	15,4%
... altid gør det yderste for at realisere ministerens politik, uanset hvor uenig man er		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>2,05</b>	<b>2,22</b>
Helt enig (1)	52,1%	45,1%
Delvist enig (2)	25,6%	28,5%
Hverken enig eller uenig (3)	5,5%	6,9%
Delvist uenig (4)	4,6%	4,4%
Helt uenig (5)	0,9%	2,0%
Ved ikke	11,4%	13,1%
... altid er lydør over for ministerens ønsker, uanset om fagligheden tilsidesættes i arbejdet med en sag		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,34</b>	<b>3,45</b>
Helt enig (1)	11,6%	10,2%
Delvist enig (2)	27,5%	28,7%
Hverken enig eller uenig (3)	13,6%	13,2%
Delvist uenig (4)	20,7%	17,1%
Helt uenig (5)	8,7%	10,3%
Ved ikke	17,9%	20,5%
... sommetider yder rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>4,30</b>	<b>4,48</b>

Rambøll - Embedsværksundersøgelse - Bilag 1 - Appendiks

Helt enig (1)	4,9%	3,4%
Delvist enig (2)	14,2%	12,0%
Hverken enig eller uenig (3)	7,8%	7,4%
Delvist uenig (4)	12,1%	9,9%
Helt uenig (5)	36,6%	38,3%
Ved ikke	24,4%	29,1%
... altid retter henvendelse til en overordnet, såfremt der er tvivl om, hvorvidt en handling er klart ulovlig		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,31</b>	<b>2,30</b>
Helt enig (1)	56,0%	56,9%
Delvist enig (2)	16,2%	16,7%
Hverken enig eller uenig (3)	3,8%	3,4%
Delvist uenig (4)	3,6%	3,1%
Helt uenig (5)	0,9%	1,6%
Ved ikke	19,5%	18,4%

Note: N=3.151/3.125/3.067/2.933/2.846/2.778/2.940. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Tabel 61: Oplevelse af embedsværket i egen organisation

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Hvis embedsværket i min organisation får viden om, at vores minister er på vej til at videregive oplysninger, som potentielt er urigtige eller vildledende, gør vi altid en overordnet opmærksom herpå		
<b>Gennemsnit*</b>	<b>1,95</b>	<b>2,17</b>
Helt enig (1)	70,3%	64,4%
Delvist enig (2)	9,5%	11,5%
Hverken enig eller uenig (3)	3,5%	2,0%
Delvist uenig (4)	1,0%	1,0%
Helt uenig (5)	0,0%	0,3%
Ved ikke	15,8%	20,8%
Når embedsværket i min organisation udarbejder svar på spørgsmål fra Folketinget, forsøger vi altid at inkludere alle væsentlige oplysninger i svaret		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,88</b>	<b>1,90</b>
Helt enig (1)	53,1%	55,1%
Delvist enig (2)	28,4%	27,3%
Hverken enig eller uenig (3)	7,4%	5,2%
Delvist uenig (4)	4,5%	4,7%
Helt uenig (5)	0,9%	0,9%
Ved ikke	5,7%	6,8%
Når embedsværket i min organisation yder rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag ifm. politiske beslutninger, lader vi os altid lede af, hvad vi anser som fagligt rigtigt		
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,00</b>	<b>2,05</b>
Helt enig (1)	42,9%	42,4%
Delvist enig (2)	34,3%	39,0%
Hverken enig eller uenig (3)	9,7%	5,8%
Delvist uenig (4)	7,0%	5,4%
Helt uenig (5)	1,1%	0,3%
Ved ikke	5,1%	6,9%

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Embedsværket i min organisation præsenterer typisk ministeren for alternative løsningsmuligheder, såfremt de er fagligt velbegrundede, uanset om de går imod regeringens politik		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,14</b>	<b>3,08</b>
Helt enig (1)	15,5%	20,0%
Delvist enig (2)	30,1%	33,9%
Hverken enig eller uenig (3)	15,6%	9,9%
Delvist uenig (4)	13,8%	11,2%
Helt uenig (5)	5,3%	2,1%
Ved ikke	19,7%	22,9%
Jeg oplever sommetider, at det kan være svært at levere rådgivning og bistand på et højt fagligt niveau og samtidig loyalt varetage ministerens politiske/taktiske ønsker		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,11</b>	<b>3,14</b>
Helt enig (1)	15,1%	14,6%
Delvist enig (2)	34,2%	34,3%
Hverken enig eller uenig (3)	12,3%	11,6%
Delvist uenig (4)	16,1%	14,0%
Helt uenig (5)	11,7%	11,7%
Ved ikke	10,7%	13,8%

Note: N=2.017/2.174/2.202/2.073/2.006. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. Disse spørgsmål er ikke stillet til embedsfolk, der har angivet, at de ikke har erfaring med ministerbetjening fra deres nuværende arbejdsplads. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 62: Embedsværkets tillid til de danske medier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
<b>Gennemsnit</b>	<b>2,41</b>	<b>2,45</b>
Meget stor tillid (1)	6,6%	5,3%
Ret stor tillid (2)	58,4%	56,9%
Ret begrænset tillid (3)	25,5%	27,9%
Meget begrænset tillid (4)	7,0%	7,5%
Ved ikke	2,5%	2,3%

Note: N=3.167. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

Rambøll – Embedsværksundersøgelse – Bilag 1 - Appendiks

Tabel 63: Embedsværkets oplevelse af medierne

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Ministerier i Koordinationsudvalget	Øvrige ministerområder
Når medierne fremlægger sager, der har været behandlet i min organisation, bliver de typisk fremlagt korrekt		
<b>Gennemsnit</b>	<b>3,34</b>	<b>3,33</b>
Helt enig (1)	2,5%	3,0%
Delvist enig (2)	30,7%	32,5%
Hverken enig eller uenig (3)	17,6%	16,1%
Delvist uenig (4)	32,8%	31,3%
Helt uenig (5)	8,3%	9,1%
Ved ikke	8,2%	8,0%
I min organisation går alle henvendelser fra medierne gennem en pressetjeneste/kommunikationsenhed		
<b>Gennemsnit</b>	<b>1,82</b>	<b>1,86</b>
Helt enig (1)	62,3%	62,2%
Delvist enig (2)	21,8%	20,5%
Hverken enig eller uenig (3)	2,3%	1,7%
Delvist uenig (4)	3,9%	3,2%
Helt uenig (5)	1,1%	1,5%
Ved ikke	8,6%	10,9%
I min organisation er det ofte udfordrende at behandle aktindsigtsanmodninger fra medierne inden for tidsfristen		
<b>Gennemsnit**</b>	<b>2,92</b>	<b>3,21</b>
Helt enig (1)	31,1%	25,6%
Delvist enig (2)	27,8%	25,1%
Hverken enig eller uenig (3)	4,7%	5,5%
Delvist uenig (4)	7,5%	8,3%
Helt uenig (5)	1,7%	5,0%
Ved ikke	27,3%	30,6%
Jeg forventes at holde mig orienteret på sociale medier om, hvad min minister laver og mener		
<b>Gennemsnit***</b>	<b>3,92</b>	<b>4,18</b>
Helt enig (1)	5,7%	3,6%
Delvist enig (2)	14,3%	11,9%
Hverken enig eller uenig (3)	12,9%	10,9%
Delvist uenig (4)	13,0%	12,5%
Helt uenig (5)	46,0%	52,5%
Ved ikke	8,1%	8,7%

Note: N=3.038/3.105/2.804/2.896. 'Ikke relevant'-svar indgår ikke i beregningen af procentandele. \*\*\* P&lt;0,001, \*\* p&lt;0,01, \* p&lt;0,05.

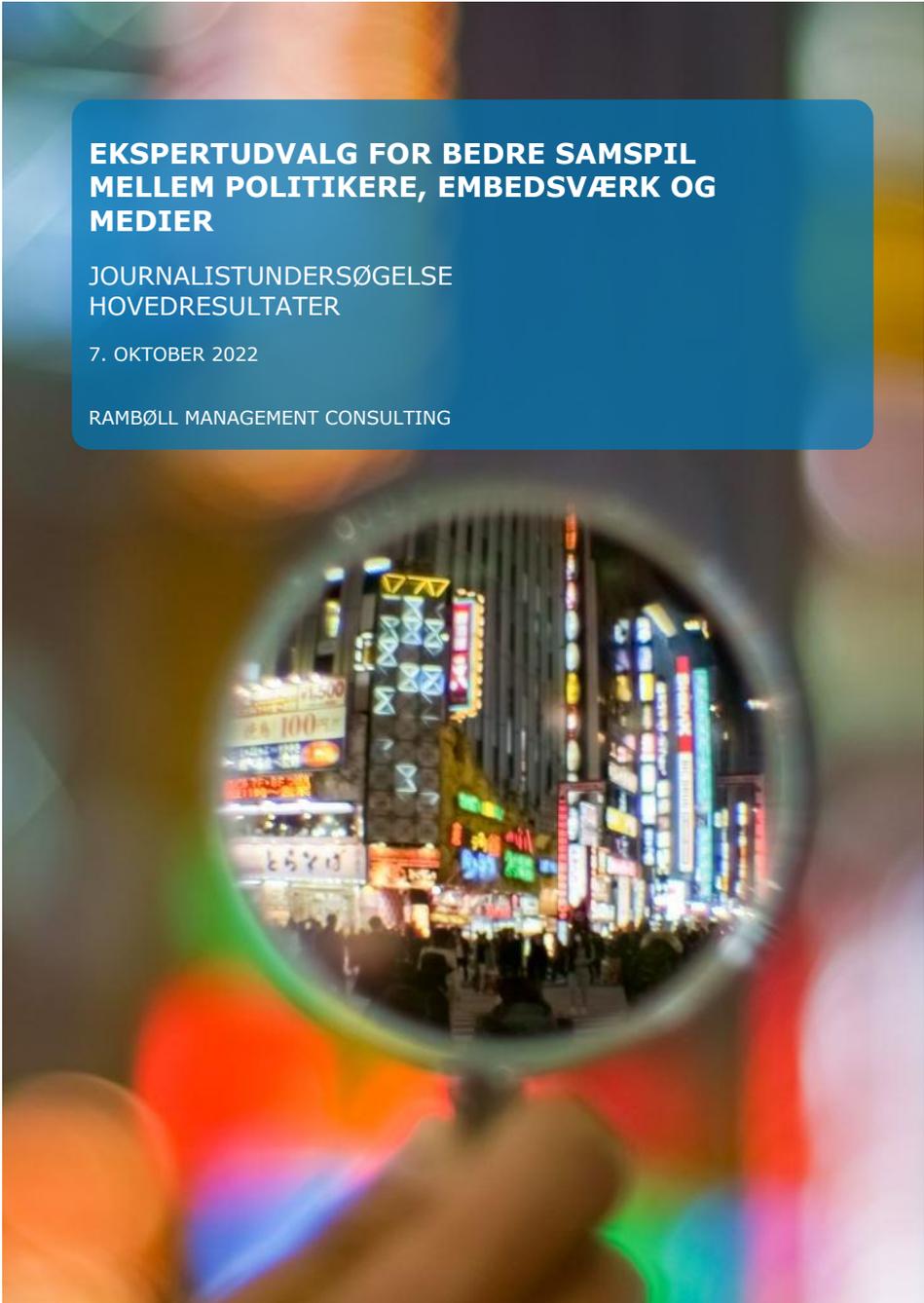
## Bilag 4

### **EKSPERTUDVALG FOR BEDRE SAMSPIL MELLEM POLITIKERE, EMBEDSVÆRK OG MEDIER**

JOURNALISTUNDERSØGELSE  
HOVEDRESULTATER

7. OKTOBER 2022

RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING



## INDHOLD

<b>1.</b>	<b>Om journalistundersøgelsen</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Samspil med embedsværket - Tillid</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Samspil med embedsværket - Tilgængelighed</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Offentlighedsloven</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Samspil med politikere – Tillid</b>	<b>8</b>
<b>6.</b>	<b>Samspil med politikere - Tilgængelighed</b>	<b>9</b>

## 1. OM JOURNALISTUNDERSØGELSEN

I denne delrapport præsenteres **hovedresultaterne** fra en spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll Management Consulting har gennemført blandt politiske journalister, der er medlem af Presselogen.

Journalistundersøgelsen er gennemført på vegne af det uafhængige ekspertudvalg, som Djøf har nedsat med henblik på at se nærmere på samspillet mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>.

Formålet med undersøgelsen er at bidrage til at belyse, hvilke **dilemmaer og udfordringer** medierne oplever i interaktionen med politikere og embedsværket, og i givet fald hvad omfanget af udfordringerne er.

Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra mandag den 20. juni til og med fredag den 16. september 2022. Svarfristen blev udskudt fra juli til september for at få flere besvarelser med og dermed styrke datagrundlaget.

I afsnit 2 og afsnit 5 benytter vi svar blandt et repræsentativt udsnit af danskerne (baseret på befolkningsundersøgelsen gennemført for ekspertudvalget) som sammenligningsgrundlag for de politiske journalisters generelle tillid til hhv. embedsværket og politikerne.

Foruden denne delrapport er der udarbejdet et **appendiks** (bilag 1), der præsenterer datagrundlaget, beskriver de metodiske valg samt præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaet er distribueret til 121 politiske journalister, hvoraf **56 har besvaret spørgeskemaet**. Svarprocenten for journalistundersøgelsen er dermed **46 pct.**

## 2. SAMSPIL MED EMBEDSVÆRKET - TILLID

Det første tema omfatter en række spørgsmål, der afdækker journalisters grad af tillid til embedsværket i de danske ministerier. Den første figur afdækker de politiske journalisters tillid til embedsværket sammenholdt med befolkningens grad af tillid.

Figur 2-1: Andel af hhv. politiske journalister og borgere med stor tillid til embedsværket i de danske ministerier



**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=49. Spørgsmål: *Hvor stor tillid har du i al almindelighed til embedsmænd i de danske ministerier?* Befolkningsundersøgelse N=1504. Spørgsmål: *Hvor stor tillid har du i al almindelighed til embedsmænd i de danske ministerier?*

Den blå del af cirklen viser andelen, der har angivet, at de har 'stor' eller 'meget stor' tillid; den grå del viser andelen, der har 'begrænset' eller 'meget begrænset tillid'; og den hvide del angiver 'ved ikke'-svar.

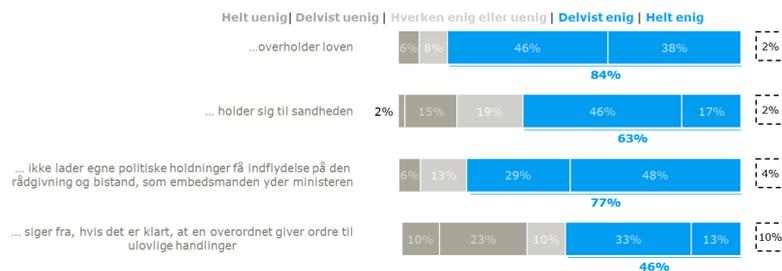
Tilliden til embedsværket er **væsentlig større blandt politiske journalister** sammenlignet med den brede befolkning.

Omkring **fire ud af fem politiske journalister** (79 pct.) har stor tillid til embedsværket i de danske ministerier. Knap hver femte (18 pct.) har begrænset tillid til embedsværket, mens de resterende politiske journalister (2 pct.) er i tvivl.

Knap **halvdelen af borgerne** (46 pct.) har stor tillid til embedsværket i de danske ministerier. Næsten samme andel (45 pct.) har begrænset tillid til embedsværket, mens de resterende borgere (10 pct.) er i tvivl.

Figur 2-2 viser politiske journalisters tiltro til embedsværket på en række parametre.

Figur 2-2: Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand...



**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=48. Spørgsmål: *Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand...* Andelen af 'ved ikke'-svar er angivet i de stiplede kasser.

Politiske journalister har generelt **tiltro til, at embedsmænd i de danske ministerier overholder de centrale pligter**.

Det gælder særligt i forhold til at **overholde loven** og være **politisk neutral**. 84 pct. af de politiske journalister er enten delvist eller helt enige i, at den enkelte embedsmand overholder loven. 77 pct. er enige i, at den enkelte embedsmand ikke lader politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder ministeren.

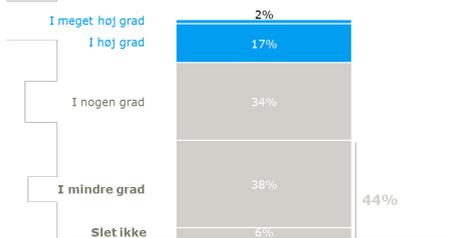
Lidt færre af de politiske journalister – men stadig næsten to ud af tre (63 pct.) – angiver, at de har tiltro til, at den enkelte embedsmand **holder sig til sandheden**.

Når det kommer til at **sige fra overfor ordre til ulovlige handlinger**, svarer under halvdelen (46 pct.) af de politiske journalister, at de har tiltro til, at den enkelte embedsmand vil sige fra.

### 3. SAMSPIL MED EMBEDSVÆRKET - TILGÆNGELIGHED

Dette tema afdækker journalisterens oplevede tilgængelighed blandt embedsværket i de danske ministerier. Som rammesætning for spørgsmålene er det blevet præciseret, at undersøgelsen fokuserer på samspillet i centraladministrationen, hvorfor journalisterens oplevelser med kommuner og regioner ikke er relevante. Den første figur viser, i hvilken grad journalisterne oplever, at de kan få kontakt til embedsværket i forbindelse med deres journalistiske arbejde.

**Figur 3-1: I hvilken grad politiske journalister oplever, at de kan få kontakt til embedsværket i centraladministrationen i forbindelse med deres journalistiske arbejde**

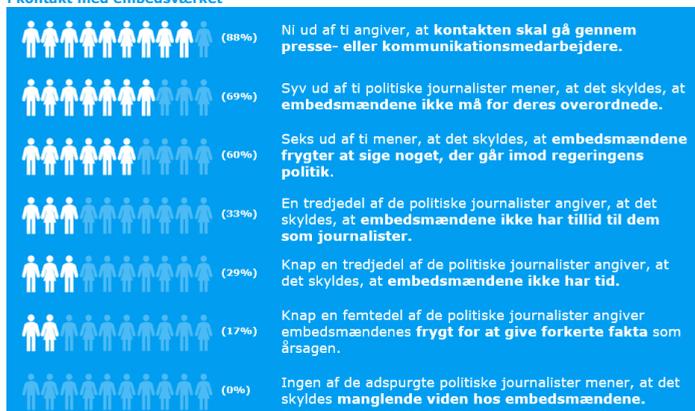


**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=47. Spørgsmål: I hvilken grad oplever du, at du kan få kontakt til embedsværket i centraladministrationen i forbindelse med dit journalistiske arbejde? Et 'ved ikke'-svar (2 pct.) fremgår ikke af figuren.

Cirka en femtedel af de politiske journalister oplever, at de i høj eller i meget høj grad kan få kontakt til **embedsværket i centraladministrationen i forbindelse med deres journalistiske arbejde.**

På et andet spørgsmål i spørgeskemaet angiver 88 pct. af de politiske journalister, at de har oplevet **ikke at kunne få kontakt til en embedsmand** (jf. appendiks, bilag 1). Figur 3-2 viser de vurderede årsager hertil.

**Figur 3-2: Politiske journalisters oplevede årsager eller bud på, hvad der ligger til grund for, at de ikke kan komme i kontakt med embedsværket**



**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=42. Spørgsmål: Hvilke årsager oplever eller tror du, at der ligger til grund for, at du ikke kan få kontakt til embedsmænd? De politiske journalisterne har kunnet angive alle de årsager, de har fundet relevante.

Boks 3-1 nedenfor giver nogle eksempler på, hvad de politiske journalister fortæller om embedsværkets tilgængelighed.

**Boks 3-1: Eksempler på politiske journalisters udtalelser vedrørende embedsværkets tilgængelighed**



*"Som regel er pressemedarbejderen gatekeeper, men der er bare enorm forskel på, om de kan (vil?) hjælpe med kontakt til den relevante person."*



*"Men generelt skal det siges, at både de og pressemedarbejderne gerne vil tale baggrund, når der skal forklares teknikaliteter."*



*"Det er min oplevelse, at både skriftlige svar og pressemedarbejderen som bindeled kan forsinke opklaringen af faktuelle spørgsmål, som vil hjælpe mig til at dække dansk politik præcist og korrekt."*

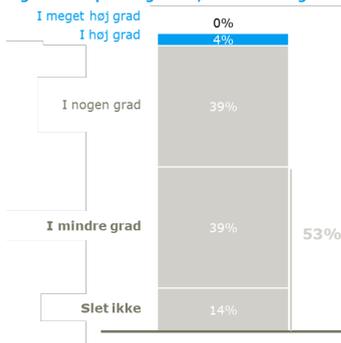


*"Det ville styrke journalistikken og borgernes viden, hvis pressen fik adgang til flere embedsmænd eller baggrundsbriefinger om sager, som er oppe i tiden. Det skete for eksempel under spørgsmålet om forsvarsforbeholdet."*

## 4. OFFENTLIGHEDSLOVEN

Dette afsnit afdækker de politiske journalisters syn på offentlighedsloven, herunder journalisterens syn på aktindsigt som et brugbart journalistisk redskab og sagsbehandling af aktindsigt. Den første figur viser, i hvilken grad de politiske journalister oplever, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til formålet med loven.

Figur 4-1: Oplevet grad af, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til formålet med loven



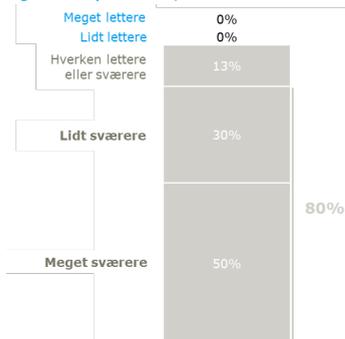
**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=56. Spørgsmål: *I hvilken grad oplever du samlet set, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til dette formål?* To 'ved ikke'-svar (4 pct.) fremgår ikke af figuren. Offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte:

1) Informations- og ytringsfriheden, 2) borgernes deltagelse i demokratiet, 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og 5) tilliden til den offentlige forvaltning.

53 pct. af de politiske journalister oplever i mindre grad (39 pct.) eller slet ikke (14 pct.), at **forvaltningen af offentlighedsloven lever op til formålet med loven**. Kun 4 pct. af de politiske journalister er i høj grad enige i udsagnet, og 39 pct. er i nogen grad enige.

Figur 4-2 afdækker, hvorvidt de politiske journalister oplever, at det er blevet lettere eller sværere at få aktindsigt i centraladministrationens arbejde de **seneste fem år**.

Figur 4-2: Oplevelse af, om det er blevet lettere eller sværere at få aktindsigt inden for de seneste fem år



**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=56. Spørgsmål: *Oplever du, at det er blevet lettere eller sværere at få aktindsigt i centraladministrationens arbejde de seneste fem år?* Fire 'ved ikke'-svar (7 pct.) fremgår ikke af figuren.

Fire ud af fem politiske journalister mener, at det er blevet lidt (30 pct.) eller meget (50 pct.) sværere at **få aktindsigt i centraladministrationens arbejde de seneste fem år**. Ingen af de adspurgte journalister angiver, at det er blevet lettere. Omkring hver tiende politiske journalist (13 pct.) svarer, at det hverken er blevet lettere eller sværere.

Ovenstående mønster reflekteres også i et andet spørgsmål i spørgeskemaet, hvor 76 pct. af de politiske journalister angiver, at aktindsigt slet ikke (37 pct.) eller i mindre grad (39 pct.) **gives inden for de officielle retningslinjer for tidsfrister** (jf. appendiks, bilag 1).

Derudover angiver kun 10 pct. af de politiske journalister i et tredje spørgsmål i spørgeskemaet, at myndighederne i høj grad er **hjælpssomme med at finde de materialer, som en aktindsigt omhandler** (jf. appendiks, bilag 1).

Boks 4-1 giver nogle eksempler på, hvad de politiske journalister fortæller om offentlighedsloven.

#### Boks 4-1: Eksempler på politiske journalisters udtalelser vedrørende offentlighedsloven



*"Jeg erindrer ikke, at jeg på noget tidspunkt har modtaget en aktindsigt fra et ministerium inden for syv dage."*



*"En meget lang ventetid på aktindsigt kan dermed forhindre, at relevant information kommer frem til offentligheden, mens et emne er til debat."*



*"Min erfaring er, at det er overraskende forskelligt, hvordan loven håndteres på tværs af ministerier. Og der er alt for vide muligheder for at holde ting tilbage og trække processer i langdrag, hvis det er politisk opportunt."*

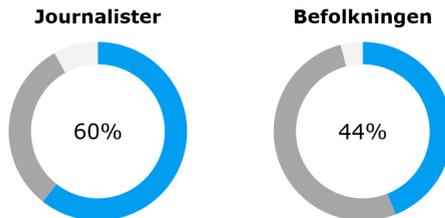


*"Årsagerne har været svingende, men oftest er 'travlhed' årsagen."*

## 5. SAMSPIL MED POLITIKERE – TILLID

Det næste tema omfatter en række spørgsmål, der afdækker de politiske journalisters tillid til de danske politikere. Som rammesætning for spørgsmålene er det blevet præciseret, at politikere dækker over ministre og folketingspolitikere. Den første figur viser andelen af politiske journalister med stor tillid til politikere, sammenholdt med andelen af borgere med stor tillid til politikere.

Figur 5-1: Andel af hhv. politiske journalister og borgere med stor tillid til politikere



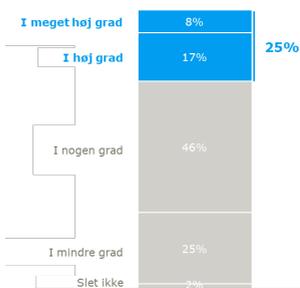
**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=48. Spørgsmål: *Hvor stor tillid har du i al almindelighed til danske politikere?* Befolkningsundersøgelse. N=1504. Spørgsmål: *Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske politikere?* Den blå del af cirklen viser andelen, der har angivet, at de har 'stor' eller 'meget stor' tillid; den grå del viser andelen, der har 'begrænset' eller 'meget begrænset tillid', og den hvide del angiver 'ved ikke'-svar.

Tilliden til de danske politikere **er større blandt politiske journalister** sammenlignet med den brede danske befolkning.

**Seks ud af ti af de politiske journalister** har stor tillid til de danske politikere. En tredjedel (31 pct.) har begrænset tillid, mens de resterende politiske journalister (8 pct.) er i tvivl. Næsten **halvdelen** (44 pct.) af danskerne har stor tillid til de danske folketingspolitikere, mens mere end halvdelen (52 pct.) har begrænset tillid til politikerne. De sidste 4 pct. er i tvivl.

Figur 5-2 viser den oplevede grad af tillid til publicistiske medier blandt politikere.

Figur 5-2: Politiske journalisters oplevede grad af tillid til publicistiske medier blandt politikere



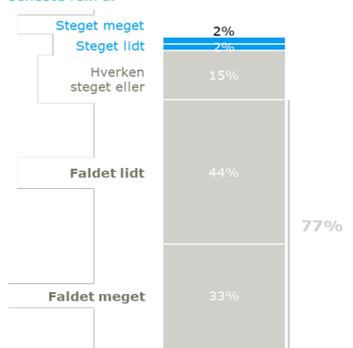
**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=48. Spørgsmål: *I hvilken grad oplever du, at politikere har tillid til publicistiske medier?* Et 'ved ikke'-svar (2 pct.) fremgår ikke af figuren.

25 pct. af de politiske journalister oplever, at de **danske politikere har høj tillid til de danske publicistiske medier**. Cirka samme andel (27 pct.) oplever, at politikerne i mindre grad eller slet ikke har tillid. Endelig oplever knap halvdelen af de politiske journalister (46 pct.), at politikerne i nogen grad har tillid til de publicistiske medier.

## 6. SAMSPIL MED POLITIKERE - TILGÆNGELIGHED

Dette afsnit kredser om journalisterne oplevelse af politikernes tilgængelighed. Som rammesætning for spørgsmålene er det blevet præciseret, at politikere dækker over ministre og folketingspolitikere. Den første figur viser, hvorvidt de politiske journalister har oplevet en stigning eller et fald i politikernes tilgængelighed inden for de seneste fem år.

**Figur 6-1: Politiske journalisters oplevelse af, om politikernes tilgængelighed er steget eller faldet inden for de seneste fem år**

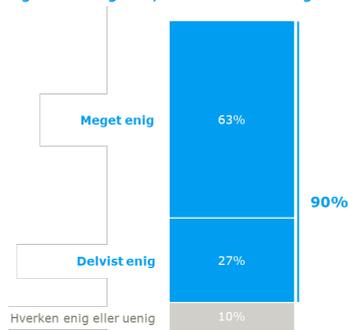


**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=48. Spørgsmål: *Oplever du, at politikernes tilgængelighed for pressen er steget eller faldet over de seneste fem år?* To 'ved ikke'-svar (4 pct.) fremgår ikke af figuren.

77 pct. af de politiske journalister oplever, at **politikernes tilgængelighed er faldet** lidt (44 pct.) eller meget (33 pct.) over de seneste fem år. Kun 4 pct. mener, at politikernes tilgængelighed er steget, mens 15 pct. af journalisterne hverken mener, at politikernes tilgængelighed er steget eller faldet over de seneste fem år.

Figur 6-2 afdækker, hvorvidt de politiske journalister er enige i, at ministre og ministerier i stigende grad benytter sig af skriftlige svar på journalisternes henvendelser.

**Figur 6-2: Enighed i, hvorvidt ministre og ministerier i højere grad benytter skriftlige svar på henvendelser**



**Note:** Spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af Presselogen. N=48. Spørgsmål: *Jeg modtager i stigende grad skriftlige svar på mine henvendelser til ministre eller ministerier.*

Ni ud af 10 af de politiske journalister angiver, at de i stigende grad **modtager skriftlige svar på deres henvendelser til ministre og ministerier**. Hver tiende politiske journalist er hverken enig eller uenig i udsagnet, og ingen er uenige heri.

Boks 6-1 viser nogle eksempler på, hvordan de politiske journalister oplever politikernes tilgængelighed.

**Boks 6-1: Eksempler på politiske journalisters udtalelser vedr. politikernes tilgængelighed**



*"Folketinget har gennem årene fjernet rammer for uformel kontakt (mellem politikere og politiske journalister)."*



*"De (politikere) stiller i mindre grad end tidligere op til interview. Både om deres egen politik og om kritiske historier."*



*"Selvom særligt ministre er blevet mindre tilgængelige for pressen, så er det vigtigt at understrege, at der er stor forskel ministrene imellem."*

Boks 6-2 viser nogle eksempler på, hvordan de politiske journalister oplever, at politikerne bruger de sociale medier.

**Boks 6-2: Eksempler på politiske journalisters udtalelser vedr. politikernes brug af sociale medier**



*"Sociale medier har gjort ministre og politikere mindre tilgængelige."*



*"Jeg synes generelt, at politikerne gerne vil tale. Men det er også klart, at de hellere vil styre deres egen kommunikation, og det er nu engang lettere, hvis man selv bestemmer, hvad der skal skrives."*



*"De (politikere) vil hellere komme ud med deres budskaber på deres Facebook- og Twitter-profil, hvis de ved, at emnet er omtåleligt, og at de skal besvare kritiske spørgsmål."*



*"Jeg oplever, at politikerne er meget bevidste om, at de når ud til mange flere brugere, hvis de lægger noget på deres egne profiler på sociale medier, end hvis de giver et interview til et medie."*



## BILAG 1 - APPENDIKS

### JOURNALISTSUNDERSØGELSE

Gennemført af Rambøll på vegne af ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier.

Dato: 07-10-2022.

Rambøll Management Consulting (Rambøll) gennemfører i 2022 en række analyser for ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>. I en delrapport har vi præsenteret hovedresultaterne fra den spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll har gennemført blandt politiske journalister, der er medlem af Presselogen. Presselogen er en forening for journalister og medarbejdere, der er akkrediteret af Folketinget, og som har deres daglige virke på eller i tilknytning til Christiansborg. Formålet med undersøgelsen er at bidrage til at belyse, hvilke dilemmaer og udfordringer medierne oplever i interaktionen med politikere og embedsværket, og i givet fald hvad omfanget af udfordringerne er (undersøgelsesspørgsmål 2).

Nærværende bilag beskriver indledningsvist datagrundlaget og de metodiske valg i denne journalistundersøgelse. Den resterende del af rapporten består af frekvenstabeller, der præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen.

#### 1. Metode

Journalistundersøgelsen er gennemført blandt politiske journalister, der er medlem af Presselogen. Spørgerammen er udviklet i henhold til nedenstående proces:

- Første udkast til spørgerammen målrettet politiske journalister blev udarbejdet af Mette Østergaard, chefredaktør på Berlingske og medlem af ekspertudvalget, i maj 2022.
- Spørgerammen er efterfølgende blevet **kvalificeret** af de øvrige medlemmer af ekspertudvalget, Djøf's sekretariat og Rambøll i løbet af juni 2022.

Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra mandag den 20. juni til og med fredag den 16. september 2022. Svarfristen blev udskudt fra juli til september for at få flere besvarelser med og dermed styrke datagrundlaget. Forud for undersøgelsen modtog de politiske journalister en mail med et personligt link til spørgeskemaundersøgelsen. For at sikre diskretion blev spørgeskemaet opsat således, at det ikke var muligt at koble respondenterne med deres svar.

Spørgeskemaet blev distribueret til 121 politiske journalister, hvoraf 56 besvarede spørgeskemaet. Svarprocenten for journalistundersøgelsen er dermed 46 pct. 48 af de 56 respondenter har gennemført hele spørgeskemaet, mens de resterende otte respondenter har besvaret dele af spørgeskemaet. Alle 56 besvarelser er medtaget i analysen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Læs mere her: [Dybvad-udvalget | Se hvem der er med i Djøf | Djøf \(djoef.dk\)](#)

<sup>2</sup> Spørgeskemaet blev også udsendt af Foreningen for Undersøgelse Journalistik (FUJ) via deres nyhedsbrev. På grund af for få besvarelser og usikkerhed om, hvorvidt besvarelserne er fra medlemmer af FUJ eller andre personer tilmeldt FUJ's nyhedsbrev, indgår disse besvarelser ikke i hovedrapporten eller bilag.

## 2. Frekvenstabeller

Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen.

### 2.1 Spørgsmål vedr. de politiske journalisters samspil med embedsværket

Disse spørgsmål afdækker journalisternes grad af kontakt og tillid til embedsværket i de danske ministerier, ligesom de kredser om nogle af de potentielle udfordringer i samspillet mellem politiske journalister og embedsværket. Endelig er journalisterne blevet bedt om at forholde sig til, om embedsværket lever op til de pligter og det ansvar, de skal efterleve, når de betjener deres minister og løser opgaver i ministerierne.

Som rammesætning for spørgsmålene er det blevet præciseret, at undersøgelsen fokuserer på samspillet i centraladministrationen, hvorfor journalisternes oplevelser med kommuner og regioner ikke er relevante.

**Tabel 1: Hyppigheden af dialog mellem politiske journalister og embedsværket i centraladministrationen**

Hvor ofte taler du med en embedsmand i centraladministrationen i forbindelse med dit journalistiske arbejde?	
Svarkategorier	Fordeling
Flere gange om ugen	22,4%
Én gang om ugen	10,2%
Flere gange om måneden	26,5%
Én gang om måneden	16,3%
Én gang i kvartalet	6,1%
Én gang hvert halve år	6,1%
Sjældnere	6,1%
Aldrig	4,1%
Ved ikke	2,0%

Note: N=49

**Tabel 2: Politiske journalisters oplevelse af at kunne få kontakt til embedsværket i centraladministrationen**

I hvilken grad oplever du, at du kan få kontakt til embedsværket i centraladministrationen i forbindelse med dit journalistiske arbejde?	
Svarkategorier	Fordeling
Slet ikke	6,4%
I mindre grad	38,3%
I nogen grad	34,0%
I høj grad	17,0%
I meget høj grad	2,1%
Ved ikke	2,1%

Note: N=47. Spørgsmålet er IKKE stillet til respondenter, der svarede 'Aldrig' i Tabel 1.

**Tabel 3: Politiske journalisters tillid til embedsværket i de danske ministerier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til embedsmænd i de danske ministerier?	
Svarkategorier	Fordeling
Meget stor tillid	22,4%
Ret stor tillid	57,1%
Ret begrænset tillid	12,2%
Meget begrænset tillid	6,1%
Ved ikke	2,0%

Note: N=48

**Tabel 4: Politiske journalisters tiltro til den enkelte embedsmand**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand ...	
Svarkategorier	Fordeling
... overholder loven	
Helt enig	37,5%
Delvist enig	45,8%
Hverken enig eller uenig	8,3%
Delvist uenig	6,2%
Helt uenig	0,0%
Ved ikke	2,1%
... holder sig til sandheden	
Helt enig	16,7%
Delvist enig	45,8%
Hverken enig eller uenig	18,8%
Delvist uenig	14,6%
Helt uenig	2,1%
Ved ikke	2,1%
... ikke lader egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, som embedsmanden yder ministeren	
Helt enig	47,9%
Delvist enig	29,2%
Hverken enig eller uenig	12,5%
Delvist uenig	6,2%
Helt uenig	0,0%
Ved ikke	4,2%
... siger fra, hvis det er klart, at en overordnet giver ordre til ulovlige handlinger	
Helt enig	12,5%
Delvist enig	33,3%
Hverken enig eller uenig	10,4%
Delvist uenig	22,9%
Helt uenig	10,4%
Ved ikke	10,4%

Note: N=48

**Tabel 5: Politiske journalisters oplevelse af deres samarbejde med embedsværket**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?	
Svarkategorier	Fordeling
Jeg har en tillidsfuld relation til de embedsmænd, som jeg taler med i forbindelse med mit journalistiske arbejde	
Helt enig	27,1%
Delvist enig	37,5%
Hverken enig eller uenig	14,6%
Delvist uenig	12,5%
Helt uenig	4,2%
Ved ikke	4,2%
Jeg oplever, at embedsmænd i centraladministrationen frit kan tale med medierne	
Helt enig	0,0%
Delvist enig	8,3%
Hverken enig eller uenig	18,8%
Delvist uenig	18,8%
Helt uenig	54,2%
Ved ikke	0,0%
Jeg oplever i stigende grad, at kontakten til embedsmænd bliver erstattet af kontakt til presse- eller kommunikationsmedarbejdere i centraladministrationen	
Helt enig	66,7%
Delvist enig	25,0%
Hverken enig eller uenig	6,2%
Delvist uenig	2,1%
Helt uenig	0,0%
Ved ikke	0,0%

Note: N=48

**Tabel 6: Politiske journalisters oplevelse af at kunne få kontakt til embedsværket i centraladministrationen**

Har du oplevet, at du ikke kan få kontakt til en embedsmand?	
Svarkategorier	Fordeling
Ja	87,5%
Nej	12,5%

Note: N=48

**Tabel 7: Politiske journalisters årsager til, at de ikke kan få kontakt til embedsværket**

Hvilke årsager oplever eller tror du, at der ligger til grund for, at du ikke kan få kontakt til embedsmænd? Det er muligt at sætte flere kryds.	
Svarkategorier	Fordeling
Frygt for at sige noget, der går imod regeringens politik	59,5%
Frygt for at give forkerte fakta	16,7%
At de ikke må for overordnede	69,0%
De har ikke tid	28,6%
De har ikke den fornødne viden	0,0%
Manglende tillid til mig som journalist	33,3%
Kontakten skal gå igennem presse- eller kommunikationsmedarbejdere	88,1%
Andet	9,5%
Ved ikke	0,0%

Note: N=42. Spørgsmål er KUN stillet til respondenter, der svarede 'Ja' i Tabel 6.

## 2.2 Spørgsmål vedr. offentlighedsloven

Disse spørgsmål afdækker de politiske journalisters syn på offentlighedsloven, herunder journalisterens syn på aktindsigt som et brugbart journalistisk redskab og sagsbehandling af aktindsigt.

Overordnet har offentlighedsloven til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte:

- 1) Informations- og ytringsfriheden
- 2) Borgernes deltagelse i demokratiet
- 3) Offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning
- 4) Mediernes formidling af informationer til offentligheden
- 5) Tilliden til den offentlige forvaltning.

**Tabel 8: Politiske journalisters oplevelse af, at offentlighedsloven lever op til sit formål**

I hvilken grad oplever du samlet set, at forvaltningen af offentlighedsloven lever op til dette formål?	
Svarkategorier	Fordeling
Slet ikke	14,3%
I mindre grad	39,3%
I nogen grad	39,3%
I høj grad	3,6%
I meget høj grad	0,0%
Ved ikke	3,6%

Note: N=56.

**Tabel 9: Politiske journalisters oplevelse af aktindsigt som et brugbart journalistisk redskab**

I hvilken grad anser du aktindsigt for at være et brugbart journalistisk redskab?	
Svarkategorier	Fordeling
Slet ikke	0,0%
I mindre grad	12,5%
I nogen grad	37,5%
I høj grad	21,4%
I meget høj grad	28,6%
Ved ikke	0,0%

Note: N=56.

**Tabel 10: Politiske journalisters oplevelse af, om det er blevet lettere eller sværere at få aktindsigt**

Oplever du, at det er blevet lettere eller sværere at få aktindsigt i centraladministrationens arbejde de seneste fem år?	
Svarkategorier	Fordeling
Meget lettere	0,0%
Lidt lettere	0,0%
Hverken lettere eller sværere	12,5%
Lidt sværere	30,4%
Meget sværere	50,0%
Ved ikke	7,1%

Note: N=56.

**Tabel 11: Politiske journalisters oplevelse af sagsbehandlingen af aktindsigt**

I hvilken grad oplever du ...	
Svarkategorier	Fordeling
... at aktindsigt gives inden for de officielle retningslinjer for tidsfrister?	
Slet ikke	37,3%
I mindre grad	39,2%
I nogen grad	17,6%
I høj grad	0,0%
I meget høj grad	2,0%
Ved ikke	3,9%
... at myndighederne er hjælpsomme med at finde det materiale, som en aktindsigt omhandler?	
Slet ikke	7,8%
I mindre grad	33,3%
I nogen grad	47,1%
I høj grad	7,8%
I meget høj grad	2,0%
Ved ikke	2,0%

Note: N=51.

**2.3 Spørgsmål vedr. de politiske journalisters samspil med politikere**

Disse spørgsmål afdækker de politiske journalisters tillid til de danske politikere, ligesom de samtidig kredser om journalisters oplevelse af politikernes tilgængelighed.

Som rammesætning for spørgsmålene er det blevet præciseret, at politikere dækker over ministre og folketingspolitikere.

**Tabel 12: Politiske journalisters tillid til danske politikere**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske politikere?	
Svarkategorier	Fordeling
Meget stor tillid	2,1%
Ret stor tillid	58,3%
Ret begrænset tillid	27,1%
Meget begrænset tillid	4,2%
Ved ikke	8,3%

Note: N=48.

**Tabel 13: Politiske journalisters oplevelse af udviklingen i politikernes tilgængelighed for pressen**

Oplever du, at politikernes tilgængelighed for pressen er steget eller faldet over de seneste fem år?	
Svarkategorier	Fordeling
Steget meget	2,1%
Steget lidt	2,1%
Hverken steget eller faldet	14,6%
Faldet lidt	43,8%
Faldet meget	33,3%
Ved ikke	4,2%

Note: N=48.

**Tabel 14: Politiske journalisters oplevelse af udviklingen i brugen af skriftlige svar fra ministre og ministerier**

Jeg modtager i stigende grad skriftlige svar på mine henvendelser til ministre eller ministerier	
Svarkategorier	Fordeling
Helt enig	62,5%
Delvist enig	27,1%
Hverken enig eller uenig	10,4%
Delvist uenig	0,0%
Helt uenig	0,0%
Ved ikke	0,0%

Note: N=48.

**Tabel 15: Politiske journalisters oplevelse af politikernes tillid til de publicistiske medier**

I hvilken grad oplever du, at politikere har tillid til de publicistiske medier?	
Svarkategorier	Fordeling
Slet ikke	2,1%
I mindre grad	25,0%
I nogen grad	45,8%
I høj grad	16,7%
I meget høj grad	8,3%
Ved ikke	2,1%

Note: N=48.

#### 2.4 Spørgsmål vedr. hastighed

Disse spørgsmål afdækker dels de politiske journalisters oplevelse af deres eget produktionspres sammenlignet med for fem år siden, dels udviklingen i de politiske journalisters svarfrister til politikere for at medvirke i deres artikler.

**Tabel 16: Politiske journalisters oplevelse af udviklingen i eget produktionspres**

Hvordan er dit produktionspres i dag sammenlignet med for fem år siden?	
Svarkategorier	Fordeling
Meget større	12,5%
Lidt større	33,3%
Hverken større eller mindre	41,7%
Lidt mindre	8,3%
Meget mindre	0,0%
Ved ikke	4,2%

Note: N=48.

**Tabel 17: Udviklingen i de politiske journalisters svarfrister til politikere for at medvirke i artikler**

Hvordan er dine egne svarfrister til politikere for at medvirke i artikler i dag sammenlignet med for fem år siden?	
Svarkategorier	Fordeling
Meget længere	0,0%
Lidt længere	18,8%
Hverken længere eller kortere	60,4%
Lidt kortere	10,4%
Meget kortere	4,2%
Ved ikke	6,2%

Note: N=48.

## 2.5 Spørgsmål vedr. løsninger

Dette spørgsmål afdækker de politiske journalisters syn på, hvorvidt tekniske briefinger i forbindelse med fremlæggelser på pressemøder er hensigtsmæssigt.

**Tabel 18: Politiske journalisters syn på, om tekniske briefinger er et hensigtsmæssigt tiltag**

Nogle ministerier har indført tekniske briefinger i forbindelse med fremlæggelser på pressemøder. Er det en god idé?	
Svarkategorier	Fordeling
Ja	77,1%
Nej	4,2%
Ved ikke	18,8%

Note: N=48.



## Bilag 5

### **EKSPERTUDVALG FOR BEDRE SAMSPIL MELLEM POLITIKERE, EMBEDSVÆRK OG MEDIER**

BEFOLKNINGSUNDERSØGELSE  
HOVEDRESULTATER

30. JUNI 2022

RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING



**INDHOLD**

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Tillid til embedsværk, politikere og medier</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Befolkningens tiltro til embedsværket</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Befolkningens oplevelse af politikere</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Tilfredshed med det politiske system og samarbejdet mellem politikere og embedsværk</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Befolkningens tillid til medier</b>	<b>8</b>
<b>7.</b>	<b>Tillid på tværs af forskellige borgere</b>	<b>9</b>

## 1. INDLEDNING

Denne delrapport præsenterer **hovedresultaterne** fra en spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll Management Consulting (i samarbejde med Norstat) har gennemført blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning. Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra onsdag den 15. juni til og med mandag den 27. juni 2022.

Befolkningsundersøgelsen er gennemført på vegne af det uafhængige ekspertudvalg, som Djøf har nedsat til at se nærmere på samspillet mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>.

Formålet med undersøgelsen er at kaste lys over **befolkningens tillid** til politikere, embedsværk og medier samt borgernes **oplevelse af samspillet** mellem disse aktører.

Foruden denne delrapport er der udarbejdet et **appendiks** (bilag 1), der præsenterer datagrundlaget, beskriver de metodiske valg samt præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen og det efterfølgende analysearbejde.

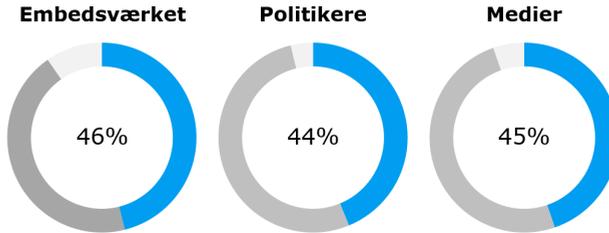
Det endelige datagrundlag for befolkningsundersøgelsen består af **1.504 respondenter**, der i meget høj grad afspejler den samlede population af danskere på centrale karakteristika som køn, alder, geografi og uddannelse.

For at sikre den bedst mulige **repræsentativitet** i undersøgelsen, er der foretaget en mindre vægtning af datagrundlaget.

## 2. TILLID TIL EMBEDSVÆRK, POLITIKERE OG MEDIER

Figuren nedenfor illustrerer, hvor stor tillid den danske befolkning i al almindelighed har til embedsværket, politikere og medier.

Figur 2-1: Andel af befolkningen med stor tillid til embedsværket, politikere og medier



**Note:** N=1.504. Spørgsmål: Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?

Mere end fire ud af 10 (46 pct.) har stor tillid til **embedsmænd i de danske ministerier**. Næsten samme andel (44 pct.) har begrænset tillid til embedsværket, mens de resterende danskere (10 pct.) er i tvivl.

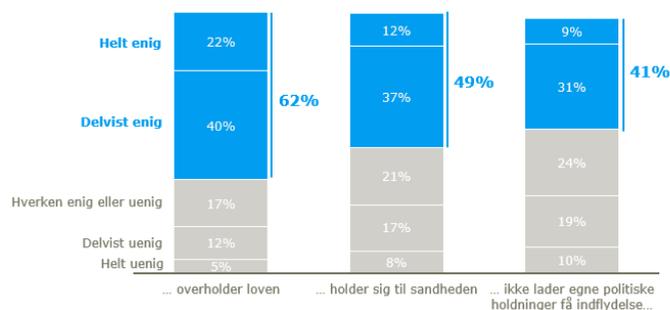
I tråd hermed er der 44 pct. af danskerne, der har stor tillid til de **danske folketingspolitikere og ministre**, mens mere end halvdelen (52 pct.) har begrænset tillid til politikerne. De sidste 4 pct. er i tvivl.

Endelig har 45 pct. af danskerne stor tillid til de **danske medier**, mens halvdelen af danskerne (50 pct.) modsat har begrænset tillid. De sidste 5 pct. er i tvivl.

### 3. BEFOLKNINGENS TILTRO TIL EMBEDSVÆRKET

Det næste tema omfatter en række spørgsmål, der afdækker befolkningens tillid til embedsværket i de danske ministerier. Som rammesætning til spørgsmålene er det blevet præciseret, at embedsværket i de danske ministerier dækker over medarbejdere og chefer i centraladministrationen, og at respondenternes oplevelse med kommuner og regioner derfor ikke er relevante. Figuren nedenfor viser andelen af danskere, som er enige eller helt enige i en række udsagn vedrørende tiltro til embedsværket.

Figur 3-1: Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand...

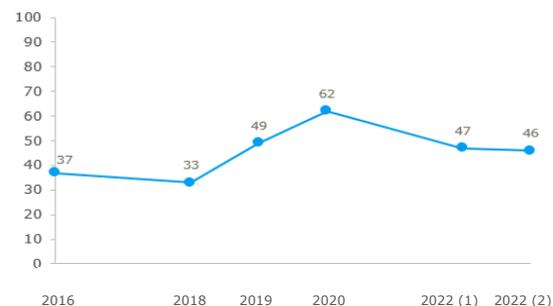


Note: N=1.504. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? *Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand...*

Mere end seks ud af 10 danskere (62 pct.) har tiltro til, at den enkelte embedsmand **overholder loven**, mens halvdelen (49 pct.) har tiltro til, at de **holder sig til sandheden**. En fjerdedel af danskerne (25 pct.) har modsat ikke tiltro til, at embedsværket holder sig til sandheden.

Fire ud af 10 danskere (41 pct.) har tiltro til, at embedsværket ikke lader **egne politiske holdninger** få indflydelse på den rådgivning og bistand, som embedsmanden yder for ministeren. Tre ud af 10 (29 pct.) er modsat uenige i dette udsagn. Figuren nedenfor viser udviklingen i danskerne tillid til embedsværket over tid.

Figur 3-2: Danskerne tillid til embedsværket over tid



Note: Andel af danskere, der har tillid til embedsværket over tid.

Kilde: Forskellige undersøgelser foretaget af hhv. Norstat (2016, 2018), Epinion (2019, 2020 & 2022) og Rambøll (2022). Spørgsformulering i målinger af Norstat (2016 & 2018) og Epinion (2022) er identisk med Rambøll (2022). De øvrige målinger af Epinion (2019 & 2020) tager afsæt i en anden spørgsformulering, hvilket kan have betydning for resultaterne.

Danskernes tillid til embedsværket er i juni 2022 stort set **uændret**, sammenlignet med en tilsvarende måling af Epinion fra februar 2022<sup>2</sup>.

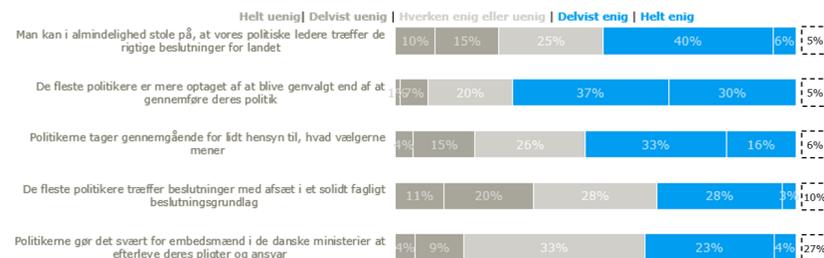
I dag har flere tillid til embedsværket, sammenlignet med 2016 og 2018. Tilliden er dog **faldet siden 2020**, hvor danskernes tillid til embedsværket under corona-krisen var rekordhøj ifølge en måling fra Epinion. Det understøttes af andre undersøgelser, der peger på, at danskernes tillid til embedsværket er faldet det seneste år (Primetimes Tillidsbarometer 2022).

#### 4. BEFOLKNINGENS OPLEVELSE AF POLITIKERE

Dette afsnit afdækker befolkningens oplevelse af politikere. Som rammesætning til spørgsmålene er det blevet præciseret, at politikere dækker over ministre og folketingspolitikere, og at respondenternes oplevelse med regions- og kommunalpolitikere ikke er relevante.

Figur 4-1 viser graden af enighed i en række udsagn vedrørende befolkningens oplevelse af politikere.

Figur 4-1: Enighed i udsagn om oplevelse af politikere



**Note:** N=1.504. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Andelen af 'ved ikke'-svar er angivet i de stiplede kasser. Bemærk, at flere af udsagnene er negativt formuleret, hvorfor en høj andel af enige svar ikke nødvendigvis er positivt.

Knap halvdelen af danskerne er enten delvist (40 pct.) eller helt (6 pct.) enige i, at man i almindelighed kan stole på, at vores politiske ledere **træffer de rigtige beslutninger** for landet. Modsat er en fjerdedel af befolkningen (25 pct.) uenige i dette udsagn.

Tre ud af 10 danskere (31 pct.) er enige i, at de fleste politikere træffer beslutninger med **afsæt i et solidt fagligt beslutningsgrundlag**. Samme andel (31 pct.) er uenige i dette udsagn.

Endelig oplever 27 pct. af den danske befolkning, at **politikere gør det svært for embedsværket** i de danske ministerier at efterleve deres pligter og ansvar. Samme andel (27 pct.) svarer dog 'ved ikke', hvilket vidner om, at det er et svært spørgsmål at svare på.

## 5. TILFREDSHED MED DET POLITISKE SYSTEM OG SAMARBEJDET MELLEML POLITIKERE OG EMBEDSVÆRK

Spørgsmålene af rapporteret i dette afsnit omhandler befolkningens tilfredshed med det politiske system og samarbejdet mellem politikere og embedsværket. Den første figur viser den overordnede tilfredshed med hhv. det politiske system og samarbejdet mellem politikere og embedsværket.

Figur 5-1: Tilfredshed med det politiske system og samarbejdet mellem politikere og embedsværket



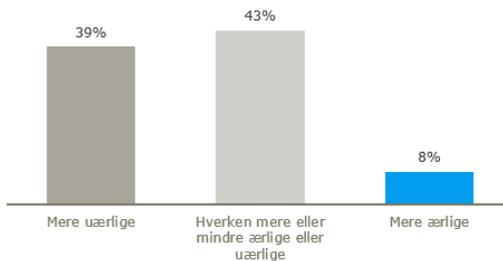
**Note:** N=1.504. Spørgsmål: Hvor tilfreds er du generelt med den måde, det politiske system fungerer på i Danmark? Hvor tilfreds er du generelt med den måde, som samarbejdet mellem politikere og embedsmænd i de danske ministerier fungerer på? Hhv. 3 pct. og 21 pct. har svaret 'ved ikke'.

Vi har spurgt danskerne om, hvor tilfredse de generelt er med den måde, det politiske system fungerer på i Danmark (på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder særdeles utilfreds og 10 betyder særdeles tilfreds). **Halvdelen af befolkningen angiver** et tal fra 7 til 10, og synes derfor at være tilfredse med det politiske system, mens 13 pct. af danskere er utilfredse med det politiske system og derfor angiver et tal mellem 0 og 3. Endelig svarer 3 pct. 'ved ikke'.

Vi har også spurgt danskerne om, hvor tilfredse de er med den måde, som samarbejdet mellem politikere og embedsværket i de danske ministerier fungerer på. **En tredjedel af befolkningen angiver** et tal fra 7 til 10 og synes derfor at være tilfredse med samspillet mellem politikere og embedsværket i centraladministrationen. Modsat angiver 12 pct. af danskerne et tal mellem 0 og 3, mens en stor andel på 21 pct. svarer 'ved ikke' til dette spørgsmål.

Den næste figur viser, hvorvidt befolkningen mener, at politikere er mere ærlige i dag end de har været før i tiden.

Figur 5-2: Grad af ærlighed blandt politikere i forhold til før i tiden



**Note:** N=1.504. Spørgsmål: Er politikerne i dag efter din mening mere eller mindre uærlige, end politikerne var før i tiden? De resterende 10 pct. har svaret 'ved ikke'.

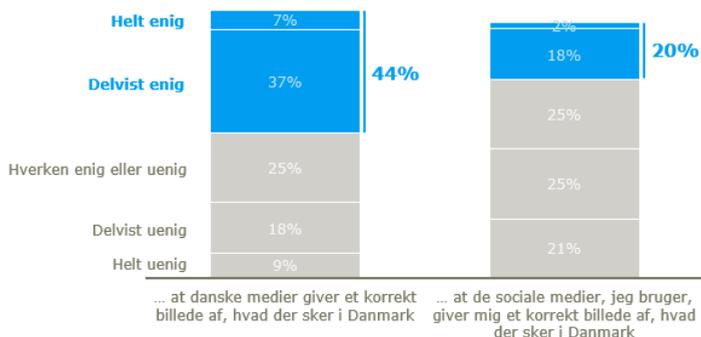
Fire ud af 10 danskere (39 pct.) oplever, at politikerne i dag er enten meget mere, mere eller lidt **mere uærlige** i dag, end de var før i tiden. Kun én ud af 10 (8 pct.) svarer, at politikerne i dag er meget mere, mere eller lidt mere ærlige i dag.

Den resterende del af befolkningen (43 pct.) svarer, at politikerne i dag hverken er mere eller mindre ærlige eller uærlige, end de var før i tiden, mens 10 pct. svarer 'ved ikke'.

## 6. BEFOLKNINGENS TILLID TIL MEDIER

Dette afsnit afdækker befolkningens tillid til medierne. Figuren angiver andelen af befolkningen, der er enige i to udsagn om tillid til forskellige medier.

Figur 6-1: Jeg har tillid til...



Note: N=1.504. Spørgsmål: Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? *Jeg har tillid til...*

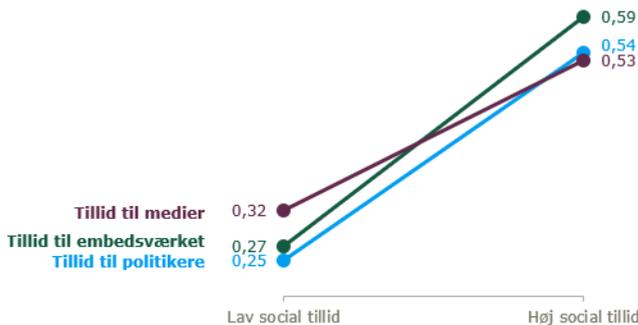
Mere end fire ud af 10 danskere (44 pct.) har tillid til, at de danske medier giver et **korrekt billede** af, hvad der sker i Danmark. Modsat er 27 pct. af befolkningen uenige i dette udsagn. I tråd hermed er halvdelen (50 pct.) enige i, at mediernes nyhedsdækning fokuserer mere på det strategiske spil end på det politiske indhold, og at mediernes dækning af politik skaber forhastede beslutninger (jf. appendiks, bilag 1).

Sluttelig har befolkningen generelt **lav tillid til de sociale medier**. To ud af 10 danskere (20 pct.) har således tillid til, at de sociale medier, som de selv bruger, giver et korrekt billede af, hvad der sker i Danmark, mens 46 pct. er uenige i dette udsagn. Det fremhæves også i andre undersøgelser, der bl.a. peger på, at Danmark er det vestlige land i verden, der har lavest tillid til indhold på sociale medier, og at danskernes tillid til medierne generelt er dalende (Primetimes Tillidsbarometer, 2022).

## 7. TILLID PÅ TVÆRS AF FORSKELLIGE BORGERE

Dette afsnit afdækker befolkningens tillid til hhv. embedsværket, politikere og medier på tværs af baggrundsspørgsmål vedrørende social tillid og politisk interesse. Den første figur viser forskellene i tillidsniveauer på tværs af niveauer af social tillid.

Figur 7-1: Forskelle i tillid mellem borgere, der har henholdsvis lav og høj generaliseret social tillid

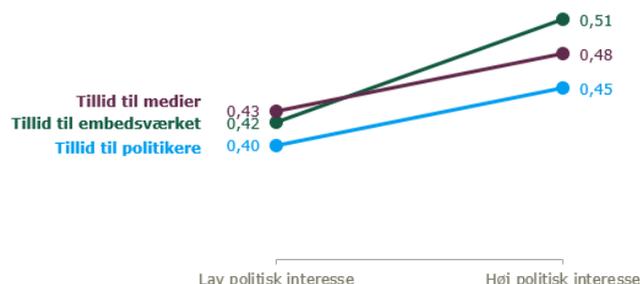


**Note:** Tillid til embedsværket, politikere og medier er omkodet, så skalaen bevæger sig fra 0-1. Jo højere tal, jo højere tillid. Den generaliserede sociale tillid er opdelt på baggrund af spørgsmålet: Mener du, at de fleste mennesker i det store og hele er til at stole på, eller kan man ikke være for forsigtig, når man har med andre mennesker at gøre? Der er 280 borgere, der har svaret 0-4, og som er vurderet til lav, social tillid, mens der er 524 borgere, der har svaret 8-10, og som er vurderet til høj social tillid.

De statistiske analyser peger på, at danskernes tillid til embedsværket, politikere og medier bl.a. afhænger af, om man i almindelighed mener, at man kan **stole på de fleste andre mennesker**.

Borgere med høj generaliseret social tillid har således en tendens til at udvise større tillid til embedsværket, politikere og medier, sammenlignet med borgere, der generelt ikke stoler på folk. Figuren herunder viser forskellene i tillidsniveauer på tværs af niveauer af politisk interesse.

Figur 7-2: Forskelle i tillid mellem borgere, der har henholdsvis lav og høj politisk interesse



**Note:** Tillid til embedsværket, politikere og medier er omkodet, så skalaen bevæger sig fra 0-1. Jo højere tal, jo højere tillid. Den politiske interesse er opdelt på baggrund af spørgsmålet: Hvor interesseret er du i politik? Der er 613 borgere, der har svaret *slet ikke eller kun lidt interesseret*, og som er vurderet til lav politisk interesse, mens der er 888 borgere, der har svaret *noget eller meget interesseret*, og som er vurderet til høj politisk interesse.

De statistiske analyser peger videre på, at de **politisk interesserede** udviser større tillid til embedsværk, politikere og medier end borgere, der ikke er særligt interesseret i politik.

Analyserne indikerer også, at tilliden til embedsværket og politikere er større hos dem, der ved seneste folketingsvalg stemte på et parti fra rød blok, sammenlignet med borgere, der stemte på et parti fra blå blok (jf. appendiks, bilag 1).

Det skal understreges, at analyserne alene afdækker korrelation (samvariation), og at resultaterne ikke kan fortolkes som kausale årsagssammenhænge.

## BILAG 1 - APPENDIKS

### BEFOLKNINGSUNDERSØGELSE

Gennemført af Rambøll på vegne af ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier.

Dato: 30-06-2022.

Rambøll Management Consulting (Rambøll) gennemfører i 2022 en række analyser for ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier<sup>1</sup>. I en delrapport har vi præsenteret hovedresultaterne fra den spørgeskemaundersøgelse, som Rambøll (i samarbejde med Norstat) har gennemført blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning, der er 18 år eller ældre. Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan befolkningen oplever samspillet mellem politikere, embedsværk og medier, samt hvilken grad af tillid den danske befolkning nærer til disse institutioner og aktører (undersøgelses-spørgsmål 4 i opdraget).

Nærværende appendiks beskriver indledningsvist datagrundlaget og de metodiske valg i denne befolkningsundersøgelse. Den resterende del af rapporten består af frekvenstabeller, der præsenterer alle resultater fra spørgeskemaundersøgelsen, og udvalgte statistiske analyser, der belyser, hvilke faktorer der kan have betydning for borgernes tillid til hhv. embedsværket, politikere og medier.

#### 1. Metode

Befolkningsundersøgelsen er gennemført som en stikprøvebaseret spørgeskemaundersøgelse blandt et **repræsentativt udsnit af den danske befolkning**. Spørgerammen er udviklet i henhold til nedenstående proces:

- Rambøll har siden tildeling af opgaven den 20. maj 2022 gennemført en række indledende aktiviteter, der har haft til formål dels at opbygge viden, dels at kvalificere udviklingen af dataindsamlingsværktøjer for den resterende del af opgaveløsningen. Første udkast til spørgerammen er udarbejdet med afsæt i disse indledende aktiviteter, hvor vi bl.a. har orienteret os i **relevant forskning og eksisterende spørgerammer**, der fokuserer på befolkningens oplevelse af og grad af tillid til politikere, embedsværk og medier.
- Spørgerammen er efterfølgende blevet **kvalificeret af en forsker** med stor erfaring inden for både det faglige genstandsfelt og surveymetoder. I forlængelse heraf er der gennemført tre **pilottest** med respondenter med variation i forhold til deres interesse for politik.
- Endelig er spørgerammen fremsendt til **ekspertudvalget**, som derefter har haft mulighed for at fremsende kvalificerende kommentarer og ændringsforslag.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i samarbejde med **Norstat**, der er Europas førende leverandør af dataindsamling. Norstat har distribueret spørgeskemaet via deres interviewpaneler og været ansvarlig for det løbende feltarbejde, så det sikres, at undersøgelsen afspejler befolkningen på centrale karakteristika som køn, alder, geografi og uddannelse. Dataindsamlingen er gennemført i perioden fra onsdag den 15. juni til og med mandag den 27. juni 2022.

Der er efter dataindsamlingen foretaget **datarens** med henblik på at konsolidere datakvaliteten i undersøgelsen. Konkret er respondenter blevet fjernet fra det endelige datagrundlag, hvis de ikke har gennemført hele spørgeskemaet, eller såfremt de har gennemført spørgeskemaet på kortere tid, end hvad det burde være muligt i forhold til at afgive reelle svar undersøgelsen (mindre end halvanden minut). Endelig har vi fjernet to respondenter, der har svaret 'ved ikke' til samtlige relevante spørgsmål i undersøgelsen.

<sup>1</sup> Læs mere her: [Dybvad-udvalget | Se hvem der er med | Djef | Djef \(djef.dk\)](#)

Det endelige datagrundlag for befolkningsundersøgelsen består derfor af **1.504 respondenter**, der, jf. nedenstående balancetabel, i meget høj grad afspejler befolkningen på centrale karakteristika som køn, alder, geografi og uddannelse. Tabellen giver dels en rå **målgruppekarakteristik** af de respondenter, der indgår i datagrundlaget (kolonne 1), dels et billede af stikprøvens **repræsentativitet** (kolonne 1 vs. kolonne 3). Endelig viser tabellen, hvordan vi med beregnede analysevægte har taget højde for de små skævheder, der eksisterer mellem stikprøven og populationen (kolonne 2).

**Tablet 1: Karakteristika for respondenter i datagrundlaget**

Baggrundskarakteristika	1. Besvarelser (uvægtet)	2. Besvarelser (vægtet)	3. Population
Køn			
Mand	49,9%	49,4%	49,4%
Kvinde	50,1%	50,6%	50,6%
Alder			
18-34 år	27,2%	27,6%	27,6%
35-49 år	24,1%	22,6%	22,6%
50-64 år	24,9%	24,5%	24,5%
65+ år	24,7%	25,3%	25,3%
Region			
Region Hovedstaden	30,7%	31,8%	31,8%
Region Sjælland	15,2%	14,4%	14,4%
Region Syddanmark	21,5%	20,9%	20,9%
Region Midtjylland	22,7%	22,7%	22,7%
Region Nordjylland	10,0%	10,1%	10,1%
Uddannelse			
Grundskole	20,9%	21,0%	22%
Gymnasial uddannelse eller erhvervsuddannelse	41,5%	41,4%	41%
Kort eller mellem-lang videregående uddannelse	24,7%	24,7%	25%
Lang videregående uddannelse	12,9%	12,9%	12%
Antal			
Antal	1.504	1.504	4.721.691
Svarprocent			
Svarprocent			26%
Bortfaldsprocent			
Bortfaldsprocent			4%

Kilde: Fordelinger fra stikprøven er baseret på spørgeskemaundersøgelsen, mens fordelinger fra populationen er fra Danmarks Statistik. Note: Bortfaldsprocenten er bedre end det generelle gennemsnit for juni hos Norstat, der ligger på ca. 5 pct. Svarprocenten er modsat lidt lavere end den generelle gennemsnit for juni hos Norstat, der ligger på ca. 30 pct. Det skyldes, at denne undersøgelse er gennemført i slutningen af juni, hvor der har været mange solskinsdage, og folk derfor ikke har prioriteret at besvare spørgeskemaet.

Som det fremgår af tabellen, afspejler den endelige stikprøve i meget høj grad den samlede population af danskere, der er 18 år eller ældre. Det betyder, at datagrundlaget er **repræsentativt** for den danske befolkning på centrale parametre som køn, alder, geografi og uddannelse.

Der er enkelte respondentgrupper i stikprøven, der er marginalt under-/overrepræsenterede, sammenlignet med populationen. Vi har derfor valgt at vægte datagrundlaget ved hjælp af analysevægte<sup>2</sup>, der sikrer den bedst mulige repræsentativitet i undersøgelsen. Tabellen nedenfor viser analysevægte for de enkelte respondentgrupper i datagrundlaget. Som det fremgår af tabellen, er der generelt tale om numerisk meget **små analysevægte**, hvilket understreger, at den tilvejebragte stikprøve i høj grad afspejler den samlede population.

**Tabel 2: Analysevægte i datagrundlaget**

Analysevægte i datagrundlaget					
Mand					
	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
18-34 år	1,02	1,07	0,95	0,82	1,26
35-49 år	0,96	0,89	0,86	0,89	0,78
50-64 år	0,95	1,09	1,16	1,08	1,12
65+ år	1,00	0,86	1,02	1,38	1,05
Kvinde					
	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
18-34 år	1,13	1,07	0,86	1,11	1,12
35-49 år	1,18	0,86	0,87	0,96	0,92
50-64 år	1,03	0,89	1,11	0,93	0,94
65+ år	1,03	0,96	0,99	1,03	1,01

I indeværende delrapport præsenteres både de vægtede og uvægtede frekvensfordelinger. I den vedlagte PPT-rapport med hovedresultater tager vi dog afsæt i det vægtede datagrundlag, da vi vurderer, at de vægtede analyser giver det mest retvisende billede af, hvordan den samlede danske befolkning oplever samspillet mellem politikere, embedsværk og medier.

## 2. Frekvenstabeller

Nedenfor præsenteres frekvenstabeller for samtlige spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen. Vi præsenterer både de vægtede og de uvægtede resultater. Som det fremgår af alle frekvenstabeller, er der kun marginale forskelle mellem det vægtede og det uvægtede datagrundlag.

### 2.1 Spørgsmål vedr. embedsværket

Disse spørgsmål afdækker befolkningens tillid til embedsværket i de danske ministerier, ligesom de samtidig kredser om nogle af problematikkerne i samspillet mellem politikere og embedsfolk. Endelig er respondenterne blevet bedt om at forholde sig til to udsagn (tabel 5), som dækker over forhold, der som udgangspunkt ikke er problematiske i forhold til den politisk-taktiske rådgivning, som embedsværket skal yde en minister. Disse udsagn bidrager derfor med viden om, hvordan befolkningen oplever de dele af samspillet mellem politikere og embedsværk, der faktisk er en del af embedsværkets pligter.

Som rammesætning til spørgsmålene er det blevet præciseret, at embedsmænd i de danske ministerier dækker over medarbejdere og chefer i centraladministrationen, og at respondenternes oplevelse med kommuner og regioner derfor ikke er relevante.

<sup>2</sup> Analysevægtene er beregnet med afsæt i respondenternes køn, alder og geografi, således at det vægtede datagrundlag matcher den samlede population på disse tre karakteristika. Det har ikke været muligt også at vægte på respondenternes uddannelsesniveau, da der ikke kunne tilvejebringes den nødvendige populationsdata på denne karakteristika i kombination med de øvrige tre karakteristika.

**Tabel 3: Befolkningens tillid til embedsfolk i de danske ministerier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til embedsmænd i de danske ministerier?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget stor tillid	4,3%	4,3%
Ret stor tillid	41,8%	41,8%
Ret begrænset tillid	31,8%	31,5%
Meget begrænset tillid	12,5%	12,7%
Ved ikke	9,7%	9,7%

**Tabel 4: Befolkningens tiltro til den enkelte embedsperson**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Jeg har tiltro til, at den enkelte embedsmand...		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
... overholder loven		
Helt enig	21,6%	21,7%
Delvist enig	40,2%	40,0%
Hverken enig eller uenig	17,2%	17,3%
Delvist uenig	12,0%	11,9%
Helt uenig	5,1%	5,1%
Ved ikke	4,0%	4,0%
... holder sig til sandheden		
Helt enig	12,5%	12,6%
Delvist enig	37,2%	37,2%
Hverken enig eller uenig	21,0%	21,0%
Delvist uenig	16,9%	16,8%
Helt uenig	8,3%	8,3%
Ved ikke	4,2%	4,1%
... ikke lader egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, som embedsmanden yder ministeren		
Helt enig	9,4%	9,5%
Delvist enig	31,2%	31,3%
Hverken enig eller uenig	24,3%	24,3%
Delvist uenig	18,8%	18,9%
Helt uenig	9,7%	9,6%
Ved ikke	6,5%	6,4%

**Tabel 5: Befolkningens holdning til embedsværkets pligter**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn? Det er acceptabelt, at ministre får bistand og rådgivning fra deres embedsmænd om, hvordan de...		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
... får et flertal bag deres politik		
Helt enig	16,1%	16,1%
Delvist enig	33,9%	33,7%
Hverken enig eller uenig	24,1%	23,9%
Delvist uenig	9,3%	9,4%
Helt uenig	7,6%	7,8%
Ved ikke	9,1%	9,0%
... gennem medierne kan præsentere deres politik på en måde, som fremmer den		
Helt enig	15,8%	15,6%
Delvist enig	35,8%	35,7%
Hverken enig eller uenig	23,7%	23,8%
Delvist uenig	9,7%	9,8%
Helt uenig	7,6%	7,7%
Ved ikke	7,4%	7,4%

**Tabel 6: Befolkningens tilfredshed med samarbejdet mellem politikere og embedsværket**

Hvor tilfreds er du generelt med den måde, som samarbejdet mellem politikere og embedsmænd i de danske ministerier fungerer på?		
Giv din vurdering på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder særdeles utilfreds, og 10 betyder særdeles tilfreds.		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
0 (Særdeles utilfreds)	2,6%	2,7%
1	1,3%	1,3%
2	2,8%	2,7%
3	4,7%	4,9%
4	5,7%	5,7%
5	17,8%	18,0%
6	10,5%	10,4%
7	15,2%	15,2%
8	12,8%	12,6%
9	4,6%	4,5%
10 (Særdeles tilfreds)	1,2%	1,3%
Ved ikke	20,9%	20,8%

### 2.3 Spørgsmål vedr. politikere

Disse spørgsmål afdækker befolkningens tillid til de danske politikere, ligesom de samtidig kredser om centrale emner som hastighed og politisk pres samt samspillet mellem politikere og embedsværk. Som rammesætning til spørgsmålene er det blevet præciseret, at politikere dækker over ministre og folketingspolitikere, og at respondenternes oplevelse med regions- og kommunalpolitikere ikke er relevante.

**Tablet 7: Befolkningens tillid til de danske politikere**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske politikere?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget stor tillid	1,9%	2,0%
Ret stor tillid	42,0%	41,8%
Ret begrænset tillid	35,2%	35,1%
Meget begrænset tillid	17,1%	17,3%
Ved ikke	3,8%	3,8%

**Tablet 8: Befolkningens holdning til de danske politikere og deres ageren**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Man kan i almindelighed stole på, at vores politiske ledere træffer de rigtige beslutninger for landet		
Helt enig	5,5%	5,6%
Delvist enig	40,2%	39,9%
Hverken enig eller uenig	24,7%	24,7%
Delvist uenig	15,1%	15,2%
Helt uenig	9,5%	9,6%
Ved ikke	5,0%	5,0%
De fleste politikere er mere optaget af at blive genvalgt end af at gennemføre deres politik		
Helt enig	30,2%	30,5%
Delvist enig	36,9%	37,0%
Hverken enig eller uenig	20,0%	19,7%
Delvist uenig	6,6%	6,7%
Helt uenig	1,2%	1,2%
Ved ikke	5,0%	5,0%
Politikerne tager gennemgående for lidt hensyn til, hvad vælgerne mener		
Helt enig	16,4%	16,8%
Delvist enig	33,0%	32,8%
Hverken enig eller uenig	25,8%	25,9%
Delvist uenig	14,6%	14,6%
Helt uenig	4,2%	4,1%
Ved ikke	6,0%	6,0%
De fleste politikere træffer beslutninger med afsæt i et solidt fagligt beslutningsgrundlag		
Helt enig	3,1%	3,2%
Delvist enig	28,0%	28,0%
Hverken enig eller uenig	27,7%	27,5%
Delvist uenig	20,5%	20,5%
Helt uenig	11,0%	11,2%
Ved ikke	9,7%	9,6%

Politikerne gør det svært for embedsmænd i de danske ministerier at efterleve deres pligter og ansvar		
Helt enig	4,5%	4,5%
Delvist enig	23,4%	23,6%
Hverken enig eller uenig	32,8%	32,8%
Delvist uenig	8,7%	8,6%
Helt uenig	4,5%	3,7%
Ved ikke	26,9%	26,8%

**Tabel 9: Befolkningens oplevelse af politikernes ærlighed**

Er politikerne i dag efter din mening mere eller mindre uærlige, end politikerne var før i tiden?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget mere uærlige	7,4%	7,5%
Mere uærlige	15,5%	15,6%
Lidt mere uærlige	16,9%	17,0%
Hverken mere eller mindre ærlige eller uærlige	42,5%	42,3%
Lidt mere ærlige	4,8%	4,9%
Mere ærlige	2,7%	2,7%
Meget mere ærlige	0,4%	0,4%
Ved ikke	9,9%	9,8%

## 2.5 Spørgsmål vedr. medierne

Disse spørgsmål afdækker befolkningens tillid til de danske medier, deres oplevelse af mediernes nyhedsdækning og dennes betydning for de politiske beslutninger.

**Tabel 10: Befolkningens tillid til de danske medier**

Hvor stor tillid har du i al almindelighed til de danske medier?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget stor tillid	2,8%	2,9%
Ret stor tillid	41,8%	41,9%
Ret begrænset tillid	39,0%	38,9%
Meget begrænset tillid	11,2%	11,0%
Ved ikke	5,2%	5,3%

**Tabel 11: Befolkningens holdning til de danske medier og deres nyhedsdækning**

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Jeg har tillid til, at danske medier giver et korrekt billede af, hvad der sker i Danmark		
Helt enig	7,0%	7,2%
Delvist enig	37,3%	37,3%
Hverken enig eller uenig	25,1%	24,9%
Delvist uenig	18,3%	18,4%
Helt uenig	8,7%	8,6%
Ved ikke	3,6%	3,6%
Mediernes nyhedsdækning fokuserer mere på det strategiske spil end på det politiske indhold		
Helt enig	11,5%	11,5%
Delvist enig	38,3%	38,3%
Hverken enig eller uenig	29,3%	29,3%
Delvist uenig	7,2%	7,1%
Helt uenig	1,5%	1,5%
Ved ikke	12,2%	12,2%
Mediernes dækning af politik skaber forhastede politiske beslutninger		
Helt enig	12,2%	12,3%
Delvist enig	37,8%	37,6%
Hverken enig eller uenig	27,6%	27,9%
Delvist uenig	7,4%	7,3%
Helt uenig	3,1%	3,0%
Ved ikke	12,0%	12,0%
Jeg har tillid til, at de sociale medier, jeg bruger, giver mig et korrekt billede af, hvad der sker i Danmark		
Helt enig	2,3%	2,4%
Delvist enig	18,4%	18,4%
Hverken enig eller uenig	25,1%	25,1%
Delvist uenig	25,1%	25,1%
Helt uenig	21,2%	21,2%
Ved ikke	8,0%	7,9%

## 2.6 Baggrundsspørgsmål

Vi har tilføjet udvalgte baggrundsspørgsmål, der kan fungere som kontrolspørgsmål og samtidig indgå i analyser af befolkningens tillid til politikere, embedsværk og medier. Der findes også andre faktorer, der kan påvirke befolkningens tillid til de forskellige institutioner, men af hensyn til spørgeskemaets længde har vi udelukkende inkluderet nedenstående spørgsmål, som efter vores vurdering er centrale for undersøgelsens genstandsfelt.

**Tabel 12: Befolkningens tilfredshed med det politiske system i Danmark**

Hvor tilfreds er du generelt med den måde, det politiske system fungerer på i Danmark? Giv din vurdering på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder særdeles utilfreds, og 10 betyder særdeles tilfreds.		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
0 (Særdeles utilfreds)	3,4%	3,5%
1	1,3%	1,4%
2	3,4%	3,5%
3	6,1%	6,1%
4	7,1%	7,1%
5	13,2%	13,2%
6	12,1%	12,1%
7	19,8%	19,7%
8	19,6%	19,4%
9	8,9%	8,9%
10 (Særdeles tilfreds)	2,4%	2,5%
Ved ikke	2,7%	2,7%

**Tabel 13: Befolkningens interesse i politik**

Hvor interesseret er du i politik?		
Svarkategorier	Vægtet fordeling	Uvægtet fordeling
Meget interesseret	16,7%	16,6%
Noget interesseret	42,6%	42,5%
Kun lidt interesseret	32,1%	32,4%
Slet ikke interesseret	8,3%	8,4%
Ved ikke	0,2%	0,2%

**Tabel 14: Befolkningens generelle sociale tillid**

<b>Mener du, at de fleste mennesker i det store og hele er til at stole på, eller kan man ikke være for forsigtig, når man har med andre mennesker at gøre?</b>		
<b>Giv din vurdering på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder, at man ikke kan være for forsigtig, og 10 betyder, at de fleste mennesker er til at stole på.</b>		
<b>Svarkategorier</b>	<b>Vægtet fordeling</b>	<b>Uvægtet fordeling</b>
0 (Man kan ikke være for forsigtig)	3,1%	3,1%
1	1,3%	1,4%
2	3,0%	3,1%
3	5,9%	5,9%
4	5,0%	5,1%
5	12,1%	12,3%
6	11,5%	11,4%
7	22,0%	21,8%
8	20,4%	20,4%
9	7,3%	7,3%
10 (De fleste mennesker er til at stole på)	7,3%	7,3%
Ved ikke	1,1%	1,1%

**Tabel 15: Befolkningens eget svar på, hvad de stemte ved det seneste folketingsvalg**

<b>Hvad stemte du ved det seneste folketingsvalg den 5. juni 2019?</b>		
<b>Svarkategorier</b>	<b>Vægtet fordeling</b>	<b>Uvægtet fordeling</b>
A: Socialdemokratiet	28,5%	28,6%
B: Det Radikale Venstre	6,1%	6,0%
C: Det Konservative Folkeparti	6,3%	6,2%
D: Nye Borgerlige	3,4%	3,5%
E: Klaus Riskær Pedersen	0,4%	0,4%
F: SF - Socialistisk Folkeparti	6,0%	5,9%
I: Liberal Alliance	3,2%	3,3%
K: Kristendemokraterne	1,7%	1,7%
O: Dansk Folkeparti	6,9%	6,9%
P: Stram Kurs	0,9%	0,9%
V: Venstre, Danmarks Liberale Parti	13,1%	13,2%
Ø: Enhedslisten – De Rød-Grønne	6,7%	6,6%
Å: Alternativet	1,2%	1,3%
Et andet parti	0,1%	0,1%
En kandidat uden for partierne	0,1%	0,1%
Stemte blankt	2,1%	2,2%
Stemte ikke	4,7%	4,7%
Var ikke stemmeberettiget	4,2%	4,1%
Ved ikke	4,5%	4,5%

### 3. Statistiske analyser

Nedenfor præsenteres udvalgte statistiske analyser med afsæt i det vægtede datagrundlag fra befolkningsundersøgelsen. Analyserne belyser, hvilke faktorer der kan have betydning for befolkningens tillid til hhv. embedsværket, politikere og medier. Analyserne er konkret gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Det er derfor også vigtigt at understrege, at analyserne alene afdækker korrelation (samvariation), og at resultaterne ikke kan fortolkes som kausale årsagssammenhænge.

**Tabel 16: Korrelation mellem politisk interesse og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Politisk interesse	0,195*** (0,026)	0,122*** (0,025)	0,122*** (0,023)
Konstant	0,359*** (0,016)	0,363*** (0,015)	0,391*** (0,014)
N	1.357	1.444	1.423
R <sup>2</sup>	0,042	0,017	0,020

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Hvor interesseret er du i politik?". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". Alle variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Det betyder, at koefficienten udtrykker den procentvise ændring i tillid, såfremt man går fra slet ikke at være interesseret til at være meget interesseret i politik. Standardfejle står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 17: Korrelation mellem generaliseret social tillid og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Generaliseret social tillid	0,510*** (0,028)	0,449*** (0,027)	0,340*** (0,026)
Konstant	0,144*** (0,020)	0,147*** (0,018)	0,243*** (0,017)
N	1.347	1.435	1.414
R <sup>2</sup>	0,205	0,166	0,108

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Mener du, at de fleste mennesker i det store og hele er til at stole på, eller kan man ikke være for forsigtig, når man har med andre mennesker at gøre? Giv din vurdering på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder, at man ikke kan være for forsigtig, og 10 betyder, at de fleste mennesker er til at stole på". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". Alle variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Det betyder, at koefficienten udtrykker den procentvise ændring i tillid, såfremt man går fra 'at man slet ikke kan være for forsigtig' til 'at de fleste mennesker er til at stole på'. Standardfejle står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Table 18: Korrelation mellem partivalg og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Rød blok (reference)	-	-	-
Blå blok	-0,074*** (0,015)	-0,074*** (0,014)	-0,009 (0,014)
Andet/stemte ikke	-0,136*** (0,024)	-0,153*** (0,022)	-0,064** (0,023)
Konstant	0,519*** (0,009)	0,480*** (0,009)	0,471*** (0,008)
N	1.296	1.383	1.365
R <sup>2</sup>	0,032	0,039	0,006

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Hvad stemte du ved det seneste folketingsvalg den 5. juni 2019?". Partierne er inddelt i hhv. blå og rød blok alt afhængig af, hvem de gav udtryk for, at de ville støtte under valgkampen. Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Standardfejle står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Table 19: Korrelation mellem køn og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Mand (reference)	-	-	-
Kvinde	-0,029* (0,014)	0,020 (0,013)	-0,029* (0,129)
Konstant	0,487*** (0,010)	0,422*** (0,009)	0,475*** (0,009)
N	1.358	1.447	1.425
R <sup>2</sup>	0,003	0,001	0,003

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Er du...?". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Standardfejle står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Table 20: Korrelation mellem alder og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
18-34 år (reference)	-	-	-
35-49 år	-0,012 (0,020)	-0,013 (0,019)	-0,007 (0,019)
50-64 år	0,040* (0,019)	0,051** (0,019)	-0,038* (0,018)
65+ år	0,048* (0,019)	0,079*** (0,018)	-0,018 (0,017)
Konstant	0,452*** (0,014)	0,402*** (0,013)	0,476*** (0,012)
N	1.358	1.447	1.425
R <sup>2</sup>	0,009	0,021	0,003

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Hvor gammel er du?". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Standardfejle står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 21: Korrelation mellem geografi og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Region Hovedstaden (reference)	-	-	-
Region Sjælland	-0,033 (0,023)	-0,013 (0,022)	-0,034 (0,020)
Region Syddanmark	-0,030 (0,019)	-0,000 (0,019)	-0,039* (0,017)
Region Midtjylland	-0,016 (0,019)	-0,001 (0,018)	-0,011 (0,018)
Region Nordjylland	-0,063* (0,025)	-0,020 (0,024)	-0,037 (0,023)
Konstant	0,494*** (0,012)	0,437*** (0,122)	0,480*** (0,011)
N	1.358	1.447	1.425
R <sup>2</sup>	0,005	0,000	0,004

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Hvilken region bor du i?". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Standardfejl står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 22: Korrelation mellem uddannelse og tillid til embedsværket, politikere og medier**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Grundskole (reference)	-	-	-
Gymnasial uddannelse eller erhvervsuddannelse	0,013 (0,019)	0,018 (0,018)	0,031 (0,017)
Kort eller mellemlang videregående uddannelse	0,073** (0,020)	0,025 (0,020)	0,037 (0,019)
Lang videregående uddannelse	0,148*** (0,024)	0,046* (0,023)	0,110*** (0,023)
Konstant	0,430*** (0,015)	0,414*** (0,014)	0,424 (0,014)
N	1.350	1.437	1.416
R <sup>2</sup>	0,035	0,002	0,017

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af simpel lineær regression (OLS). Uafhængig variabel: "Hvad er din højest fuldførte uddannelse?". Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. Standardfejl står i parentes og er robuste for heteroskedasticitet. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 23: Korrelation mellem hhv. lav og høj politisk interesse og befolkningens tillid**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Lav politisk interesse	0,416 (0,011)	0,402 (0,010)	0,430 (0,008)
Høj politisk interesse	0,506 (0,009)	0,452 (0,008)	0,482 (0,008)
Pr( T  >  t )	***	***	***
N	1.357	1.444	1.423

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af t-test, der sammenligner to grupperes gennemsnit på de tre tillidsspørgsmål. Uafhængig variabel: "Hvor interesseret er du i politik?". Der er 613 borgere, der har svaret *slet ikke eller kun lidt interesseret*, er som er vurderet til lav politisk interesse, mens der er 888 borgere, der har svaret *noget eller meget interesseret*, og som er vurderet til høj politisk interesse. Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

**Tabel 24: Korrelation mellem hhv. lav og høj generaliseret social tillid og befolkningens tillid**

	(1) Tillid til embedsværket	(2) Tillid til politikere	(3) Tillid til medier
Lav social tillid	0,274 (0,016)	0,253 (0,014)	0,324 (0,014)
Høj social tillid	0,591 (0,010)	0,541 (0,010)	0,529 (0,010)
Pr( T  >  t )	***	***	***
N	731	776	770

Note: Analyserne er gennemført ved hjælp af t-test, der sammenligner to grupperes gennemsnit på de tre tillidsspørgsmål. Uafhængig variabel: "Hvor interesseret er du i politik?". Der er 280 borgere, der har svaret 0-4, og som er vurderet til lav social tillid, mens der er 524 borgere, der har svaret 8-10, og som er vurderet til høj social tillid. Afhængig variabel: "Hvor stor tillid har du i al almindelighed til: embedsmænd i de danske ministerier? / de danske politikere? / de danske medier?". De afhængige variable er omkodet, så skalaerne bevæger sig fra 0-1. \*\*\* P<0,001, \*\* p<0,01, \* p<0,05.

## Bilag 6

# 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
Samspelet 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 karrierepolitikken 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
Samspelet 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 sektora autonomi. 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 bemandingen 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 Nystrup 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 Nystrup 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 regeringen 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 forskerudgang 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 oplystes 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 regeringskiftet 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 enkeltssager, 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

Regering	Koordinationsudvalget			Økonomiudvalget		
	Antal sager (gennemsnit pr. regeringsdag <sup>2</sup> )	Antal emne kategorier brugt til at kode sagerne	Top 4 policyemner	Antal sager (gennemsnit pr. regeringsdag <sup>2</sup> )	Antal emne kategorier brugt til at kode sagerne	Top 4 policyemner
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 Socialpolitik, bredt
Fogh Rasmussen II	293 (0,29)	67	1 Flygtninge og indvandrere 2 Forvaltningseffektivitet/ 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 Forvaltningseffektivitet/ moderniseringsprogrammer 4 Energi politik, 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 Forvaltningseffektivitet/ moderniseringsprogrammer 2 Medie politik 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 Nyrop 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 fagminister 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 ministre 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.  " ... dets 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 i midlertid 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,

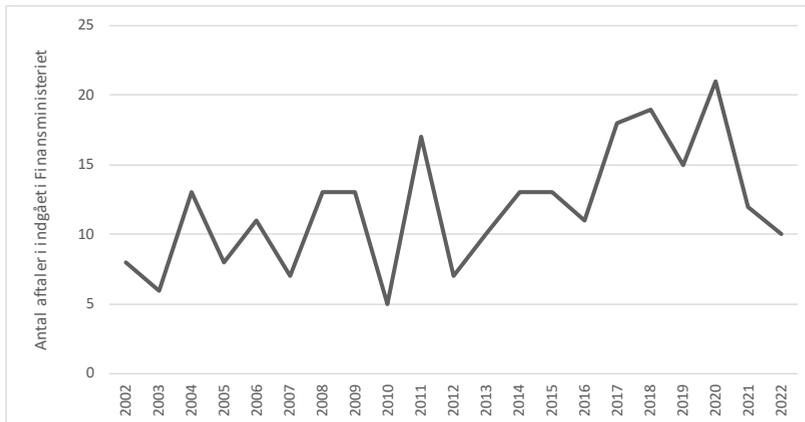
<sup>10</sup> Se også Knudsen (2000).

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 absolutt 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 samfundsreformer, 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 regeringschef såvel 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. Balance-spørgsmålet 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>o Principper og kriterier for sager og sagsbehandling i de centrale regeringsudvalg?</li> <li>o Hvordan nyttiggøres bedst den specialistfaglighed og de ressourcer, der ligger i ressortministerierne?</li> <li>o Hvordan reduceres organisatoriske flaskehalse, overlap og ansvarsfraskrivelse?</li> <li>o Hvilken koordinationskultur skal tilstræbes, og hvordan understøttes denne kultur?</li> <li>o 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>o Belastning af statsministeren i sager, der kører skævt i enten beslutnings- eller implementeringsfasen?</li> <li>o 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>o 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>o 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 grundlig 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 ministre og som ansvarlige for koordination, styring og kontrol med driften af ministeriets virksomhed. I 1960'erne og 1970'erne 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 00'erne. 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 1960'erne og 1970'erne, 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 00'erne 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 udvikledes 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
Fødevareministeriet		116	178
Trafik- /Transportministeriet	147	132	175
Sundhedsministeriet			232
Klima- og Energiministeriet		81	179
I alt	3363	3491	4588
Jurister og økonomeri pct. heraf	-	56	74

Kilder: Tallene for 2001 er regnskabstal fra Finanslovforslagets anmærkninger 2003. Tallene svarer med meget små afvigelser til tallene i det kvartalsopdelte dataudtræk, som Økonomistyrelsen 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 sonderer 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 finanslovforslaget. 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 nettotal, idet ændringer i antallet af styrelser fra et opgørelsestidspunkt til et andet opgørelsestidspunkt 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
ØKONOMINISTERIET	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 Erhvervs sikring 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 regeringsskifte 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 oprydnings- 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 tilslut er ressortændringerne af grundlæggende forskellig karakter. De ressortændringer, som regeringen annoncerer og gennemfører efter valg og især valg med regeringsskifte 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 fødevarerområdet er illustrative. Det ene er kritikken af Styrelsen for FødevarerErhverv og den daværende miljø- og fødevarerministers administration af bl.a. fiskekvoterne, som i 2018 førte til, at fiskerisagerne igen blev henlagt under en selvstændig fiskeristyreelse, 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 fødevarerministers fratreden og genopsplittningen af miljø- og fødevarerressorten 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 Indenrigsministeriet.

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 erhvervs politikken 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 landbrugspolitik	4	1926	4	1989	5	2682	2	2680	3	3206
Miljøpolitik	3	2195 <sup>3</sup>	2	1429	3	1657	3	1703	2	1552
Sundhedspolitik	2	468	2	671	2	763	4	1081	5	2232
Udlændingepolitik	1	367	1	332	1	319	2	742	3	1172
Skatte- og afgiftspolitik	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 Landsskatte retten, som senere i oversigten indgår i Skatteankestyrelsen.

<sup>3</sup> Årsværksforbruget er i dataudtrækket væsentligt højere end det personaleforbrug, der er oplyst i finanslovsforslaget 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, endsige 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 viderefølger ændringer i den formelle organisation. For det andet griber de også ind i etablerede procedurer og arbejds gange. 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 spillet 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 ministre 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
<b>Faglig rådgivning:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks uddannelse</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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks ressortindsigt</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning forankret i embedsfolks procesindsigt</li> </ul>			
<b>Politisk-taktisk rådgivning i relation til:</b>			
<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>
<b>Partipolitisk rådgivning</b>			
<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 regeringskifte 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 erhvervsklubber etableret af regeringspartiet.

Mens det er klart, hvad der ligger i embedsfolkernes 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 embedsfolkernes 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 regeringskifter.<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 \(stm.dk\)](#) (20.08.2022); [oversigt-over-saerlige-raadgivere-august-2022.pdf \(oes.dk\)](#) (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 ministre. 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 varetægtelse 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 sandhedspilgten. 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 legalitetsprincippet 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 sandhedspilgt, 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 sandhedspilgten.

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, sandhedspilgten 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 sandhedspilgten.

<sup>47</sup> 3795 embedsfolk fra sagsbehandlere-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 reaktionsmønsteret 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 ministre 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 ressorten, og som løses tæt på ministre 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 politik beslutningsprocesser

Ministre 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 ministre 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 politikskategori (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 1970'erne og 1980'erne 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 1990'erne. 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 velbeskrevet, 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 i 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 selvklørende 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 styrelsers 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 politik verden, har denne karakter. Men sager fra hverdagspolitikken, fx reguleringen af dyretransporter, og sager fra den lille politik 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

<p><b>Den departementale faglighed</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementerne er som sekretariater for ministrene indrettet på at tilfrede stille 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>
<p><b>Departementale analysekapacitet</b></p> <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>
<p><b>Departementernes personaleforbrug</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der har været en stærk vækst i departementernes personaleforbrug, men det er langt fra klart, hvad der begrunder væksten</li> <li>• Hvilke muligheder er der for at omprioritere medarbejderressourcer med henblik på styrkelse af faglighed og analysekapacitet</li> </ul>
<p><b>Styrkelse af lovforberedelse m.v.</b></p> <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 resterer 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 politikkers konsekvenser og beslutningsgrundlag. Men sådanne analyseenheder marts 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 fremmelsespolitikken 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 karrierepolitikens organisering

Rekrutterings- og karrierepolitikken 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 egentlige 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 udsigelse 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 regeringsansættelsesudvalg 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 rationalet 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, endstige 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 fremfremmelsespolitikken. 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 1990'erne
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 bemanded 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 bemanded 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 direktionniveau, som er fortrølig med de institutionelle og politiske rammer for ministerbetjening og regeringsarbejde.

Konklusionen er således, at centraladministrationen inden for meritbureaukratiets 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 topchefer overgang til forskellige former for rådgivningsvirksomhed.

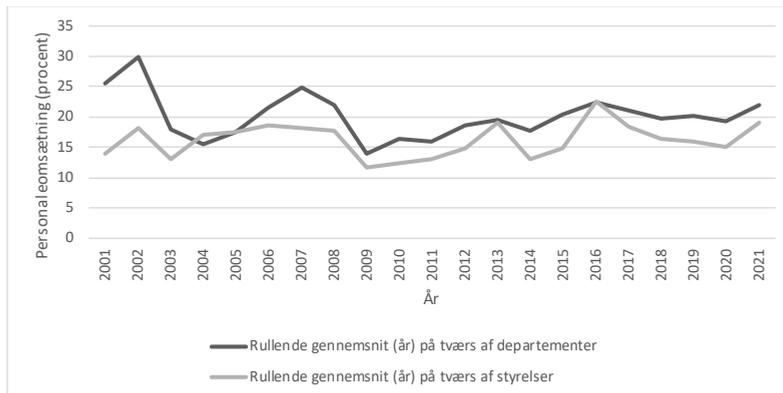
udsving fra kvartal til kvartal, men alene bruger statistikken til at belyse, om der har været en langsigtet udvikling i personaleomsætningen i centraladministrationen.<sup>62</sup>

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.

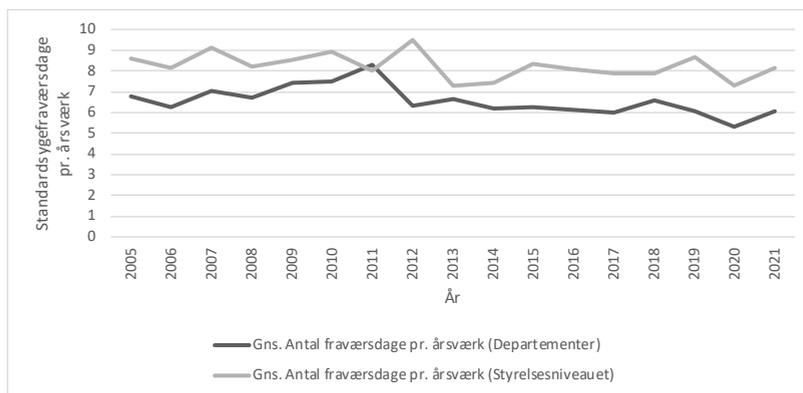
<sup>63</sup> ISOLA er et statsligt statistiksystem, og de data, der benyttes til belysning af fraværet, er venligst stillet til rådighed af Økonomistyrelsen. For en grundig introduktion til fraværstatistikken, se Økonomistyrelsen (maj

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 døgn drift.<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 serverer 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 hovedspør. Her kan og skal vi blive bedre”

Reformerne af skatteforvaltningen kan ses som et område, hvor medierne, med betydelig forsikelse, 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 vælgerens 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 langsomme 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> Elmélund-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 politikken 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 styrelers 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 styrelseres fejl end styrelseres 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 ministrene, 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 samrådsspørgsmål, 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 udvalgmøder 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 oplyst 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 værktøjskassen?</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 ressortopgaver 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.sveriges-regering.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.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>

Tablet 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, finansiel regulering, statsaktiver	Ingen regeringsudvalg Lederne af koalitionsens 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, finansiel 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 regeringskifte. Der er ofte flere statssekretærer i ledelsen af departementet, og i Statsrådsberedningen (statsministeriets departement) indgår som nævnt en gruppe af statssekretærer. Statssekretærerne har således en tredobbel 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 statssekretærerne, 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 regeringsskifte	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 regeringsskifte.

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 minikommissionens 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 høringsager
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 udtrakt 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 regeringsarbejds 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 perceptionsmål.
- De retlige og administrative rammevilkår, som er baseret på Verdensbankens Doing Business Survey. Der er tale om rapporterede erfaringer fra de deltagende paneller af observatører.
- Korruption, som er baseret på Transparency Internationals årlige opgørelse af korruptionens karakter og omfang. Der er tale om et perceptionsmål.

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

<sup>125</sup> Se fx Evans og Rauch (1999); Dahlström og Lapuente (2017); Høyland 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/WGI) 2021-tal. Rammevilkår for virksomhedsdrift: [Doing Business](https://www.doingbusiness.org/en/rankings) 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 korruption.

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 korruption. 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 rodfæstede 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 koalitionskoordination 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 fortoner 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 regeringsskifter 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 regeringsskifter, 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). *Måktiga massmedier: Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademitratur.
- 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 mediasystem" 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 råd erum 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." *Samfundøkonomen*, 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. ([aaenhed 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 forømtede 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", *Samfundskøkonom*, 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 ministerstyre i praktiken? Rapport til 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 regerings 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 vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vifiker 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 samspelet 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.



## Bilag 6a

# 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 forfatterens 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 koordineringen 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 ministerierenes 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 bidragsydere 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 slutes, 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 embedsmandskorps, 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.

# Bilag 7

KL  
Finansministeriet

## Centraladministrationen – udviklingen i personaletal

### Hovedresultater

- Fra 3. kv. 2017 og frem til 1. kv. 2022 er antallet af årsværk i centraladministrationen øget med 11.300. Forøgelsen er sket efter en periode fra 1. kv. 2001 til 3. kv. 2017, hvor antallet af årsværk var stort set uændret. Hovedparten af væksten har fundet sted i styrelserne, men også i departementerne har personaletallet været voksende.
- Stigningen i antal årsværk er taget lidt til efter coronakrisens begyndelse i 1. kv. 2020, men allerede de sidste par års tid forud derfor var væksten markant. I de sidste 9 kvartaler inden coronakrisens begyndelse steg antallet af årsværk med ca. 4.500, mens stigningen i de 9 kvartaler fra og med coronakrisens begyndelse udgjorde ca. 6.800.
- Væksten i antal årsværk i centraladministrationen skal bl.a. ses i lyset af, at der gennem de seneste år er tilført betydelige merbevillinger til det danske skattevæsen, herunder en prioritering af væsentligt flere medarbejdere (bl.a. til kontrol og inddrivelse). Antallet af årsværk på Skatteministeriets område er således steget med over 4.000 siden 3. kvartal 2017. En anden væsentlig årsag til stigningen i antal årsværk er håndteringen af coronakrisen med de sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger mv. Stigningen på Sundhedsministeriets og Erhvervsministeriets område er siden 4. kv. 2019 over 1.700 årsværk, herunder til smitteopsporing og smitteovervågning samt til administration af ordningen for lønkomensation, ordningen for komensation for virksomheders faste omkostninger, kompensationsordningen for selvstændige mv.
- Korrigeret for lønudviklingen er den gennemsnitlige løn pr. årsværk i centraladministrationen øget gradvist over de seneste godt 10 år.
- Siden starten af 2012 og frem til ultimo 2020 har det gennemsnitlige fravær relateret til egen sygdom ligget relativt stabilt omkring 8-8½ dage pr. år efter en periode med faldende fravær i perioden 4. kv. 2007- 4. kv. 2011 fra et udgangspunkt på godt 10 dage i 2006-2007. Selv i 1. kv. 2022, hvor coronasmitten i Danmark toppede nåede fraværet kun lige op i nærheden af niveauet tilbage i 2006/2007.
- Personaleomsætningen i centraladministrationen har de seneste fem år ligget på i størrelsesordenen 12-13 pct. Personaleomsætningen er dermed en smule højere end i 2001, hvor andelen lå lidt under 12 pct.

- Personaleomsætningen i departementerne har set over hele perioden siden 2001 varieret omkring et niveau på ca. 20 pct., hvilket er omtrent dobbelt så højt som i styrelserne og den øvrige centraladministration, hvor personaleomsætningen har varieret omkring et niveau på ca. 10 pct.
- Personalesammensætningen har ændret sig en del over de senere år både mht. uddannelsessammensætning og personalets anciennitet fra job i centraladministrationen
  - o Uddannelsesniveaulet er højere end førhen. Andelen med en lang videregående uddannelse er fx øget med 17 pct. point i departementerne og ca. 18 pct point i den øvrige del af centraladministrationen fra 2014 til 2021.
  - o Mindre erfaring blandt personalet end førhen. Andelen af ansatte på 30 år eller derover i centraladministrationen med under 3 års anciennitet er fra 2014 til 2021 øget fra 18 til 32 pct., mens andelen med mere end 7 års anciennitet er reduceret fra 43 til 30 pct. Samtidig er de ansatte blevet yngre.
- Målt på en række forskellige indikatorer for folketingsarbejdet er der ikke en systematisk strukturel opdrift i mængden af aktiviteter i forhold til Folketinget. Der er dog for nogle af indikatorerne sket et markant løft i folketingsårene 2019/20 og 2020/2021. Det kan dog formentlig i høj grad tilskrives ekstraordinære forhold blandt andet relateret til coronakrisen. I flere af tilfældene bryder disse stigninger i aktiviteten med en stabil eller nedadgående tendens i de foregående år.

### Udviklingen i antal årsværk i centraladministrationen

Der findes ikke en 100 pct. entydig måde at afgrænse centraladministrationen på. I praksis må afgrænsningen baseres på konkrete valg med hensyn til, hvilke institutioner, der skal medregnes i opgørelserne. Centraladministrationen er i nærværende opgørelser afgrænset til at omfatte samtlige departementer, styrelser, direktorater, tilsyn og diverse organisationer, *jf. boks 1*.

#### Boks 1

##### Afgrænsning af centraladministrationen

Centraladministrationen er i denne analyse afgrænset til at omfatte samtlige departementer og styrelser under ministerierne i den betragtede periode. Direktorat, tilsyn og diverse organisationer er ligeledes inkluderet, herunder Danmarks Statistik, Bandedanmark, SKAT, retterne, Familieretshuset, Statens IT, Spillemyndigheden, Nævnenes hus, GEUS, Politiklagemyndigheden og Statens Administration. Generelt er institutter og råd udeladt dog med undtagelse af hhv. Statens Serum Institut og De Økonomiske Råd, som er valgt inkluderet i analysen grundet sine særligt tætte samspil med ministerierne. Diverse myndigheder og nævn samt statslige forskningscentre og uddannelsesinstitutioner m.m. er fravalgt i analysen, da vi vurderer, at deres arbejde ligger længere fra den snævre centrale administration omkring regeringen.

Kilde: Finansministeriet: "Afgrensning af centraladministrationen", bilag 1.

Løbende opgaveflytninger og strukturændringer kan også bidrage til at vanskeliggøre sammenligninger over tid. Dette problem begrænses dog i betydelig grad ved at se på centraladministrationen som en samlet enhed, idet opgørelserne derved ikke påvirkes af de flytninger af årsværk mellem enheder inden for selve centraladministrationen - eksempelvis flytninger af årsværk mellem departementer og styrelser.

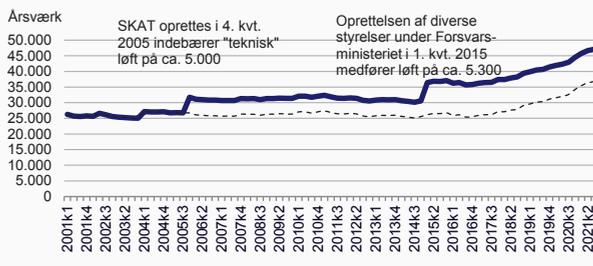
Med afsæt i ovenstående viser nedenstående opgørelse i figur 1, at antallet af årsværk i centraladministrationen er øget med knap 22.000 årsværk fra 1. kv. 2001 til 1. kv. 2022, *jf. figur 1*. I opgørelsen er anvendt data fra ISOLA (statens Informations System Om Løn- og Ansættelsesforhold).

Den opgjorte udvikling er imidlertid påvirket af en række forskellige forhold. Særligt kan peges på to forhold, der begge bidrager til, at stigningen fremstår større end den reelle stigning. Kurven i figur 1 viser således to tydelige niveauskift fra et kvartal til et andet. Først i 4. kv. 2005 og igen i 1. kv. 2015. Det første niveauskift opstår som følge af oprettelsen af SKAT i 4. kv. 2005, som bidrager med en forøgelse på 5.000 årsværk, idet ansatte i skatetorvaltningen ikke forud indgik i ISOLA-data. Det andet hop skyldes oprettelse af en række styrelser under Forsvarsministeriet, som tilsvarende medførte et teknisk løft i opgørelsen på ca. 5.300 årsværk i 1. kv. 2015. Tilsammen forklarer de to forhold næsten halvdelen af den opgjorte stigning fra 1. kv. 2001 til 1. kv. 2022.

Den løbende udvikling, som ses i figur 1 er bl.a. påvirket af diverse tiltag. Det gælder både konkrete opprioriteringer, som fx de senere års opprioritering af indsatsen på skatteområdet, og sparetiltag. I forhold til sidstnævnte slår de dog ikke synligt igennem på data i det omfang, der har været tale om, at provenuet fra fx grønthøsterbesparelser er blevet brugt til at finansiere samtidige opprioriteringer af indsatser i bestemte dele af centraladministrationen.

Figur 1

### Årsværk i centraladministrationen



Anm.: Den stiplede linje svarer til den fuldt optrukne korrigeret for de to niveauskift i hhv. 4. kv. 2005 og 1. kv. 2015. Konkret er der fratrukket hhv. 4.992 årsværk i hvert kvartal fra 4. kv. 2005 og yderligere 5.300 årsværk i hvert af kvartalerne fra og med 1. kv. 2015.

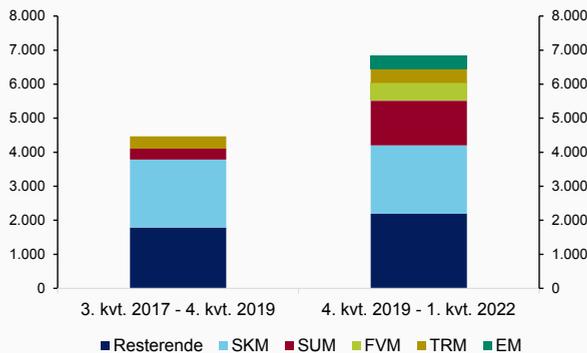
Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen

Uden de to tekniske løft af niveauet fra 4. kv. 2005 hhv. 1. kv. 2015 ville det opgjorte antal årsværk i centraladministrationen have været uændret fra 1. kv. 2001 til og med 3. kv. 2017 som indikeret ved den stiplede linje i figur 1.

Fra 3. kv. 2017 til og med 1. kv. 2022 er antallet af årsværk steget med ca. 11.300 årsværk. Ca. 6.800 årsværk af stigningen har fundet sted siden coronakrisens begyndelse, men der var allerede inden coronakrisen en stigning på ca. 4.500 årsværk fra 3. kv. 2017 til og med 4. kv. 2019, *jf. figur 2*.

Figur 2

## Vækst i antal årsværk i centraladministrationen



Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen og egne beregninger

Anm.: "Resterende" er summen årsværk under de resterende ressortområder i centraladministrationen. I hver periode er de ressortområder med den største vækst i årsværk præsenteret. SKM, SUM og TRM går igen i begge perioder. Væksten i FVM er fundet ved at lægge udviklingen sammen med den i MIM efter oprettelsen af denne, da MIM efter oprettelsen kun har en begrænset vækst i antallet af årsværk på 26. På TRM's område er der primært tale om et niveauskift 4. kvartal 2021 i forbindelse med, at Færdselsstyrelsen overlager en række færdselsrelaterede opgaver, hovedsageligt kørekortsområdet, fra Politiet. Desuden har Bane Danmark hjemtaget en række fornyelses- og anlægsprojekter, som tidligere har været købt i markedet.

Væksten i antal årsværk i centraladministrationen skal bl.a. ses i lyset af, at der gennem de seneste år er tilført betydelige merbevillinger til det danske skattevæsen, herunder en prioritering af væsentligt flere medarbejdere (bl.a. til kontrol og inddrivelse). Antallet af årsværk på Skatteministeriets område er således steget med over 4.000 siden 3. kvartal 2017. En anden væsentlig årsag til stigningen i antal årsværk er håndteringen af coronakrisen, herunder sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger mv. Stigningen på Sundhedsministeriets og Erhvervsministeriets område er siden 4. kvrt. 2019 over 1.700 årsværk, herunder til smitteopsporing, smitteovervågningen, administreret ordningerne for lønkomensation, faste omkostninger og selvstændige mv.

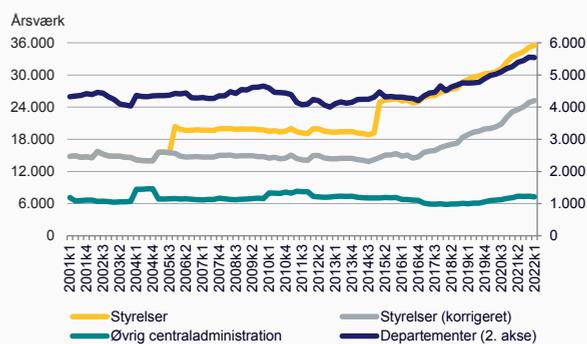
#### Opdeling af udviklingen i centraladministrationen på departementer, styrelser og øvrig centraladministration

Departementernes personalestab har været i vækst siden årsskiftet 2011/12, jf. figur 3. I løbet af de 10 år fra 4. kvrt. 2011 til 1. kvrt. 2022 er antallet af medarbejdere i departementerne øget med 1.451 årsværk svarende til en stigning på godt 35 pct. Størstedelen af væksten har fundet sted i anden halvdel af perioden, Dvs. fra 2017 og fremefter. I årene fra 2001 og frem til årsskiftet 2011/2012 var der samlet set et fald på 229 årsværk, men inden for perioden udviste udviklingen en del udsving.

I styrelserne har der, når der korrigeres for de ovenfor nævnte forhold<sup>1</sup> vedr. SKAT og Forsvarsministeriets styrelser omkring årsskiftet 2014/2015 kun været mindre udsving i antal medarbejdere frem til årsskiftet 2016/2017. Siden da er antallet af medarbejdere i styrelserne øget betragteligt. Fra 4. kv. 2016 til 1. kv. 2022 udgjorde væksten ca. 10.400.

Figur 3

### Årsværk i departementer, styrelser og øvrig centraladministration



Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen

### Udviklingen i årsværkspriser

Korrigeret for lønudviklingen er den gennemsnitlige løn pr. årsværk i centraladministrationen øget gradvist over perioden, jf. figur 4. Dog er der et fald i 2021, hvilket eventuelt kan skyldes ekstraordinære forhold i forbindelse med COVID-19 tiltag, herunder hjemsendelserne.

<sup>1</sup> Se 2. afsnit over figur 1 samt anmærkningen til figur 1.

Figur 4

**Årsværkspris i centraladministrationen, 2022-priser**

Anm.: Årsværksprisen er opgjort som det faktiske lønforbrug pr- årsværk. Der er korrigeret for den nominelle lønudvikling, således lønnen i alle år er opgjort i 2022-priser.

Kilde: Finansministeriet, SKS.

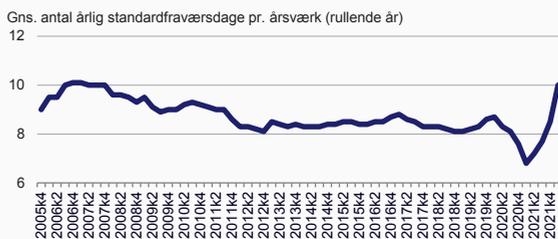
Tendensen med stigende årsværkspriser i det meste af perioden skal formentlig ses i sammenhæng med en stigende andel ansatte med længere uddannelser, jf. nedenfor, mens udviklingen i anciennitet og uddannelsessammensætning må formodes at have trukket i den modsatte retning.

**Udviklingen i fravær**

Siden starten af 2012 og frem til ultimo 2020 har det gennemsnitlige fravær relateret til egen sygdom ligget relativt stabilt omkring 8-8½ dage pr. år efter en periode med faldende fravær i perioden 4. kv. 2007- 4. kv. 2011 fra et udgangspunkt på godt 10 dage i 2006-2007. Stabiliteten siden 2012 blev brudt med fremkomsten af COVID-19. Fra ultimo 2020 og frem til 1. kv. 2022 var der først et dyk i fraværet til under 7 dage i forbindelse med de første nedlukningsrunder, og siden en stigning i fraværet til godt 10 dage i 1. kv. 2022, hvor coronasmitten toppede, jf. figur 5.

Figur 5

## Udviklingen i fravær



Anm.: De gennemsnitlige standardfraværsdage pr. årsværk angives for det seneste år i et givent kvartal (rullende år) fra 4. kvartal 2005 til 1. kvartal 2022. Standardfraværsdage er for hver hovedkonto vægget med det gennemsnitlige antal årsværk i det givne kvartal på kontoen.

Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen

## Udviklingen i personaleomsætning

Der har været relativt store udsving i personaleomsætningen i centraladministrationen set over perioden 1. kv. 2001 til og med 1. kv. 2022. Personaleomsætningen i centraladministrationen har dog de seneste fem år ligget på i størrelsesordenen 12-13 pct. Personaleomsætningen er dermed en smule højere end i 2001, hvor andelen lå lidt under 12 pct., *jf. figur 6*.

Figur 6

## Personaleomsætningen i centraladministrationen



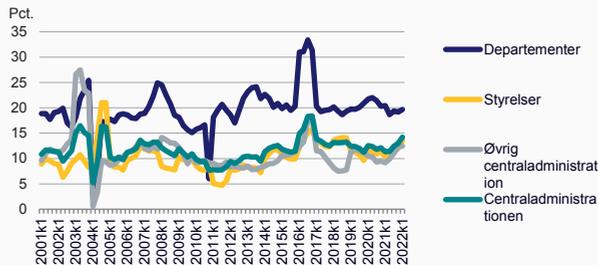
Anm.: Personaleomsætning er opgjort på hovedkontoniveau og er i hver gruppe vægget med hver kontos antal årsværk i det pågældende kvartal.

Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen

Personaleomsætningen i departementerne har over perioden varieret omkring ca. 20 pct., hvilket er omtrent dobbelt så højt som i styrelserne og den øvrige centraladministration, hvor personaleomsætningen har varieret omkring et niveau på ca. 10 pct., *jf. figur 7*

Figur 7

## Personaleomsætningen i centraladministrationen



Anm.: Personaleomsætning er opgjort på hovedkontoniveau og er i hver gruppe vægget med hver kontos antal årsværk i det pågældende kvartal.

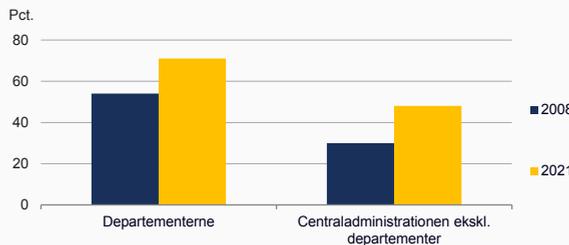
Kilde: Finansministeriet, ISOLA-data fra Økonomistyrelsen

## Udviklingen i personalets uddannelsessammensætning

I såvel departementerne som i resten af centraladministrationen (styrelser m.m) er andelen med en lang videregående uddannelse øget markant. I departementerne er således andelen øget fra 54 pct. i 2008 til 71 pct. i 2021. I den øvrige del af centraladministrationen er der i samme periode sket en stigning fra 30 til 48 pct., jf. figur 8.

Figur 8

## Andel af ansatte i centraladministrationen, der har en lang videregående uddannelse



Kilde: Finansministeriet pba. data fra Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL) og Uddannelsesregisteret (UDDA)

## Udviklingen i personalets anciennitet

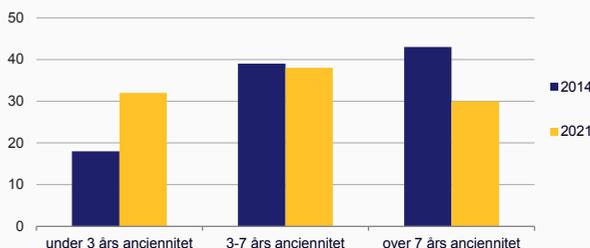
Alene i løbet af de seneste 7 år er der sket en markant forskydning i retning af en mindre erfaren medarbejderstab i centraladministrationen.

I 2021 havde 32 pct. eller næsten hver tredje af medarbejderne i centraladministrationen på 30 år eller derover en anciennitet på mindre end 3 år fra arbejde i centraladministrationen. Det er næsten en fordobling i forhold til

2014, hvor andelen kun var 18 pct. Andelen med over 7 års anciennitet er over samme periode reduceret fra 43 til 30 pct., jf. figur 9.

Figur 9

#### Ansatte i centraladministrationen fordelt efter anciennitet



Anm.: I opgørelsen indgår anciennitet fra såvel departementer som den øvrige del af centraladministrationen. Ancienniteten er opgjort i december måned i året, og opgøres som summen af arbejdstimer i centraladministrationen over en 7-årige periode. Fx opgøres ancienniteten for 2014 i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2014. Det betyder, at en person maksimalt kan have 7 års anciennitet. I opgørelsen ses bort fra ansatte, der på opgørelsestidspunktet er under 30 år.

Kilde: Finansministeriet pba. data fra Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL)

#### Udviklingen i folketingsarbejdet

For embedsmænd i centraladministrationen er det en helt central opgave at understøtte og betjene ministeren i forhold til folketingsarbejdet, herunder i forhold til bl.a. besvarelser af folketings spørgsmål, udarbejdelse af lovforslag, forberedelse af samråd og forespørgselsdebatter m.v. Det er derfor relevant at se nærmere på udviklingen i disse opgaver over tid. I det følgende ses der nærmere på udviklingen i en række indikatorer for udviklingen i folketingsarbejdet siden folketingsåret 2000/2001. Opgørelserne giver et billede af udviklingen i mængden af hver af disse typer af opgaver.

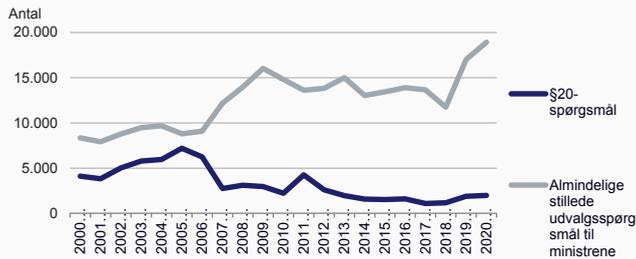
Ser man på udviklingen i §20-spørgsmål og udvalgsspørgsmål kan der umiddelbart peges på følgende.

- I de første år af 00'erne steg antallet af §20-spørgsmål.
- I folketingsåret 2007/2008 ændredes Folketingets forretningsorden således, at spørgsmål, der har til formål at indhente oplysninger om faktiske forhold, derefter skulle stilles via Folketingets faste udvalg, mens §20-spørgsmål begrænsedes til at angå ministrenes holdning til et offentligt anliggende. Efter ændringen af forretningsordenen skete der et umiddelbart og markant fald i antal §20-spørgsmål, og faldet er med enkelte undtagelser fortsat i de følgende år.
- Omvendt skete der frem til og med folketingsåret 2009/10 en kraftig stigning i antallet af alm. udvalgsspørgsmål, som siden blev afløst af en faldende tendens.
- I folketingsårene 2019/20 og 2020/21 blev den faldende tendens i antal udvalgs- hhv. §20-spørgsmål afløst af stigninger i antallet af spørgsmål.

Især antallet af udvalgsspørgsmål er steget og nåede i disse år de hidtil højeste niveauer siden 2000/2001. Den særligt høje aktivitet i 2019/2020 og 2020/2021 kan formentlig tilskrives forhold relateret til coronakrisen, jf. figur 10.

Figur 10

## Udviklingen i antal §20- og alm. udvalgsspørgsmål



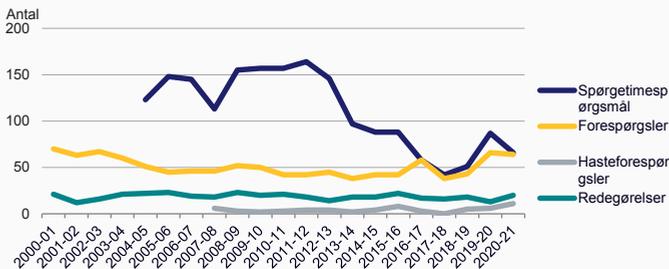
Kilde: Folketingets årsberetninger.

Antallet af forespørgsler, hasteforespørgsler og redegørelser har ikke udvist store udsving siden 2000/2001. Antallet af forespørgsler er dog øget i årene 2019/2020 og 2020/2021.

Med hensyn til spørgetimespørgsmål er disse faldet betydeligt i antal fra et niveau omkring 150 stk. årligt i stort set alle årene 2005/2006 til og med 2012/2013 til et niveau omkring 40-60 stk. i årene 2016/17 til og med 2018/2019, jf. figur 11.

Figur 11

## Udviklingen i antal spørgetimespørgsmål, forespørgsler og redegørelser.



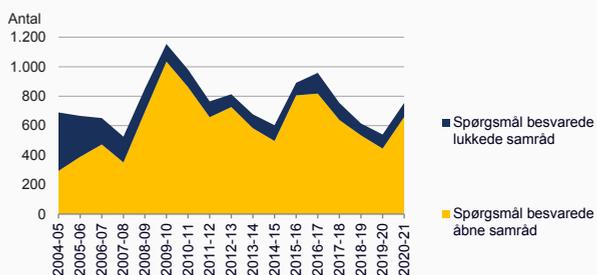
Kilde: Folketingets årsberetninger.

Antallet af samrådsspørgsmål har varieret en hel del mellem årene set over perioden 2004/05 til og med 2020/21, men var på nogenlunde samme ni-

veau ved periodens start og slut. Den væsentligste forskel på start- og slut-årene er, at der ved periodens start var næsten lige mange åbne som lukkede samråd, mens lukkede samråd gennem de seneste mange år har været undtagelsen, jf. figur 12.

Figur 12

### Udviklingen i antal samrådsspørgsmål opdelt på lukkede og åbne samråd

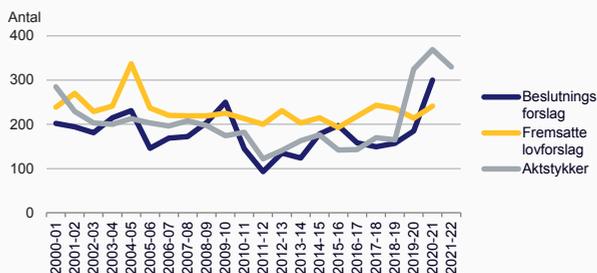


Kilde: Folketingets årsberetninger.

Aktiviteten mht. beslutningsforslag og aktstykker har siden folketingsåret 2019/20 ligget væsentligt højere end i tidligere år formentlig ikke mindst som følge af coronakrisen. I de knap to årtier forud herfor har tendensen til gengæld om noget været svagt faldende, jf. figur 13.

Figur 13

### Udviklingen i antal beslutningsforslag, fremsatte lovforslag og aktstykker



Kilde: Folketingets årsberetninger

Sammenfattende for de forskellige indikatorer for folketingsarbejdet er, at der ikke ses at være en systematisk strukturel opdrift i mængden af aktiviteter i forhold til Folketinget. Der er dog for nogle af indikatorerne sket et markant løft i folketingsårene 2019/20 og 2020/2021. Det kan dog formentlig i

høj grad tilskrives ekstraordinære forhold blandt andet relateret til coronakrisen. I flere af tilfældene bryder disse stigninger i aktiviteten med en stabil eller nedadgående tendens i de foregående år.



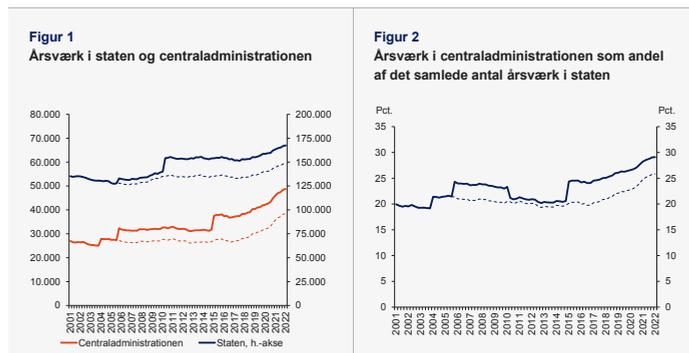
## Notat 1.1

10. januar 2023  
UPC/MATNA

### Ansatte i centraladministrationen (ISOLA), årsværk og sygefravær

*Ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier* har efterspurgt et notat, som beskriver udviklingen i antal årsværk, sygefravær og personaleomsætning i centraladministrationen. Opgørelserne i dette notat er baseret på data fra ISOLA. Data dækker perioden fra 4. kvartal 2005 til 1. kvartal 2022 for sygefravær opgjort på gennemsnitlige standardfraværdsdage og 1. kvartal 2001 til 4. kvartal 2022 for årsværk og personaleomsætning. ISOLA-data er opgjort på hovedkontoniveau uden kontobroer, hvorfor man ikke umiddelbart kan følge de enkelte ressortområder igennem perioden grundet de mange ressortomlægninger undervejs samt de mange omstruktureringer, oprettelser og nedlæggelser af styrelser m.m. I stedet er data grupperet som totaler for hhv. staten, centraladministrationen, departementer, styrelser og den øvrige centraladministration<sup>1</sup>.

#### Årsværk



Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Det samlede antal årsværk i staten er afbilledet på højreaksen i figur 1. De stiplede linjer svarer til de fuldt optrukne korrigeret for de tre store niveauskift. Konkret er der i staten fratrukket 13.800 årsværk i hvert kv. fra 2. kv. 2010. I centraladministrationen er der fratrukket 4.992 årsværk i hvert kv. fra 4. kv. 2005 og yderligere 5300 årsværk i hvert af kv. fra 1. kv. 2015. Den stiplede linje i figur 2 er korrigeret for alle 3 niveauskift.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

I 1. kvartal 2022 er der i alt 32.290 flere årsværk i staten end i 1. kvartal 2001, *jf. figur 1*. Heraf kan 21.769 årsværk henføres til centraladministrationen med en vækst på 1.222, 20.475 og 72 årsværk i hhv. departementer, styrelser og den øvrige cen-

<sup>1</sup> Definitionen af centraladministrationen er beskrevet i bilag 1 - Afgrænsning af centraladministrationen. Centraladministrationen dækker over: departementer, styrelser og den øvrige centraladministration.

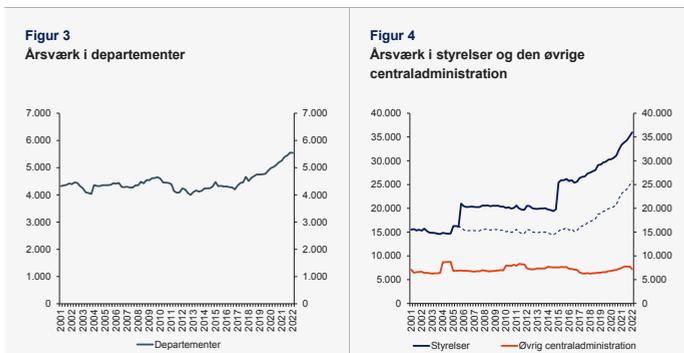
traladministration. Dette betyder samtidig, at antallet af årsværk i centraladministrationen som andel af det samlede antal årsværk i staten er steget fra ca. 19,9 pct. i 2001 til ca. 29,1 pct. i 2022, *jf. figur 2*.

Udviklingen i antal ansatte i staten og centraladministrationen er påvirket af en række forskellige forhold. De to kurver i figur 1 viser navnlig tre markante niveauskift, der i væsentlig omfang øger antallet af ansatte i staten og centraladministrationen. Der er tale om tre overvejende tekniske forklaringer:

- Som led i Strukturreformen blev de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre flyttet fra regionerne til staten med virkning fra 2. kvartal 2010. Det indebærer en stigning på ca. 13.800 årsværk i staten, hvilket afspejler niveauskiftet i kurven for staten i 2010, *jf. figur 1 og 2*.
- Med oprettelsen af SKAT i 4. kvartal 2005 sker der en stigning i antal årsværk i både staten og centraladministrationen på 4.992 årsværk, da SKAT var en sammenlægning af ToldSkat og de kommunale skattemyndigheder. Det afspejler det første niveauskift i begge kurver, *jf. figur 1*.
- Oprettelsen af Forsvarsministeriets Personalestyrelse, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse i 1. kvartal 2015 kan forklare en stigning på ca. 5.300 årsværk under styrelserne. Da årsværkene for var placeret under Forvaret kan det forklare det andet niveauskifte i kurven for antal ansatte i centraladministrationen i 2015, *jf. figur 1*.

Når man fraregner de tre store niveauskift, så er antallet af årsværk i centraladministrationen relativt stabilt fra 2001 indtil 2017, hvorefter der sker en mærkbar stigning. I centraladministrationen udgør stigningen i antal årsværk siden 2017 ca. 11.300 årsværk ud af en samlet stigning på ca. 16.200 årsværk i staten. Dette betyder også, at antallet af årsværk i centraladministrationen som andel af det samlede antal årsværk i staten stiger fra 19,9 pct. i 2017 til 25,9 pct. i 2022, hvis man korrigerer for de 3 niveauskift.

Ud over de tre nævnte tekniske niveauskift er der også en række andre ændringer i perioden, som er med til at forklare udviklingen. Der er både tale om forhold, hvor staten tilføres nye opgaver og om omfordeling af opgaver mellem de forskellige statslige sektorer. Det kan fx nævnes, at Strukturreformen indebar en stigning på ca. 550 årsværk fra 1. kvartal 2007 til 3. kvartal 2010 som følge af oprettelsen af miljøcentrene. Det bemærkes også, at i 1. kvartal 2004 flyttes hovedparten af årsværkene fra Domstolsstyrelsen til Retterne under den øvrige centraladministration. Omvendt flyttes hovedparten af årsværkene under Fødevarerstyrelsen til Fødevarerstyrelsen under styrelserne i 1. kvartal 2005. Oprettelsen af Vejdirektoratet sfa. Strukturreformen betød en stigning på ca. 900 årsværk under centraladministrationen, som tidligere var fordelt mellem staten og regionerne (amterne). Statsforvaltningen overdrages til staten fra regionerne i 1. kvartal 2014, hvilket medfører en stigning i centraladministrationen (og i staten) på mere end 500 årsværk.

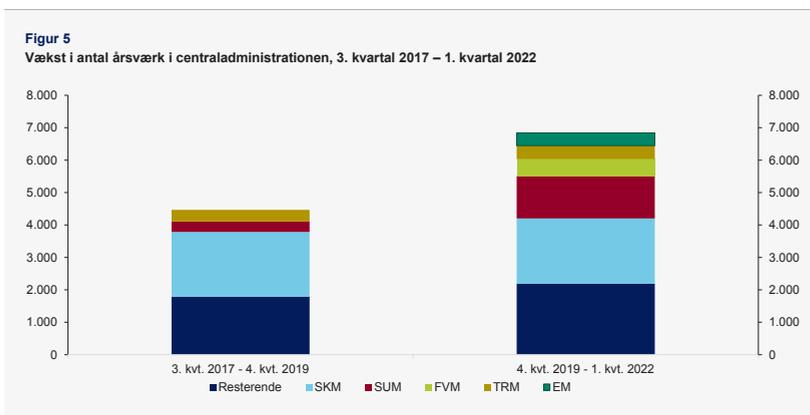


Anm.: Den øvrige centraladministration er centraladministrationen, se bilag 1, eksklusiv departementer og styrelser. Den stiplede linje svarer til den fuldt optrukne korrigeret for de 2 niveauskift. Konkret er der fratrukket 4.992 årsværk i hvert kv. fra 4. kv. 2005 og yderligere 5300 årsværk i hvert af kv. fra 1. kv. 2015.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

For centraladministrationen kan det konstateres, at stigningen i antal årsværk fra 2017 både finder sted i departementerne og styrelserne, jf. figur 3 og 4. I departementerne er stigningen på ca. 1.100 årsværk siden 3. kvartal 2017, svarende til en stigning på ca. 24 pct. Ca. 80 pct. af væksten i årsværk kan forklares med de 5 departementer med den største vækst. Der er tale om: UM, FVM, FMN, SUM og JM. Det bemærkes, at der med udflytningen af Miljøstyrelsen som led i Bedre Balance II skete en overflytning til Miljøministeriets Departement svarende til ca. 130-140 årsværk.

I styrelserne er stigningen siden 2017 ca. 9.300 årsværk, svarende til en stigning på ca. 35 pct.



Anm.: "Resternde" er summen årsværk under de resterende ressortområder i centraladministrationen.

I hver periode er de 5 ressortområder med den største vækst i årsværk præsenteret. SKM, SUM og TRM går igen i begge perioder.

Væksten i FVM er fundet ved at lægge udviklingen sammen med den i MIM efter oprettelsen 1. kvartal 2021, da MIM efter oprettelsen kun har en begrænset vækst i antallet af årsværk på 26. På TRM's område er der primært tale om et niveauskift 4. kvartal 2021 i forbindelse med, at Færdselsstyrelsen overtager en række færdselsrelaterede opgaver, hovedsageligt kørekortsområdet, fra Politiet. Desuden har Banc Danmark hjemtaget en række formyelses- og anlagsprojekter, som tidligere har været købt i markedet.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

Væksten i antal årsværk i centraladministrationen siden 2017 skal bl.a. ses i lyset af, at et bredt flertal af Folketingets partier gennem de seneste år har tilført massive årlige merbevillinger til det danske skattevæsen, herunder til en prioritering af væsentlig flere medarbejdere. Genoprettningen af skattevæsenet blev påbegyndt med Finansloven for 2017 oven på en række alvorlige sager, der svækkede borgere og virksomheders tillid til skatteforvaltningen og det daværende SKAT's opgavevaretagelse. Desuden blev SKAT i 2018 til syv nye styrelser med hver deres fagområde. Skatteministeriets område står på den baggrund for den største årsværksvækst siden 2017.

I Skattestyrelsen er der især prioriteret væsentlige midler til at styrke skattekontrollen. På Finansloven for 2020 indgik den daværende regering og Folketingets partier en aftale om en markant styrkelse af skattekontrollen, herunder ansættelsen af 1.000 nye kontrolmedarbejdere frem mod 2023. Derudover er der i Skattestyrelsen løbende tilført bevilling og dermed nye medarbejdere til styrkelse af den grundlæggende drift. I Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er der prioriteret væsentlige midler til opbygning af styrelsen samt til de store it-projekter på inddrivelses-, ejendoms-, moms- og toldområdet, herunder ansættelsen af nye it-medarbejdere.

En væsentlig årsag til stigningen i antal årsværk i perioden 4. kv. 2019 – 1. kv. 2022 er håndteringen af coronakrisen, som medførte akutte og usædvanlige behov for at gennemføre nye tiltag i udgifts- og finanspolitikken, herunder sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger mv. Stigningen i antal årsværk på Sundhedsministeriets område er i denne periode navnlig drevet af Styrelsen for Patientsikkerhed, som har været ansvarlig for smitteopsporingen samt Statens Seruminstitut, som bl.a. har stået for smitteovervågningen. Erhvervsministeriets område er i denne periode også vokset mærkbart som følge af coronahåndteringen. Det gælder især Erhvervsstyrelsen, som bl.a. har administreret ordningerne for lønkomensation, faste omkostninger og selvstændige. Endelig kan væksten antal årsværk i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri også delvist henføres til håndteringen af coronakrisen. Fødevestyrelsen står for over halvdelen af stigningen i perioden 4. kv. 2019 – 1. kv. 2022 og har bl.a. stået for administrationen af udbetalingen af erstatninger til minkavlerne.

I centraladministrationen udgør væksten på skatteområdet i alt 5.591 årsværk fra 1. kvartal 2001 til 1. kvartal 2022, hvoraf 4.992 årsværk kan henføres til oprettelsen af SKAT i 4. kvartal 2005, *jf. ovenfor*. Herefter falder antallet af årsværk på området med 3.514 frem mod 3. kvartal 2013 til 6.381 årsværk, hvor tendensen vender. Først stiger antallet af årsværk i SKAT med 2.061 frem mod 2019. Her blev

SKAT opdelt i en række styrelser, og antallet af årsværk på skatteområdet stiger yderligere med 2.493 årsværk frem mod 2022, hvor antallet af årsværk på området i alt udgør 11.508. Udviklingen i antallet af årsværk på skatteområdet fra 4. kvartal 2019 til 1. kvartal 2022 er beskrevet nedenfor:

**Tabel 1**  
Udviklingen i årsværk på Skatteministeriets område fordelt på hovedkonti

Skatteministeriet	Forskel 4. kvartal 2019 til 1. kvartal 2022
§9.11.01 - Departementet	14
§9.11.02 - Skatteankestyrelsen	-24
§9.11.03 - Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område	7
§9.31.01 - Skattestyrelsen	1.079
§9.31.02 - Gældsstyrelsen	8
§9.31.03 - Vurderingsstyrelsen	74
§9.31.04 - Toldstyrelsen	181
§9.31.05 - Motorstyrelsen	51
§9.31.06 - Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	588
§9.31.08 - Administrations- og Servicestyrelsen	-60
§9.41.01 - Spillemyndigheden	2
§9.61.01 - Medarbejder- og Kompetencestyrelsen	93
§9.61.03 - Kompetencesekretariatet	17
<b>I alt</b>	<b>2.030</b>

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

Fra 4. kvartal 2019 til 1. kvartal 2022 er antallet af årsværk i styrelserne under Sundhedsministeriet steget med ca. 1.379 årsværk, hvilket også skal ses i lyset af håndteringen af Covid-19. Denne stigning i årsværk er fordelt således:

**Tabel 2**  
Udviklingen i årsværk på Sundhedsministeriets område fordelt på hovedkonti

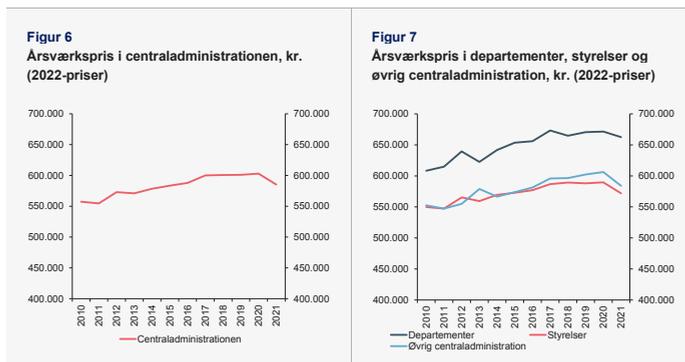
	Forskel 4. kvartal 2019 til 1. kvartal 2022
§16.11.01 - Departementet	60
§16.11.11 - Sundhedsstyrelsen	56
§16.11.12 - Styrelsen for Patientsikkerhed	803
§16.11.16 - Lægemiddelstyrelsen	110
§16.11.17 - Sundhedsdatastyrelsen	-24
§16.11.18 - Styrelsen for Patientklager	29
§16.11.37 - Nationalt Genom Center	42

§16.11.40 - Fællessekretariat for Det Etske Råd og Den Nationale Videnskabssetiske Komité	12
§16.35.01 - Statens Serum Institut	276
§16.11.55 - ICARS	15
<b>I alt</b>	<b>1.379</b>

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

## Lønudviklingen

Udviklingen i den gennemsnitlige årlige årsværkspris i faste 2022-priser i centraladministrationen er vist i figur 6. I gennemsnit er lønudgiften per årsværk i centraladministrationen steget med 27.864 kr. (2022-priser) fra 2010-2021 og udgør i gennemsnit 585.161 kr. (2022-priser) i 2021. Korrigeret for lønudviklingen er den gennemsnitlige løn per årsværk steget i både centraladministrationen og i hver af undergrupperne. En medvirkende forklaring kan være, at andelen af ansatte med længere uddannelser har været stigende i centraladministrationen, såvel som i hele staten, *jf. notat 1.2*. Her beskrives det også, at ancienniteten og alderen er faldet det seneste årti, hvilket umiddelbart har en modsatrettet effekt på lønudgiften pr. årsværk.



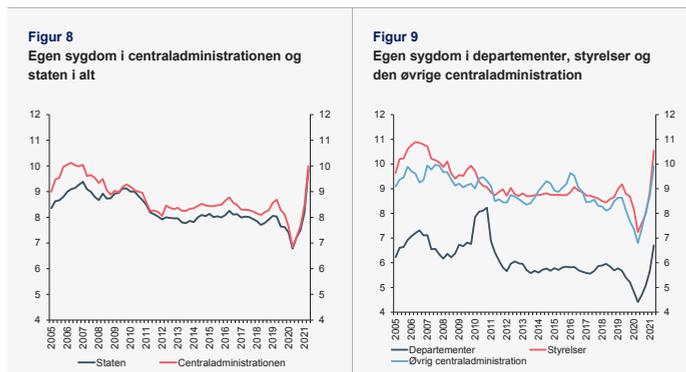
Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Centraladministrationen er summen af departementer, styrelser og den øvrige centraladministration. Årsværksprisen er opgjort som det faktiske lønforbrug pr. årsværk. Der er korrigeret for lønudviklingen i staten igennem hele perioden ved at opskrive den faktiske løn i hvert af årene relativt til 2022. Dette gøres ved hjælp af de overenskomstlige årlige lønstigninger i staten for hvert af årene. Dermed optræder lønnen i alle årene i faste 2022-priser, hvilket gør observationerne sammenlignelige.

Kilde: SKS.

Den gennemsnitlige årsværkspris ligger noget højere i departementerne end i styrelserne, *jf. figur 7*. I departementerne har et årsværk i gennemsnit kostet 648.217 kr. (2022-priser) fra 2010-2021, mens det i styrelserne har kostet 572.212 kr. (2022-priser). I alle grupperne ses en betydelig nedgang i 2021 i forhold til 2020 på

mellem 1,3 og 3,6 pct., hvilket eventuelt kan skyldes ekstraordinære forhold ifbm. Covid-19 tiltag, herunder hjemsendelserne.

## Fravær



Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Centraladministrationen er summen af departementer, styrelser og den øvrige centraladministration.

Sygdom er opgjort som gennemsnitlige standardfraværdsdage pr. årsværk og angives for det seneste år i et givent kvartal (rullende år) fra 4. kvartal 2005 til 1. kvartal 2022. Standardfraværdsdagene er for hver hovedkonto vægtet med det gennemsnitlige antal årsværk i det givne kvartal på kontoen.

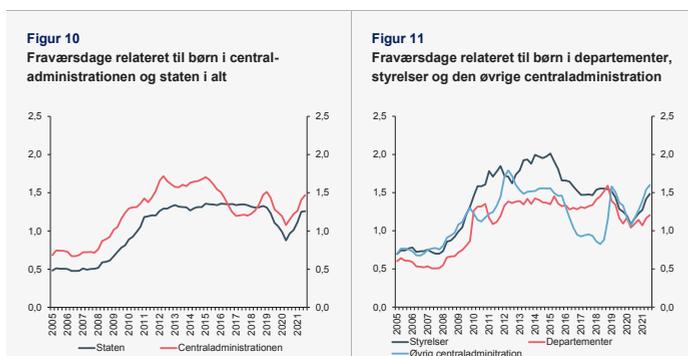
Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

Udviklingen i sygefraværet opgjort ved antal gennemsnitlige standardfraværdsdage<sup>2</sup> viser en faldende tendens i perioden fra 2005 til 2019, *jf. figur 8*. Herefter følger et mærkbart fald på næsten 2 fraværdsdage i 2020 og en kraftig stigning på godt 3 fraværdsdage frem til starten af 2022. Udviklingen i slutningen af perioden skal ses i lyset af håndteringen og smittespredningen af Covid-19.

Generelt følger udviklingen i fraværet i centraladministrationen den i staten, men niveauet i centraladministrationen ligger en anelse over staten i det meste af perioden. Indenfor centraladministrationen viser der sig større forskelle grupperne imellem, *jf. figur 9*. I gennemsnit er sygefraværet 3,0 fraværdsdage, eller 49,3 pct., højere i styrelserne end i departementerne.

Udviklingen i fravær forbundet med barns sygdom eller omsorgsdage er beskrevet i figur 10 og 11. Der er generelt en stigende tendens frem mod 2013, hvor udviklingen stabiliserer sig for staten frem mod 2020. For centraladministrationen sker der et fald fra 2015 til 2018, således niveauet ikke længere er betydeligt højere end i staten. Der kan ligesom i figur 8 for alle grupper observeres først et fald efterfulgt af en hurtig stigning i forbindelse med håndteringen og smittespredningen af Covid-19.

<sup>2</sup> En standardfraværdsdag er opgjort som 7,4 timers fravær – svarende til en fuldtidsarbejdsuge.



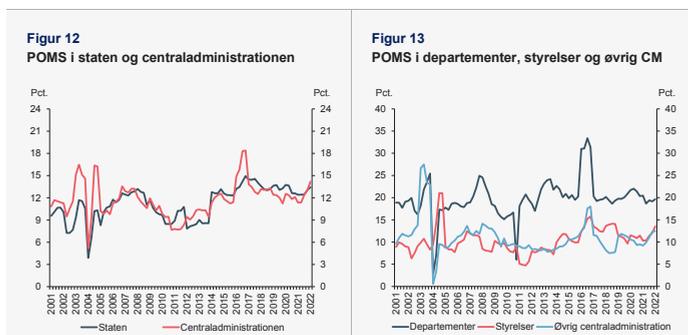
Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Centraladministrationen er summen af departementer, styrelser og den øvrige centraladministration.

Fraværsdage relateret til børn er fravær registreret som barns sygdom og omsorgsdage. Fravær er opgjort som gennemsnitlige standardfraværsdage pr. årsværk og angives for det seneste år i et givent kvartal (rullende år) fra 4. kvartal 2005 til 1. kvartal 2022. Standardfraværsdagene er for hver hovedkonto vægdet med det gennemsnitlige antal årsværk i det givne kvartal på kontoen.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

Niveauet for fravær forbundet med børn har i gennemsnit været 0,28 standardfraværsdage, eller 26 pct., højere i styrelserne end i departementerne. Stigningen i fravær forbundet med børn må i høj grad kunne forklares af, at de ansatte generelt er blevet yngre, *jf. notat 1.2.*

### Personaleomsætning



Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Centraladministrationen er summen af departementer, styrelser og den øvrige centraladministration.

Personaleomsætning er opgjort på hovedkontoniveau og er i hver gruppe vægdet med hver kontos antal årsværk i det pågældende kvartal.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

Udviklingen i personaleomsætningen<sup>3</sup> i grupperne er beskrevet i figur 12 og 13. Generelt følger udviklingen i personaleomsætningen i centraladministrationen den i staten. Når vi opdeler på departementer, styrelser og den øvrige centraladministration, kan vi se, at departementerne generelt har en højere personaleomsætning. I gennemsnit har POMS været 9,4 pct. point højere i departementerne end i styrelserne.

Der kan være en vis sammenhæng mellem konjunkturudviklingen og udviklingen i personaleomsætningen. Der er en positiv tendens i POMS frem til finanskrisen, hvorfra denne falder fra 2008 til 2011. Herefter ser vi en stigning fra omkring 2014 frem mod 2017, hvorfra den ligger rimeligt stabilt frem mod 1. kvartal 2022. Det kan afspejle, at i perioder med tiltagende efterspørgsel på arbejdskraft, vil der ske en stigning i afgang fra det offentlige arbejdsmarked til det private, hvilket vil få POMS til at stige.

I bilag 3 er antal årsværk på hver gruppe opstillet på tabelform i tabel 1 og som andele af det samlede antal årsværk i staten i tabel 2. I bilag 4 og 5 er hhv. standardfraværsdagene og personaleomsætningen på hver gruppe opstillet på tabelform i tabel 1.

---

<sup>3</sup> Beregningen baserer sig på en sammenligning af antallet af årsværk i midterste måned i statistikkvartalet (sluttidspunktet) med samme måned foregående år. Hver person markeres som enten uændret, tilgæet eller afgået, baseret på, om personen var ansat på hhv. sluttidspunktet og/eller starttidspunktet. Opgørelsen inkluderer kun fast periodelønnede (dvs. ekskl. timelønnede, honorarlønnede, vikarer, vederlagslønnede mv.). Der medtages videre kun de personer, der i kvartalets midterste måned har fået løn for mere end hvad der svarer til 8 timer/uge eller modtager pensionsbidrag på over 5.000 kr. (typisk i forbindelse med barselsorlov). Personaleomsætningsprocenten beregnes som årsværkssummen for afgåede medarbejdere i forhold til det samlede antal årsværk



## Notat 1.2

10. januar 2023  
KLF/MKI

### Ansatte i centraladministrationen opgjort med udgangspunkt i registerdata

I forbindelse med *Ekspertudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier* er der efterspurgt et notat, der beskriver udviklingen i og sammensætningen af antallet af ansatte i centraladministrationen. Opgørelserne i dette notat er registerbaserede og tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks register *Beskæftigelse for lønmodtagere* (BFL). Ved at anvende en registerbaseret tilgang, er det er muligt at følge udviklingen i centraladministrationen med hensyn til fx medarbejdernes uddannelses- og alderssammensætning.

Der findes imidlertid ikke en klar definition af *centraladministrationen*, og det har derfor været nødvendig at afgrænse, hvilke statslige institutioner som skal inkluderes. Den anvendte afgrænsning lægger sig så vidt muligt op af den definition, som Jørgen Grønnegård har anvendt i forbindelse med sit analysearbejde, *jf. boks 1*.

#### Boks 1

##### Registerbaseret afgrænsning af ansatte i centraladministrationen

De registerbaserede opgørelser af ansatte i centraladministrationen tager udgangspunkt i oplysninger om arbejdsstedets cvr-nummer. Opgørelserne er således baseret på cvr-numre for arbejdssteder, der skønnes at afgrænse centraladministrationen, opdelt på departementer og styrelser mm. Opdelingen af arbejdsstederne er herefter koblet med oplysninger om de ansatte fra BFL.

Ifølge den registerbaserede opgørelse var der 43.800 årsværk i centraladministrationen i december 2021. Det afviger fra opgørelserne baseret på udtræk fra ISOLA, som indeholder oplysninger om, hvilken konto på finansloven medarbejderen tilhører, *jf. tabel A*.

#### Tabel A

##### Antal årsværk i centraladministrationen, december 2021

	Registeroplysninger	ISOLA
Departementer	5.500	5.550
Styrelser	29.600	35.600
Øvrige centraladministration*	8.700	7.500
<b>Centraladministration</b>	<b>43.800</b>	<b>48.600</b>
<i>Heraf:</i>		
- Forsvarets departement samt personale-, materiel-, indkøbs- og ejendomsstyrelser**		5.000
- Ikke forklaret forskel		200

Note.: \*) Institutionerne indgår i den registerbaserede opgørelse under kategorien *styrelser mm*. I ISOLA indgår institutionerne som del af centraladministrationen, men indgår hverken som departementer eller styrelser. Institutionerne omfatter: Tilbuds-, direktoratet, Statens Administration, DOORS, Statens Serum Institut, DSTI, Banedanmark, Retterne, Familieretshuset, Statens IT, Spillemyndigheden, Navnenes Hus, GEUS.

\*\*\*) Forsvarsministeriets departement og styrelser indgår i ISOLA, men er udeladt af de registerbaserede opgørelser, da departement, styrelser og det øvrige forsvaret er tilknyttet samme cvr-nummer.

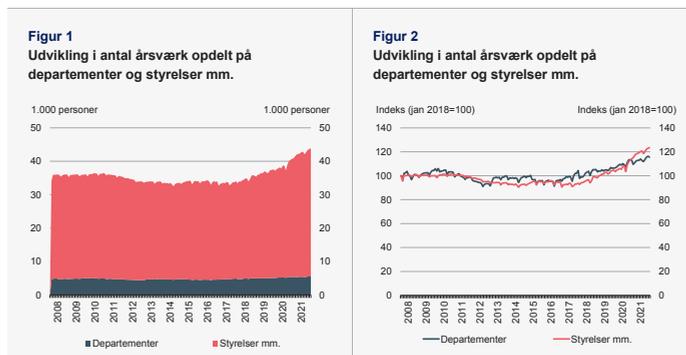
\*\*\*\*) Institutioner, der indgår i den registerbaserede opgørelse, men ikke i ISOLA.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra BFL og afgrænsning af cvr-numre i centraladministrationen.

Afvigelserne mellem de registerbaserede opgørelser og ISOLA skyldes dels forskellige afgrænsninger af centraladministrationen, og dels at det i de registerbaserede opgørelser ikke umiddelbart er muligt at adskille enheder under samme cvr-

nummer. Det betyder, at eksempelvis oplysninger på forsvarsområdet er mangelfulde, da medarbejdere i forsvarsministeriet og forsvarsministeriets styrelser hører under samme cvr-nummer som hele forsvaret. I de registerbaserede opgørelser ses der derfor bort fra medarbejdere på forsvarsområdet. Derudover vil medarbejdere i eksempelvis DREAM-gruppen opgøres som årsværk i Finansministeriet, da de hører under samme cvr-nummer.

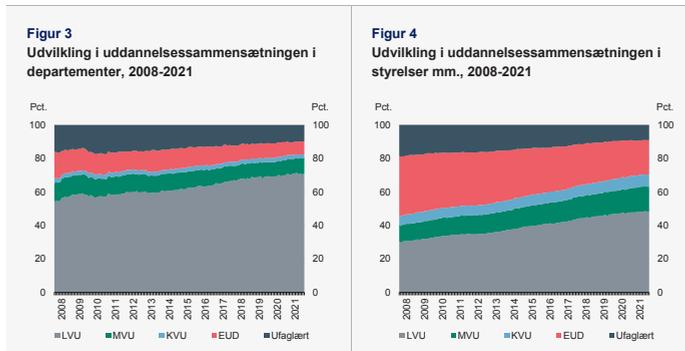
Antallet af ansatte i centraladministrationen udgjorde 43.800 årsværk i december 2021. I perioden fra januar 2008 til december 2021 er antallet af ansatte steget med ca. 8.000 årsværk, svarende til en stigning på omkring 22 pct., *jf. figur 1*.



Anm.: Årsværk er opgjort med udgangspunkt i betalte løntimer. Ét årsværk svarer til 1.924 løntimer på et år (160,33 løntimer på en måned). En person kan maksimalt indgå med 160,33 løntimer på en måned. *Styrelser mm.* dækker udover styrelser også over institutioner med tilknytning til centraladministrationen, *jf. boks 1*.  
Kilde: Beskæftigelses for lønmodtagere (BFL).

I december 2021 udgjorde antallet af ansatte i *departementer* ca. 5.500 årsværk, hvilket er en stigning på 15 pct. i forhold til januar 2008. I *styrelser mm.* udgjorde antallet af ansatte ca. 38.300 årsværk i december 2021 svarende til en stigning på 23 pct., *jf. figur 2*.

Siden 2008 er andelen af ansatte i *departementerne* med en lang videregående uddannelse steget fra 54 pct. til 71 pct., *jf. figur 3*.

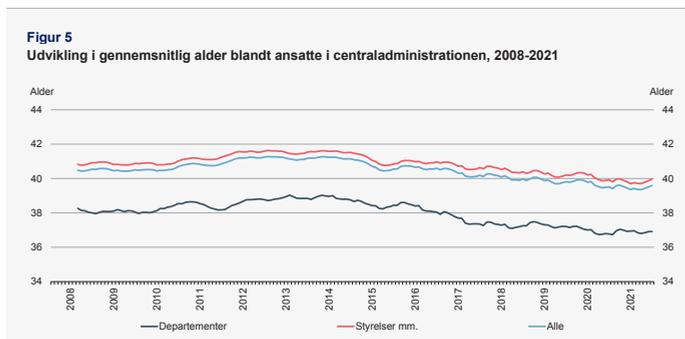


Anm.: Opgjort med udgangspunkt i årsværk. Uddannelsesniveaue er opgjort ud fra personens højst fuldførte uddannelse. Se desuden anmærkning til figur 1.

Kilde: Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL) og uddannelsesregisteret (UDDA).

I *styrelser mm.* er andelen af ansatte med en lang videregående uddannelse steget fra 30 pct. til 48 pct. *jf. figur 4.*

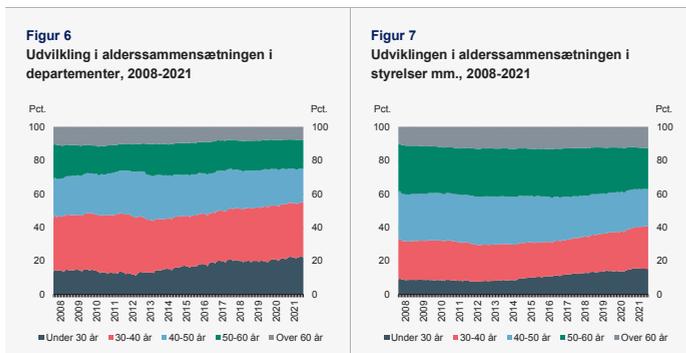
Den gennemsnitlige alder blandt ansatte i centraladministrationen har været stødt faldende siden midten af 2014. Den gennemsnitlige alder blandt ansatte i *departementer* ligger omkring 2,5 til 3 år under den gennemsnitlige alder blandt ansatte i *styrelser mm.*, *jf. figur 5.*



Anm.: Udviklingen i den gennemsnitlige alder er opgjort som 6 måneders løbende gennemsnit

Kilde: Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL).

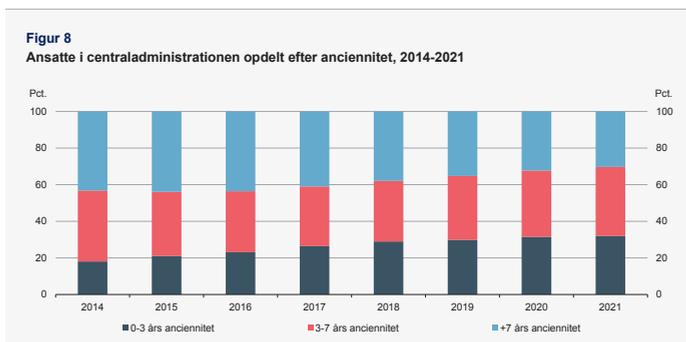
Siden 2008 er andelen af ansatte i *departementerne*, der er under 40 år steget fra 46 pct. til 55 pct. Omvendt er andelen af ansatte over 40 år er faldet fra 54 pct. til 45 pct., *jf. figur 6.*



Anm.: Opgjort med udgangspunkt i årsværk. Se desuden anmærkning til figur 1.  
Kilde: Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL).

I *styrelser mm.* er andelen af ansatte under 40 år i samme periode steget fra 32 pct. til 40 pct., *jf. figur 7.*

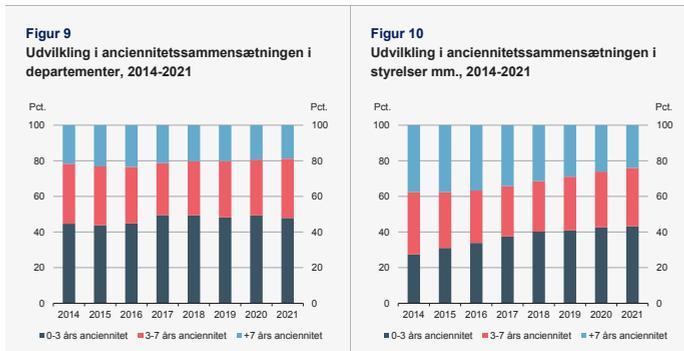
Siden 2008 er andelen af ansatte i *centraladministrationen* med under 3 års anciennitet steget fra 18 pct. til 32 pct. Omvendt er andelen af ansatte med over 7 års anciennitet faldet fra 43 pct. til 30 pct., *jf. figur 8.*



Anm.: Medtager anciennitet fra både *departementer* og *styrelser mm.* Ancienniteten er opgjort i december måned i året, og opgøres som summen af arbejdstimer i *centraladministrationen* over en 7-årig periode. Fx opgøres ancienniteten for 2014 i perioden 1.januar 2008 til 31.december 2014. Det betyder, at en person maksimalt kan have 7 års anciennitet. I opgørelsen ses bort fra ansatte, der på opgørelses tidspunktet er under 30 år.  
Kilde: Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL).

Siden 2008 er andelen af ansatte i *departementer* med under 3 års anciennitet steget fra 18 pct. til 32 pct. Omvendt er andelen af ansatte med over 7 års anciennitet faldet fra 43 pct. til 30 pct., *jf. figur 8.*

Siden 2008 er andelen af ansatte i *departementer* med under 3 års anciennitet steget fra 45 pct. til 48 pct. Omvendt er andelen af ansatte med over 7 års anciennitet faldet fra 22 pct. til 19 pct., *jf. figur 9.*

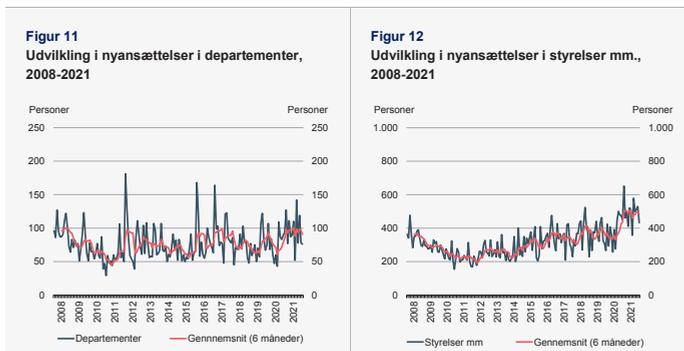


Anm.: Ancienniteten er opgjort i december måned i året, og opgøres som summen af arbejdstimer indenfor hhv. departementer eller styrelser mm over en 7-årig periode. Fx opgøres ancienniteten for 2014 i perioden 1.januar 2008 til 31.december 2014. Det betyder, at en person maksimalt kan have 7 års anciennitet. I opgørelsen ses bort for ansatte, der på opgørelses tidspunktet er under 30 år.

Kilde: Beskæftigelse for lønmodtagere (BFL).

I *styrelser mm.* er andelen af ansatte med under 3 års anciennitet i samme periode steget fra 38 pct. til 43 pct. *jf. figur 10.*

I *departementerne* svinger antallet af nyansættelser typisk mellem 50 og 100 om måneden, mens antallet af nyansættelser i *styrelser mm.* typisk svinger mellem 200 og 500 om måneden, *jf. figur 11 og 12.*



Anm.: Opgjort med udgangspunkt i årsværk. En nyansættelse er her defineret som en lønbetaling, der kommer fra en ny arbejdsgiver (nyt cvr-nummer) set i forhold til måneden for. Har den ansatte ikke en lønbetaling måneden før, er der også tale om en nyansættelse. Der ses bort fra nyansættelser, hvor mere end 20 personer foretager samme skift (på samme tidspunkt). Dette sker ud fra en antagelse om, at personerne varetager samme job, og at der ikke er tale om faktiske nyansættelser, men fx omstrukturering på arbejdspladsen eller omregistreringer i cvr-registeret. Se desuden anmærkning til figur 1.

Kilde: Beskæftigelses for lønmodtagere (BFL).

I *styrelser mm.* er niveauet af nyansættelser højere i starten og i slutning af perioden. De højere niveauer af nyansættelser skal ses i lyset af udviklingen i antallet af ansatte i *styrelser mm.* generelt.



## Notat 1.3

15. august 2022  
UPC/MATNA

---

### Udviklingen i folketingsarbejdet, 2000-2021

Nedenstående figurer og tabeller tager udgangspunkt i tilgængelig data fra Folketingets årsberetninger i perioden 2004-2021 med data for folketingsårene 2000-01 til 2020-21 med undtagelse af aktstykkerne, som er opgjort til og med 2021-22.

Følgende indikatorer er beskrevet:

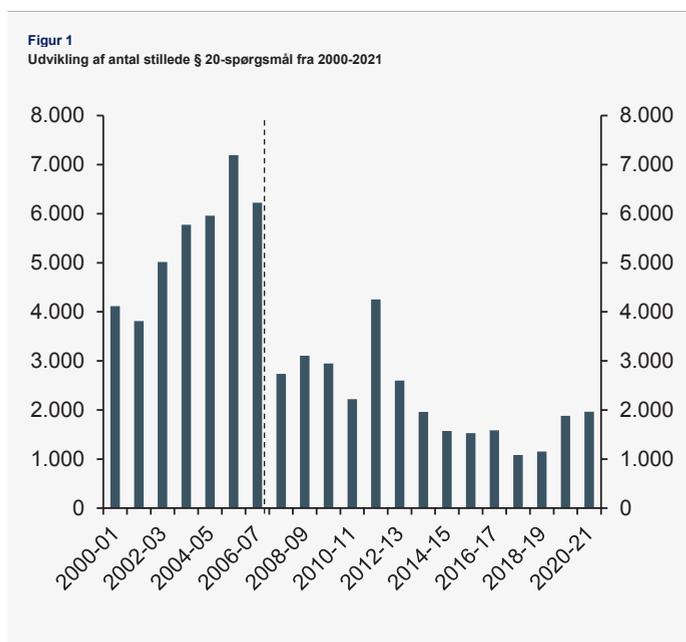
- § 20-spørgsmål
- Spørgsmål til Folketingets faste udvalg
- Samråd herunder spørgsmål besvaret i åbne og lukkede samråd
- Beslutningsforslag herunder andel vedtagne
- Lovforslag herunder andel vedtagne
- Aktstykker herunder tiltrådte aktstykker

### Udviklingen i § 20-spørgsmål og spørgsmål fra Folketingets faste udvalg

Om udviklingen i antallet af § 20-spørgsmål fremgår det af Folketingets beretning om folketingsåret 2020-21, at

*”Med virkning fra folketingsåret 2007-08 ændrede Folketinget dele af forretningsordenen. Spørgsmål, der har til formål at indhente oplysninger om faktiske forhold, skal herefter stilles via Folketingets faste udvalg, mens § 20-spørgsmålene begrænses til at angå ministrenes holdning til et offentligt anliggende på baggrund af umiddelbart tilgængelig information.”*

Det oplyses i Folketingets beretning, at der derfor er et markant fald i antallet af § 20-spørgsmål fra og med folketingsåret 2007-08.



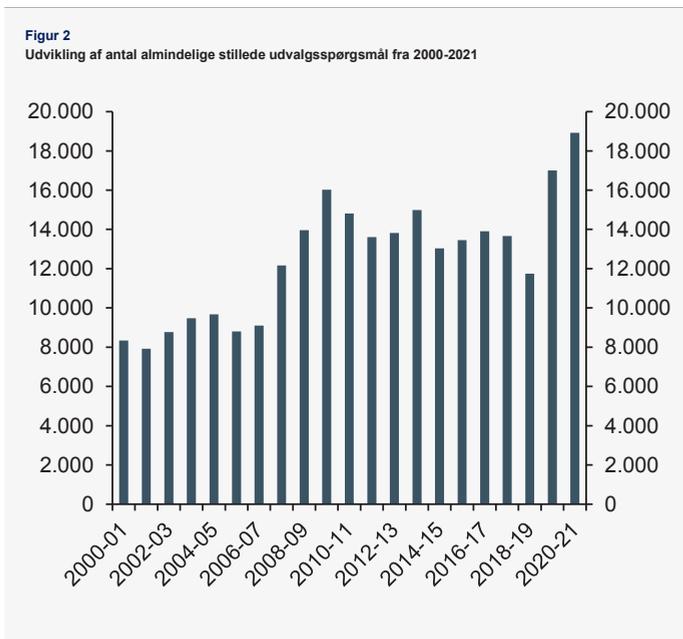
Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Den stiplede linje angiver, at § 20-spørgsmål med virkning fra folketingsåret 2007-08 blev begrænset til at angå ministrenes holdning til et offentligt anliggende på baggrund af umiddelbart tilgængelig information.

Dermed kunne § 20-spørgsmålene ikke længere have til formål at indhente oplysninger om faktiske forhold.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Antallet af spørgsmål til ministre fra udvalgene har generelt været stigende over perioden fra 2000-2021.



Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Og samlet på tabelform:

**Tabel 1**  
Udvikling af antal stillede § 20-spørgsmål og almindelige stillede udvalgs spørgsmål fra 2000-2021

Folketingsår	§ 20-spørgsmål	Almindelige stillede udvalgs-spørgsmål til ministrene
2000-01	4115	8341
2001-02	3810	7916
2002-03	5017	8765
2003-04	5775	9478
2004-05	5959	9674
2005-06	7194	8799
2006-07	6224	9095
2007-08	2738	12162

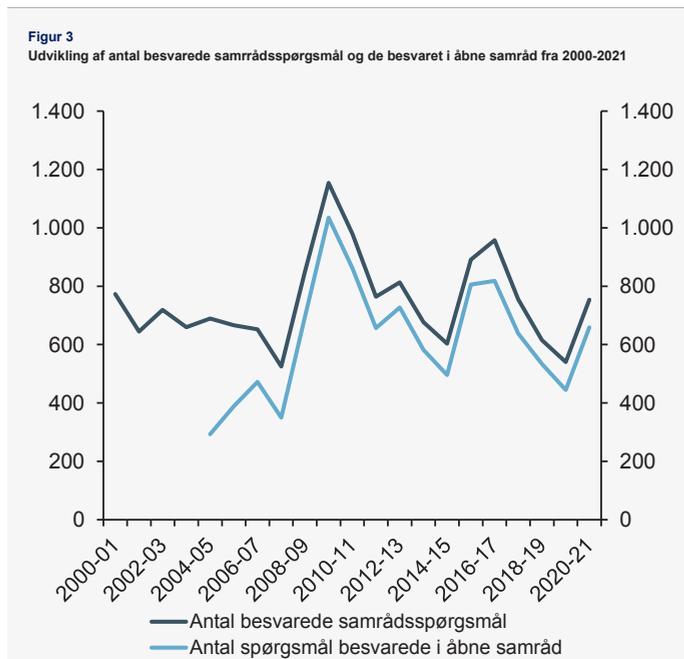
2008-09	3105	13961
2009-10	2948	16025
2010-11	2219	14813
2011-12	4251	13609
2012-13	2601	13816
2013-14	1959	14989
2014-15	1570	13040
2015-16	1527	13452
2016-17	1584	13907
2017-18	1082	13668
2018-19	1155	11751
2019-20	1880	17009
2020-21	1965	18924

Ann.: Der er benyttet folketingsår frem for kalenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Med virkning fra folketingsåret 2007-08 blev § 20-spørgsmål begrænset til at angå ministrenes holdning til et offentligt anliggende på baggrund af umiddelbart tilgængelig information. Dermed kunne § 20-spørgsmålene ikke længere have til formål at indhente oplysninger om faktiske forhold.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

### Samråd, herunder spørgsmål besvaret i åbne og lukkede samråd



Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Det er ikke muligt at opgøre antallet af åbne samråd årligt for perioden, da metoden i blev ændret i 2016-17, hvorfor antallet af samrådsspørgsmål besvaret i åbne samråd i stedet er brugt, hvilket netop er den gamle definition af et åbent samråd. Dette betyder også at forskellen mellem de to grafer er antallet af samrådspørgsmål besvaret i lukkede samråd. Antallet af spørgsmål besvaret i åbne samråd er ikke opgjort for folketingsåret 2004-05.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Og herunder i tabelform i stedet:

**Tabel 2**  
Udvikling af antal besvarede samrådspørgsmål fra 2000-2021

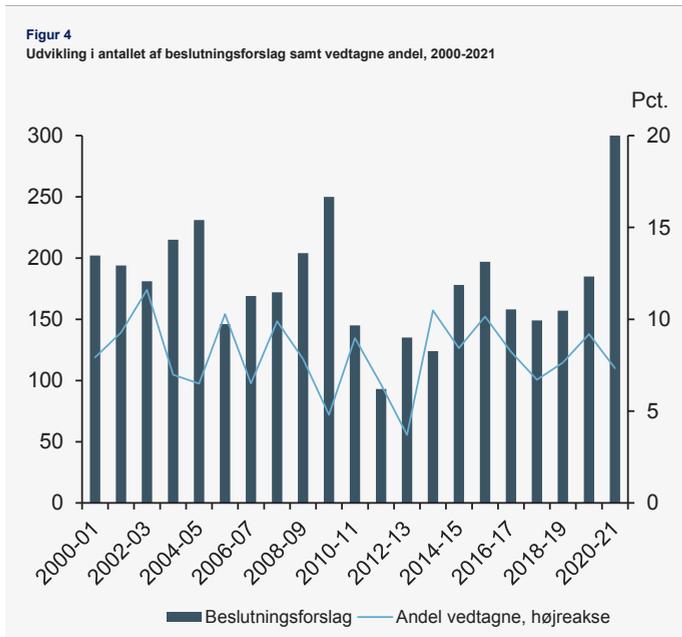
Folketingsår	Besvarede samrådspørgsmål	Spørgsmål besvarede i åbne samråd	Spørgsmål besvarede i lukkede samråd
2004-05	689	293	396
2005-06	666	388	278
2006-07	652	472	180
2007-08	525	350	175
2008-09	849	694	155
2009-10	1154	1035	119
2010-11	980	862	118
2011-12	764	657	107
2012-13	813	727	86
2013-14	677	582	95
2014-15	603	496	107
2015-16	891	806	85
2016-17	958	818	140
2017-18	755	638	117
2018-19	615	534	81
2019-20	540	445	95
2020-21	754	659	95

Ann.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Det er ikke muligt at opgøre antallet af åbne samråd årligt for perioden, da metoden i blev ændret i 2016-17, hvorfor antallet af samrådspørgsmål besvaret i åbne samråd i stedet er brugt, hvilket netop er den gamle definition af et åbent samråd. Dette betyder også at forskellen mellem de to grafer er antallet af samrådspørgsmål besvaret i lukkede samråd. Antallet af spørgsmål besvaret i åbne samråd er ikke opgjort for folketingsåret 2004-05.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

## Udviklingen i antal beslutningsforslag



Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001. Andelen af vedtagne beslutningsforslag er opgjort på højreaksen i pct.  
Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Og herunder i tabelform i stedet:

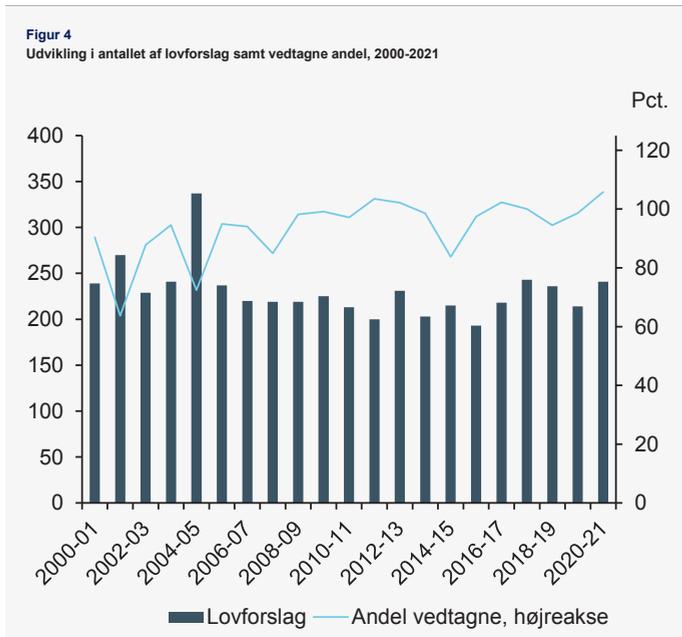
**Tabel 3**  
**Udvikling i antallet af beslutningsforslag samt vedtagne andel, 2000-2021**

Folketingsår	Beslutningsforslag	Vedtagne	Andel vedtagne, pct.
2000-01	202	16	8
2001-02	194	18	9
2002-03	181	21	12
2003-04	215	15	7
2004-05	231	15	6
2005-06	146	15	10
2006-07	169	11	7
2007-08	172	17	10
2008-09	204	16	8
2009-10	250	12	5
2010-11	145	13	9
2011-12	93	6	6
2012-13	135	5	4
2013-14	124	13	10
2014-15	178	15	8
2015-16	197	20	10
2016-17	158	13	8
2017-18	149	10	7
2018-19	157	12	8
2019-20	185	17	9
2020-21	300	22	7

Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

## Udviklingen i antal lovforslag



Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

For de folketingsår, hvor andelen af vedtagne lovforslag overstiger antal fremsatte lovforslag skyldes det, at flere af lovforslagene blev delt op i flere lovforslag som led i Folketingets behandling af lovforslagene.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Og herunder i tabelform i stedet:

**Tabel 4**  
**Udvikling i antallet af fremsatte og vedtagne lovforslag, andel, 2000-2021**

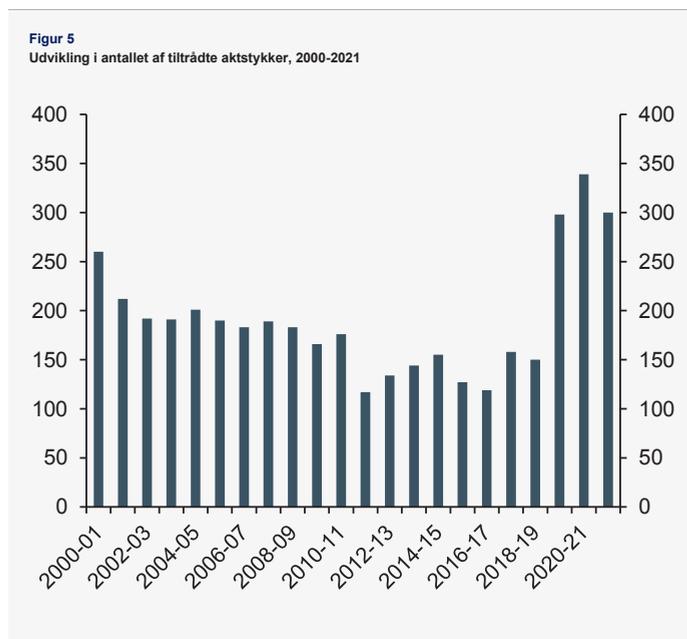
Folketingsår	Fremsatte lovforslag	Vedtagne lovforslag	Andel vedtagne, pct.
2000-01	239	216	90,38
2001-02	270	172	63,70
2002-03	229	201	87,77
2003-04	241	228	94,61
2004-05	337	244	72,40
2005-06	237	225	94,94
2006-07	220	207	94,09
2007-08	219	186	84,93
2008-09	219	215	98,17
2009-10	225	223	99,11
2010-11	213	207	97,18
2011-12	200	207	103,50
2012-13	231	236	102,16
2013-14	203	200	98,52
2014-15	215	180	83,72
2015-16	193	188	97,41
2016-17	218	223	102,29
2017-18	243	243	100,00
2018-19	236	223	94,49
2019-20	214	211	98,60
2020-21	241	255	105,81

Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

For de folketingsår, hvor andelen af vedtagne lovforslag overstiger antal fremsatte lovforslag skyldes det, at flere af lovforslagene blev delt op i flere lovforslag som led i Folketingets behandling af lovforslagene.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

## Udviklingen i antal aktstykker



Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Aktstykker i alt er ekskl. fortløbe aktstykker.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.

Og herunder i tabelform i stedet:

**Tabel 5**  
**Udvikling i antallet af aktstykker, 2000-2021**

Folketingsår	Aktstykker i alt	Tiltrådte aktstykker	Andel tiltrådt, pct.
2000-01	285	260	91,23
2001-02	229	212	92,58
2002-03	203	192	94,58
2003-04	200	191	95,50
2004-05	213	201	94,37
2005-06	203	190	93,60
2006-07	196	183	93,37
2007-08	208	189	90,87
2008-09	197	183	92,89
2009-10	174	166	95,40
2010-11	182	176	96,70
2011-12	122	117	95,90
2012-13	141	134	95,04
2013-14	163	144	88,34
2014-15	176	155	88,07
2015-16	142	127	89,44
2016-17	143	119	83,22
2017-18	170	158	92,94
2018-19	165	150	90,91
2019-20	325	298	91,69
2020-21	369	339	91,87
2021-22	330	300	90,91

Anm.: Der er benyttet folketingsår frem for kaldenderår, hvormed 2000-01 altså refererer til folketingsåret fra efteråret 2000 til sommeren 2001.

Aktstykker i alt er ekskl. fortrolige aktstykker.

Kilde: Folketingets årsberetninger 2004-2021.



## Bilag 1

13. december 2022  
UPC/MATNA

### Afgrænsning af centraladministrationen

I analysen af udviklingen og sammensætningen af de ansatte i centraladministrationen for *Eksperitudvalget for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier* har det været nødvendigt at afgrænse, hvilke statslige institutioner der skal medtages. Med denne afgrænsning har vi valgt at lægge os op ad definitionen af professor Jørgen Grønnegård, som ligeledes udarbejder analyser til udvalget, for at resultaterne bliver relativt sammenlignelige. Vores afgrænsning adskiller sig dog på visse punkter, da vi har valgt at inkludere visse organisationer, som er udeladt af Grønnegårds analyse. Dette drejer sig bl.a. om Statens Serum Institut og De Økonomiske Råd. Forsvarskommandoen og Forsvaret Efterretningstjeneste er udeladt, da vi ikke kunne udskille disse fra det øvrige forsvar. Desuden er rigspolitiet og anklagemyndigheden udeladt, da disse ikke kunne adskilles fra det øvrige politi.

#### Boks 1

##### Afgrænsning af centraladministrationen

*Centraladministrationen* er i denne analyse afgrænset til at omfatte samtlige departementer og styrelser under ministerierne i den betragtede periode. Direktoratere, tilsyn og diverse organisationer er ligeledes inkluderet, herunder Danmarks Statistik, Bånedanmark, SKAT, retterne, Familieretshuset, Statens IT, Spillemyndigheden, Nævnenes hus, GEUS, Politiklagemyndigheden og Statens Administration. Generelt er institutter og råd udeladt dog med undtagelse af hhv. Statens Serum Institut og De Økonomiske Råd, som er valgt inkluderet i analysen grundet sine særligt tætte samspil med ministerierne. Diverse myndigheder og nævn samt statslige forskningscentre og uddannelsesinstitutioner m.m. er fravalgt i analysen, da vi vurderer, at deres arbejde ligger længere fra den snævre centrale administration omkring regeringen.

Anm.: Denne afgrænsning er sket ved en manuel gennemgang og vurdering af alle konti i staten et med CVR-nummer, da der ikke findes en fast definition af centraladministrationen.

## Bilag 2

Oversigt over ministeriernes styrelser 2001-2021

2001

Ministerområde	Styrelser (hovedkonti)	Styrelser i alt/kommentar
Statsministeriet	Ingen	0
Udenrigsministeriet	Ingen	0
Finansministeriet		
	Økonomistyrelsen	3
	Finansstyrelsen	
	Personalestyrelsen	
Økonomiministeriet		
	Finanstilsynet	2
	Danmarks Statistik	
Skatteministeriet		
	Told & Skat	2
	Landsskatteretten	
Justitsministeriet		
	Civilretsdirektoratet	6 KOM: Kan Rigspolitiets og den centrale anklagemyndigheds centralstyrelse udskilles?
	Datatilsynet	
	Rigspolitichefen <sup>1</sup>	
	Rigsadvokaten <sup>1</sup> (Den centrale anklagemyndighed)	
	Direktoratet for Kriminalforsorgen	
	Domstolsstyrelsen	
Forsvarsministeriet		
	Forsvarskommandoen <sup>1</sup>	3 KOM: Kan FKO's centralstyrelse udskilles?
	Hjemmeværnskommandoen	
	Farvandsvæsenet	
Indenrigsministeriet		
	CPR-administrationen	3 Kan redningsberedskabets centralstyrelse udskilles?
	Udlændingestyrelsen	
	Redningsberedskabet <sup>1</sup>	
By- og Boligministeriet		
	Kort- og Matrikelstyrelsen	4
	Elektricitetsrådet	
	Danmarks Gasmaterielprøvning	
	Slots- og Ejendomsstyrelsen	
Socialministeriet		
	Den sociale Sikringsstyrelse	3
	Den sociale Ankestyrelse	
	Arbejdsskadestyrelsen	
Sundhedsministeriet		
	Sundhedsstyrelsen	2

	Lægemiddelstyrelsen	
Arbejdsministeriet		
	Arbejdstilsynet	3
	Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringer	
	Arbejdsmarkedsstyrelsen	
Forskningsministeriet		
	Byggedirektoratet	3
	Forskningsstyrelsen	
	Telestyrelsen	
Undervisningsministeriet <sup>2</sup>		
	SU-styrelsen	1
Kulturministeriet		
	Biblioteksstyrelsen	1
Kirkeministeriet		
	Ingen	0
Miljø- og Energiministeriet		
	Miljøstyrelsen	4
	Skov- og Naturstyrelsen	
	GEUS	
	Energistyrelsen	
Fødevareministeriet		
	Direktoratet for FødevareErhverv	4
	Plantedirektoratet	
	Fiskeridirektoratet	
	Fødevaredirektoratet	
Erhvervsministeriet		
	Konkurrencestyrelsen	5
	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	
	Patent- og Varemærkestyrelsen	
	Forbrugerstyrelsen	
	Søfartsstyrelsen	
Trafikministeriet		8
	Vejdirektoratet	
	Posttilsynet	
	Jernbanetilsynet	
	Færdselsstyrelsen	
	Statens Bilinspektion	
	Statens Luftfartsvæsen	
	Kystinspektoret	
	Banestyrelsen	

2006

Ministerområde	Styrelser (Hovedkonti)	Styrelser i alt/kommentar
Statsministeriet	Ingen	0
Udenrigsministeriet	Ingen	0
Finansministeriet		
	Økonomistyrelsen	3
	Personalestyrelsen	
	Slots- og Ejendomsstyrelsen	
Økonomi- og Erhvervsministeriet		
	Danmarks Statistik	8
	Erhvervs- og Byggestyrelsen	
	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	
	Finanstilsynet	
	Konkurrencestyrelsen	
	Patent- og Varemærkestyrelsen	
	Sikkerhedsstyrelsen	
	Søfartsstyrelsen	
Skatteministeriet		2
	SKAT	
	Landskatteretten	
Justitsministeriet		
	Rigspolitichefen	6 KOM: Se 2001
	Rigsadvokaten	
	Direktoratet for Kriminalforsorgen	
	Civilstyrelsen	
	Datilsynet	
	Domstolsstyrelsen	
Forsvarsministeriet		
	Forsvarskommandoen	4 KOM: Se 2001
	Hjemmeværnskommandoen	
	Farvandsvæsenet	
	Redningsberedskabet	
Socialministeriet		
	Ankestyrelsen	3
	Styrelsen for social Service	
	Den sociale Sikringsstyrelse	
Indenrigs- og Sundhedsministeriet		3
	Sundhedsstyrelsen	
	Lægemiddelstyrelsen	
	CPR-administrationen	
Beskæftigelsesministeriet		
	Arbejdsmarkedsstyrelsen	6
	Arbejdsdirektoratet	
	Arbejdstilsynet	
	Arbejdsskadestyrelsen	
	BEM's administrationscenter	

	BEM's IT-center	
Integrationsministeriet		1
	Udlændingestyrelsen	
Videnskabsministeriet		
	Forskningsstyrelsen	3
	Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger	
	IT- og Telestyrelsen	
Undervisningsministeriet		
	SU-styrelsen	2
	CIRIUS	
Kulturministeriet		
	Biblioteksstyrelsen	2
	Kulturarvsstyrelsen	
Kirkeministeriet		
	Ingen	0
Miljøministeriet		
	Center for Koncernforvaltning	4
	Miljøstyrelsen	
	Skov- og Naturstyrelsen	
	Kort- og Matrikelstyrelsen	
	GEUS	
Fødevarerministeriet		
	Direktoratet for FødevarerErhverv	3
	Fiskeridirektoratet	
	Plantedirektoratet	
Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender		
	Familiestyrelsen	3
	Forbrugerstyrelsen	
	Fødevarestyrelsen	
Transport- og Energiministeriet		7
	BaneDanmark	
	Statens Luftfartsvæsen	
	Vejdirektoratet	
	Færdselsstyrelsen	
	Kystdirektoratet	
	Energistyrelsen	
	Trafikstyrelsen for Jernbaner og Færger	

2011

Ministerområde	Styrelser (Hovedkonti)	Styrelser i alt/kommentar
Udenrigsministeriet	Ingen	0
Finansministeriet		5
	Økonomistyrelsen/ØSC	
	Personalestyrelsen	
	Slots- og Ejendomsstyrelsen	
	Statens IT	
	Statens Administration	
Erhvervs- og Vækstministeriet		7
	Danmarks Statistik	
	Erhvervs- og Byggestyrelsen	
	Finanstilsynet	
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	
	Patent- og Varemærkestyrelsen	
	Sikkerhedsstyrelsen	
	Søfartsstyrelsen	
Skatteministeriet		1
	Landsskatteretten	
Indenrigs- og Sundhedsministeriet		3
	CPR-administrationen	
	Sundhedsstyrelsen	
	Lægemiddelstyrelsen	
Justitsministeriet		7
	Civilstyrelsen	
	Familiestyrelsen	
	Datatilsynet	KOM: Se 2001
	Rigspolitichefen	
	Rigsadvokaten – central anklagemyndighed	
	Direktoratet for Kriminalforsorgen	
	Domstolsstyrelsen	
Forsvarsministeriet		4
	Forsvarskommandoen	KOM: Se 2001
	Hjemmeværnskommandoen	
	Farvandsvæsenet	
	Redningsberedskabet	
Socialministeriet		4
	Ankestyrelsen	
	Servicestyrelsen	
	Indenrigs- og Socialministeriets Tilskudsadministration	
	Koncern IT	
Beskæftigelsesministeriet		4
	Arbejdstilsynet	
	Arbejdsdirektoratet	
	Arbejdsmarkedsstyrelsen	
	Pensionsstyrelsen	

Integrationsministeriet (Se også 2012)		1
	Udlændingesservice	
Videnskabsministeriet		4
	Forsknings- og Innovationsstyrelsen	
	IT- og Telestyrelsen	
	Universitets- og Bygningsstyrelsen	
	Styrelsen for International Uddannelse	
Kulturministeriet		4
	Kulturarvsstyrelsen	
	Kulturministeriets Koncerncenter	
	Kunststyrelsen	
	Biblioteksstyrelsen	
Undervisningsministeriet		1
	CIRIUS	
Kirkeministeriet		0
	Ingen	
Miljøministeriet		3
	Miljøstyrelsen	
	Naturstyrelsen	
	Kort- og Matrikelstyrelsen	
Fødevareministeriet		4
	Direktoratet for FødevareErhverv	
	Plantedirektoratet	
	Fødevarestyrelsen	
	Fiskeridirektoratet	
Transportministeriet		4
	Vejdirektoratet	
	Statens Luftfartsvæsen / Civil luftfart ATM	
	Kystdirektoratet	
	Trafikstyrelsen	
	Banedanmark	
Klima- og Energiministeriet		2
	Energistyrelsen	
	GEUS	

2016

Ministerområde	Styrelser (Hovedkonti)	Styrelser i alt/kommentar
Udenrigsministeriet	Ingen	0
Finansministeriet	Digitaliseringsstyrelsen	4
	Moderniseringsstyrelsen	
	Statens IT	
	Statens Administration	
Erhvervs- og Vækstministeriet	Erhvervsstyrelsen	6
	Finanstilsynet	
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	
	Patent- og Varemærkestyrelsen	
	Sikkerhedsstyrelsen	
	Søfartsstyrelsen	
Skatteministeriet	SKAT	3
	Spillemyndigheden	
	Skatteankestyrelsen	
Justitsministeriet	Rigspolitichefen	7 KOM: Se 2001
	Rigsadvokaten – Den centrale anklagemyndighed	
	Direktoratet for Kriminalforsorgen	
	Civilstyrelsen	
	Datatilsynet	
	Domstolsstyrelsen	
	Politiklagemyndigheden	
Forsvarsministeriet	Værnsfælles Forsvarskommando	7
	Personalestyrelsen	
	Materiel- og Indkøbsstyrelsen	
	Ejendomsstyrelsen	
	Regnskabsstyrelsen	
	Forsvarets Efterretningstjeneste	
	Redningsberedskabet	
Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet		2
	Styrelsen for International Rekruttering og Integration	
	Udlændingestyrelsen	
Social- og Indenrigsministeriet	Danmarks Statistik	5
	Ankestyrelsen	
	CPR-administrationen	
	Socialstyrelsen	

	Statsforvaltningen	
Sundheds- og Ældreministeriet		4
	Sundhedsstyrelsen	
	Styrelsen for Patientsikkerhed	
	Lægemiddelstyrelsen	
	Styrelsen for Sundhedsdata	
Beskæftigelsesministeriet		3
	Arbejdstilsynet	
	Arbejdsskadestyrelsen	
	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	
Uddannelses- og Forskningsministeriet		2
	Styrelsen for Forskning og Innovation	
	Styrelsen for Videregående Uddannelser	
Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling		2
	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet	
	Styrelsen for IT og Læring	
Kulturministeriet		2
	Kulturstyrelsen	
	Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	
Kirkeministeriet	Ingen	0
Miljø- og Fødevarerministeriet		5
	NaturErhvervsstyrelsen	
	Fødevarestyrelsen	
	Miljøstyrelsen	
	Naturstyrelsen	
	Kystdirektoratet	
Transport- og Bygningsministeriet		4
	Vejdirektoratet	
	Trafik- og Byggestyrelsen	
	Banedanmark	
	Bygningsstyrelsen	
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet		4
	Energistyrelsen	
	Geodatastyrelsen/ kort og geodata	
	GEUS	
	Energitilsynet	

2021

Ministerområde	Styrelser (Hovedkonti)	Styrelser i alt/kommentar
	Ingen	0
Udenrigsministeriet		
	Ingen	0
Finansministeriet		
	Digitaliseringsstyrelsen	4
	Moderniseringsstyrelsen	
	Statens IT	
	Statens Administration	
Erhvervs- og Vækstministeriet		7
	Erhvervsstyrelsen	
	Finanstilsynet	
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	
	Patent- og Varemærkestyrelsen	
	Sikkerhedsstyrelsen	
	Søfartsstyrelsen	
	Nævnenes Hus	
Skatteministeriet		9
	Skattestyrelsen	
	Gældsstyrelsen	
	Vurderingsstyrelsen	
	Toldstyrelsen	
	Motorstyrelsen	
	Udviklings- og forenklingsstyrelsen	
	Administrations- og Servicestyrelsen	
	Spillemyndigheden	
	Medarbejder- og Kompetencestyrelsen	
Justitsministeriet		KOM: Se 2001
	Civilstyrelsen	
	Styrelsen for Forsyningssikkerhed	
	Datatilsynet	
	Rigspolitiet	
	Anklagemyndigheden	
	Direktoratet for Kriminalforsorgen	
	Domstolsstyrelsen	
	Politiklagemyndigheden	
Forsvarsministeriet		7
	Forsvarskommandoen / Værnsfælles FKO	
	Forsvarsministeriets Personalestyrelse	
	- Materiel- og Indkøbsstyrelse	
	- Ejendomsstyrelse	
	- Regnskabsstyrelse	
	Forsvarets Efterretningstjeneste	
	Beredskabsstyrelsen	

Indenrigs- og Boligministeriet		3
	CPR-administrationen	
	Danmarks Statistik	
	Bolig- og Planstyrelsen	
Udlændinge- og Integrationsministeriet		3
	Styrelsen for International Rekruttering og Integration	
	Udlændingestyrelsen	
	Hjemrejsestyrelsen	
Social- og Ældreministeriet		3
	Socialstyrelsen	
	Ankestyrelsen	
	Familieretshuset	
Sundhedsministeriet		5
	Sundhedsstyrelsen	
	Styrelsen for Patientsikkerhed	
	Lægemiddelstyrelsen	
	Sundhedsdatastyrelsen	
	Styrelsen for Patientklager	
Beskæftigelsesministeriet		2
	Arbejdstilsynet	
	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	
Uddannelses- og Forskningsministeriet		2
	Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte	
	Styrelsen for Forsknings- og Uddannelsesprogramadministration	
Børne- og Undervisningsministeriet		2
	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet	
	Styrelsen for IT og Læring	
Kulturministeriet		
	Slots- og Kulturstyrelsen	
Kirkeministeriet		
	Ingen	0
Miljøministeriet		3
	Miljøstyrelsen	
	Naturstyrelsen	
Fødevarerministeriet		3
	Fødevarestyrelsen	
	Landbrugsstyrelsen	
	Fiskeristyrelsen	

Transport- og Boligministeriet		5
	Vejdirektoratet	
	Færdselsstyrelsen	
	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	
	Lufthavnsdrift	
	Bygningsstyrelsen	
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet		5
	Energistyrelsen	
	Forsyningstilsynet	
	GEUS	
	Geodatastyrelsen	
	Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering	



## Bilag 3

5. januar 2023  
UPC/MATNA

### Udviklingen i årsværk, ISOLA

Herunder er udviklingen i antal årsværk beskrevet i notat 1.1 opgjort i tabel 1. Desuden er hver gruppes andel af den totale mængde årsværk i staten opgjort i tabel 2.

**Tabel 1**  
Udviklingen i antal årsværk

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central-administration	Centraladministrationen
2001, 1. kv.	135225	4322	22651	15527	7125	26974
2001, 2. kv.	134633	4348	22117	15641	6477	26465
2001, 3. kv.	135073	4365	21959	15375	6583	26324
2001, 4. kv.	135298	4420	22136	15493	6643	26557
2002, 1. kv.	135060	4394	21998	15328	6670	26391
2002, 2. kv.	134276	4460	22152	15740	6412	26612
2002, 3. kv.	133599	4435	21673	15218	6455	26108
2002, 4. kv.	132412	4318	21242	14881	6361	25560
2003, 1. kv.	131673	4239	21122	14857	6265	25362
2003, 2. kv.	130902	4093	21173	14832	6341	25266
2003, 3. kv.	130620	4069	21012	14661	6351	25081
2003, 4. kv.	130654	4034	21013	14595	6418	25047
2004, 1. kv.	130365	4362	23539	14857	8681	27901
2004, 2. kv.	129973	4328	23423	14733	8690	27751
2004, 3. kv.	130566	4322	23395	14657	8738	27717
2004, 4. kv.	129888	4354	23461	14697	8764	27815
2005, 1. kv.	127959	4356	23106	16255	6850	27462
2005, 2. kv.	127333	4359	23147	16275	6872	27506
2005, 3. kv.	127767	4370	23026	16133	6893	27396
2005, 4. kv.	133013	4428	27925	20995	6931	32354
2006, 1. kv.	132319	4413	27308	20455	6853	31722
2006, 2. kv.	131884	4442	27169	20276	6892	31611
2006, 3. kv.	131372	4291	27120	20302	6817	31410
2006, 4. kv.	131295	4285	27139	20382	6757	31424
2007, 1. kv.	132404	4300	26980	20298	6882	31281
2007, 2. kv.	132217	4272	27067	20277	6790	31339

**Tabel 1**  
Udviklingen i antal årsværk

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central-administration	Centraladministrationen
2007, 3. kvrt.	132170	4270	27036	20275	6762	31306
2007, 4. kvrt.	133415	4352	27589	20587	7002	31941
2008, 1. kvrt.	133801	4354	27504	20586	6918	31858
2008, 2. kvrt.	133980	4482	27410	20624	6786	31892
2008, 3. kvrt.	134187	4424	27190	20453	6737	31614
2008, 4. kvrt.	135740	4548	27378	20540	6838	31927
2009, 1. kvrt.	136836	4535	27404	20531	6873	31939
2009, 2. kvrt.	138351	4611	27495	20563	6932	32106
2009, 3. kvrt.	137792	4620	27384	20376	7008	32005
2009, 4. kvrt.	139191	4652	27336	20381	6955	31988
2010, 1. kvrt.	139999	4597	28057	20088	7969	32655
2010, 2. kvrt.	154165	4457	28187	20221	7965	32644
2010, 3. kvrt.	154520	4453	27851	19959	7892	32303
2010, 4. kvrt.	155417	4436	28242	20080	8162	32678
2011, 1. kvrt.	154508	4395	28538	20607	7930	32933
2011, 2. kvrt.	153737	4141	28292	19978	8314	32432
2011, 3. kvrt.	153256	4078	27966	19734	8232	32045
2011, 4. kvrt.	153692	4093	27907	19684	8222	32000
2012, 1. kvrt.	153555	4237	27897	20536	7361	32134
2012, 2. kvrt.	153045	4196	27729	20482	7247	31925
2012, 3. kvrt.	153208	4066	27214	20046	7168	31281
2012, 4. kvrt.	154178	4001	27124	19908	7215	31125
2013, 1. kvrt.	153667	4106	27235	19875	7360	31341
2013, 2. kvrt.	155014	4162	27343	19976	7368	31505
2013, 3. kvrt.	154977	4120	27320	19971	7349	31440
2013, 4. kvrt.	155605	4151	27395	20014	7381	31546
2014, 1. kvrt.	154002	4239	27469	19740	7729	31708
2014, 2. kvrt.	153561	4243	27269	19641	7628	31512
2014, 3. kvrt.	152971	4246	26990	19409	7582	31236
2014, 4. kvrt.	153925	4312	27368	19769	7600	31680
2015, 1. kvrt.	153993	4474	33041	25464	7577	37515
2015, 2. kvrt.	154525	4316	33594	25914	7681	37911
2015, 3. kvrt.	154423	4334	33541	25912	7629	37875
2015, 4. kvrt.	155345	4308	33841	26192	7649	38149
2016, 1. kvrt.	154471	4312	33043	25736	7307	37355

**Tabel 1**  
Udviklingen i antal årsværk

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central-administration	Centraladmi-nistrationen
2016, 2. kvrt.	154195	4284	33223	25943	7279	37506
2016, 3. kvrt.	152852	4274	32504	25389	7114	36777
2016, 4. kvrt.	153267	4201	32697	25611	7086	36898
2017, 1. kvrt.	151783	4345	32881	26360	6520	37226
2017, 2. kvrt.	151951	4437	32956	26625	6331	37393
2017, 3. kvrt.	151298	4458	32982	26700	6283	37441
2017, 4. kvrt.	153091	4662	33672	27285	6387	38333
2018, 1. kvrt.	152737	4511	33784	27521	6263	38295
2018, 2. kvrt.	153213	4626	34162	27797	6365	38788
2018, 3. kvrt.	153282	4691	34398	28034	6365	39090
2018, 4. kvrt.	155298	4752	35564	29099	6465	40316
2019, 1. kvrt.	155106	4746	35672	29197	6475	40418
2019, 2. kvrt.	155772	4758	36228	29641	6587	40987
2019, 3. kvrt.	156847	4773	36423	29815	6608	41196
2019, 4. kvrt.	158554	4880	37025	30248	6777	41905
2020, 1. kvrt.	158661	4981	37200	30333	6867	42182
2020, 2. kvrt.	159308	5026	37633	30658	6975	42659
2020, 3. kvrt.	159661	5099	38182	31109	7073	43280
2020, 4. kvrt.	162204	5199	39708	32400	7308	44907
2021, 1. kvrt.	163456	5261	40870	33409	7462	46131
2021, 2. kvrt.	164746	5394	41655	33878	7777	47049
2021, 3. kvrt.	165333	5448	42072	34337	7735	47520
2021, 4. kvrt.	166974	5554	42957	35165	7792	48510
2022, 1. kvrt.	167516	5544	43199	36002	7197	48743

Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Styrelser m.m. er summen af styrelser og øvrig centraladministration. Centraladministrationen er summen af departementer og styrelser m.m.  
Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

**Tabel 2**  
Andel af årsværk i staten i alt

	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig centraladmi- nistration	Centraladmini- strationen
2001, 1. kvrt.	3,2	16,8	11,5	5,3	19,9
2001, 2. kvrt.	3,2	16,4	11,6	4,8	19,7
2001, 3. kvrt.	3,2	16,3	11,4	4,9	19,5
2001, 4. kvrt.	3,3	16,4	11,5	4,9	19,6
2002, 1. kvrt.	3,3	16,3	11,3	4,9	19,5
2002, 2. kvrt.	3,3	16,5	11,7	4,8	19,8
2002, 3. kvrt.	3,3	16,2	11,4	4,8	19,5
2002, 4. kvrt.	3,3	16,0	11,2	4,8	19,3
2003, 1. kvrt.	3,2	16,0	11,3	4,8	19,3
2003, 2. kvrt.	3,1	16,2	11,3	4,8	19,3
2003, 3. kvrt.	3,1	16,1	11,2	4,9	19,2
2003, 4. kvrt.	3,1	16,1	11,2	4,9	19,2
2004, 1. kvrt.	3,3	18,1	11,4	6,7	21,4
2004, 2. kvrt.	3,3	18,0	11,3	6,7	21,4
2004, 3. kvrt.	3,3	17,9	11,2	6,7	21,2
2004, 4. kvrt.	3,4	18,1	11,3	6,7	21,4
2005, 1. kvrt.	3,4	18,1	12,7	5,4	21,5
2005, 2. kvrt.	3,4	18,2	12,8	5,4	21,6
2005, 3. kvrt.	3,4	18,0	12,6	5,4	21,4
2005, 4. kvrt.	3,3	21,0	15,8	5,2	24,3
2006, 1. kvrt.	3,3	20,6	15,5	5,2	24,0
2006, 2. kvrt.	3,4	20,6	15,4	5,2	24,0
2006, 3. kvrt.	3,3	20,6	15,5	5,2	23,9
2006, 4. kvrt.	3,3	20,7	15,5	5,1	23,9
2007, 1. kvrt.	3,2	20,4	15,3	5,0	23,6
2007, 2. kvrt.	3,2	20,5	15,3	5,1	23,7
2007, 3. kvrt.	3,2	20,5	15,3	5,1	23,7
2007, 4. kvrt.	3,3	20,7	15,4	5,2	23,9
2008, 1. kvrt.	3,3	20,6	15,4	5,2	23,8
2008, 2. kvrt.	3,3	20,5	15,4	5,1	23,8
2008, 3. kvrt.	3,3	20,3	15,2	5,0	23,6
2008, 4. kvrt.	3,4	20,2	15,1	5,0	23,5
2009, 1. kvrt.	3,3	20,0	15,0	5,0	23,3
2009, 2. kvrt.	3,3	19,9	14,9	5,0	23,2

**Tabel 2**  
**Andel af årsværk i staten i alt**

	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig centraladmi- nistration	Centraladministra- tionen
2009, 3. kvrt.	3,4	19,9	14,8	5,1	23,2
2009, 4. kvrt.	3,3	19,6	14,6	5,0	23,0
2010, 1. kvrt.	3,3	20,0	14,3	5,7	23,3
2010, 2. kvrt.	2,9	18,3	13,1	5,2	21,2
2010, 3. kvrt.	2,9	18,0	12,9	5,1	20,9
2010, 4. kvrt.	2,9	18,2	12,9	5,3	21,0
2011, 1. kvrt.	2,8	18,5	13,3	5,1	21,3
2011, 2. kvrt.	2,7	18,4	13,0	5,4	21,1
2011, 3. kvrt.	2,7	18,2	12,9	5,4	20,9
2011, 4. kvrt.	2,7	18,2	12,8	5,3	20,8
2012, 1. kvrt.	2,8	18,2	13,4	4,8	20,9
2012, 2. kvrt.	2,7	18,1	13,4	4,7	20,9
2012, 3. kvrt.	2,7	17,8	13,1	4,7	20,4
2012, 4. kvrt.	2,6	17,6	12,9	4,7	20,2
2013, 1. kvrt.	2,7	17,7	12,9	4,8	20,4
2013, 2. kvrt.	2,7	17,6	12,9	4,8	20,3
2013, 3. kvrt.	2,7	17,6	12,9	4,7	20,3
2013, 4. kvrt.	2,7	17,6	12,9	4,7	20,3
2014, 1. kvrt.	2,8	17,8	12,8	5,0	20,6
2014, 2. kvrt.	2,8	17,8	12,8	5,0	20,5
2014, 3. kvrt.	2,8	17,6	12,7	5,0	20,4
2014, 4. kvrt.	2,8	17,8	12,8	4,9	20,6
2015, 1. kvrt.	2,9	21,5	16,5	4,9	24,4
2015, 2. kvrt.	2,8	21,7	16,8	5,0	24,5
2015, 3. kvrt.	2,8	21,7	16,8	4,9	24,5
2015, 4. kvrt.	2,8	21,8	16,9	4,9	24,6
2016, 1. kvrt.	2,8	21,4	16,7	4,7	24,2
2016, 2. kvrt.	2,8	21,5	16,8	4,7	24,3
2016, 3. kvrt.	2,8	21,3	16,6	4,7	24,1
2016, 4. kvrt.	2,7	21,3	16,7	4,6	24,1
2017, 1. kvrt.	2,9	21,7	17,4	4,3	24,5
2017, 2. kvrt.	2,9	21,7	17,5	4,2	24,6
2017, 3. kvrt.	2,9	21,8	17,6	4,2	24,7
2017, 4. kvrt.	3,0	22,0	17,8	4,2	25,0
2018, 1. kvrt.	3,0	22,1	18,0	4,1	25,1

**Tabel 2**  
Andel af årsværk i staten i alt

	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig centraladmi- nistration	Centraladministra- tionen
2018, 2. kvrt.	3,0	22,3	18,1	4,2	25,3
2018, 3. kvrt.	3,1	22,4	18,3	4,2	25,5
2018, 4. kvrt.	3,1	22,9	18,7	4,2	26,0
2019, 1. kvrt.	3,1	23,0	18,8	4,2	26,1
2019, 2. kvrt.	3,1	23,3	19,0	4,2	26,3
2019, 3. kvrt.	3,0	23,2	19,0	4,2	26,3
2019, 4. kvrt.	3,1	23,4	19,1	4,3	26,4
2020, 1. kvrt.	3,1	23,4	19,1	4,3	26,6
2020, 2. kvrt.	3,2	23,6	19,2	4,4	26,8
2020, 3. kvrt.	3,2	23,9	19,5	4,4	27,1
2020, 4. kvrt.	3,2	24,5	20,0	4,5	27,7
2021, 1. kvrt.	3,2	25,0	20,4	4,6	28,2
2021, 2. kvrt.	3,3	25,3	20,6	4,7	28,6
2021, 3. kvrt.	3,3	25,4	20,8	4,7	28,7
2021, 4. kvrt.	3,3	25,7	21,1	4,7	29,1
2022, 1. kvrt.	3,3	25,8	21,5	4,3	29,1

Anm.: Se definitionen af centraladministrationen i bilag 1. Styrelser m.m. er summen af styrelser og øvrig centraladministration. Centraladministrationen er summen af departementer og styrelser m.m.  
Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.



## Bilag 4

8. decembers 2022  
UPC/MATNA

### Udviklingen i standardfraværsdage, ISOLA

Herunder er udviklingen i sygefravær opgjort som det gennemsnitlige antal standardfraværsdage, beskrevet i notat 1.1, opgjort på tabelform.

**Tabel 1**  
Udviklingen i egen sygdom målt på standardfraværsdage

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central-administration	Centraladministrationen
2005, 4. kvrt.	8,4	6,2	9,5	9,6	9,1	9,0
2006, 1. kvrt.	8,6	6,6	10,0	10,2	9,4	9,5
2006, 2. kvrt.	8,7	6,6	10,0	10,2	9,5	9,5
2006, 3. kvrt.	8,8	6,9	10,4	10,6	9,9	10,0
2006, 4. kvrt.	9,0	7,1	10,5	10,8	9,7	10,1
2007, 1. kvrt.	9,1	7,2	10,6	10,9	9,6	10,1
2007, 2. kvrt.	9,1	7,3	10,5	10,9	9,3	10,0
2007, 3. kvrt.	9,3	7,1	10,5	10,8	9,4	10,0
2007, 4. kvrt.	9,4	7,1	10,5	10,7	9,9	10,0
2008, 1. kvrt.	9,1	6,5	10,1	10,2	9,8	9,6
2008, 2. kvrt.	9,0	6,6	10,1	10,2	10,0	9,6
2008, 3. kvrt.	8,8	6,3	10,0	10,1	9,9	9,5
2008, 4. kvrt.	8,7	6,2	9,8	9,9	9,7	9,3
2009, 1. kvrt.	8,9	6,4	10,0	10,1	9,7	9,5
2009, 2. kvrt.	8,7	6,2	9,5	9,6	9,4	9,1
2009, 3. kvrt.	8,7	6,4	9,3	9,4	9,1	8,9
2009, 4. kvrt.	8,9	6,7	9,5	9,6	9,2	9,0
2010, 1. kvrt.	9,0	6,7	9,4	9,5	9,1	9,0
2010, 2. kvrt.	9,1	6,8	9,6	9,8	9,1	9,2
2010, 3. kvrt.	9,1	6,8	9,7	9,9	9,2	9,3
2010, 4. kvrt.	9,0	7,8	9,5	9,7	9,0	9,2
2011, 1. kvrt.	9,0	8,1	9,3	9,3	9,4	9,1
2011, 2. kvrt.	8,8	8,1	9,2	9,1	9,5	9,0
2011, 3. kvrt.	8,7	8,2	9,2	9,1	9,3	9,0
2011, 4. kvrt.	8,5	6,9	9,0	8,9	9,1	8,6
2012, 1. kvrt.	8,2	6,4	8,6	8,7	8,5	8,3
2012, 2. kvrt.	8,1	6,1	8,7	8,9	8,6	8,3

**Tabel 1**  
Udviklingen i egen sygdom målt på standardfraværdsdage

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central- administration	Centraladmini- strationen
2012, 3. kvrt.	8,0	5,8	8,8	9,0	8,5	8,2
2012, 4. kvrt.	7,9	5,7	8,6	8,7	8,4	8,1
2013, 1. kvrt.	8,0	6,0	8,9	9,0	8,7	8,5
2013, 2. kvrt.	8,0	6,1	8,7	8,8	8,7	8,4
2013, 3. kvrt.	8,0	6,0	8,7	8,7	8,6	8,3
2013, 4. kvrt.	8,0	6,0	8,7	8,8	8,5	8,4
2014, 1. kvrt.	7,8	5,7	8,6	8,7	8,4	8,3
2014, 2. kvrt.	7,8	5,6	8,6	8,7	8,4	8,3
2014, 3. kvrt.	7,9	5,7	8,7	8,7	8,6	8,3
2014, 4. kvrt.	7,8	5,6	8,8	8,7	8,9	8,4
2015, 1. kvrt.	8,0	5,7	8,9	8,8	9,1	8,4
2015, 2. kvrt.	8,1	5,8	8,9	8,8	9,3	8,5
2015, 3. kvrt.	8,0	5,7	8,9	8,8	9,2	8,5
2015, 4. kvrt.	8,1	5,8	8,8	8,7	8,9	8,4
2016, 1. kvrt.	8,0	5,7	8,8	8,8	8,9	8,4
2016, 2. kvrt.	8,0	5,8	8,8	8,7	9,0	8,5
2016, 3. kvrt.	8,0	5,8	8,8	8,7	9,2	8,5
2016, 4. kvrt.	8,1	5,8	9,0	8,9	9,6	8,7
2017, 1. kvrt.	8,3	5,8	9,2	9,1	9,5	8,8
2017, 2. kvrt.	8,1	5,7	9,0	8,9	9,1	8,6
2017, 3. kvrt.	8,1	5,6	8,9	8,9	8,9	8,5
2017, 4. kvrt.	8,0	5,6	8,7	8,7	8,4	8,3
2018, 1. kvrt.	8,0	5,6	8,7	8,7	8,5	8,3
2018, 2. kvrt.	8,0	5,7	8,6	8,7	8,6	8,3
2018, 3. kvrt.	7,9	5,9	8,6	8,6	8,3	8,2
2018, 4. kvrt.	7,8	5,9	8,5	8,5	8,3	8,1
2019, 1. kvrt.	7,7	6,0	8,4	8,4	8,1	8,1
2019, 2. kvrt.	7,8	5,8	8,5	8,6	8,2	8,2
2019, 3. kvrt.	7,9	5,7	8,6	8,6	8,5	8,3
2019, 4. kvrt.	8,1	5,8	8,9	9,0	8,6	8,6
2020, 1. kvrt.	8,0	5,7	9,1	9,2	8,6	8,7
2020, 2. kvrt.	7,6	5,4	8,7	8,8	8,1	8,3
2020, 3. kvrt.	7,6	5,2	8,5	8,7	7,7	8,1
2020, 4. kvrt.	7,4	4,8	8,0	8,1	7,4	7,6
2021, 1. kvrt.	6,8	4,4	7,2	7,2	6,8	6,8

**Tabel 1**  
Udviklingen i egen sygdom målt på standardfraværsdage

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central- administration	Centraladmini- strationen
2021, 2. kvrt.	7,2	4,7	7,6	7,6	7,4	7,2
2021, 3. kvrt.	7,5	5,1	8,0	8,0	8,1	7,7
2021, 4. kvrt.	8,2	5,7	8,8	8,9	8,7	8,5
2022, 1. kvrt.	9,9	6,7	10,4	10,5	9,9	10,0

Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Styrelser m.m. er summen af styrelser og øvrig centraladministration. Centraladministrationen er summen af departementer og styrelser m.m.

De gennemsnitlige standardfraværsdage pr. årsværk for egen sygdom angives for det seneste år i et givent kvartal (rullende år) fra 4. kvartal 2005 til 1. kvartal 2022. Standardfraværstidene er for hver hovedkonto vægget med det gennemsnitlige antal årsværk i det givne kvartal på kontoen.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.



## Bilag 5

8. december 2022  
UPC/MATNA

### Udviklingen i personaleomsætning, ISOLA

Herunder er udviklingen i det vægtede gennemsnit af personaleomsætningen i hver gruppe beskrevet i notat 1.1 opgjort på tabelform.

**Tabel 1**  
Udviklingen i personaleomsætningen, pct.

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig centraladministration	Centraladministrationen
2001, 1. kvrt.	9,6	18,9	9,1	8,9	9,6	10,8
2001, 2. kvrt.	10,1	18,8	10,2	9,9	10,9	11,7
2001, 3. kvrt.	10,7	17,7	10,3	9,6	11,9	11,6
2001, 4. kvrt.	10,7	19,1	9,8	9,0	11,5	11,4
2002, 1. kvrt.	10,1	19,3	9,6	8,8	11,2	11,3
2002, 2. kvrt.	7,3	19,9	7,7	6,3	11,6	9,5
2002, 3. kvrt.	7,3	17,0	9,0	7,5	12,9	10,6
2002, 4. kvrt.	7,7	16,2	10,4	9,1	13,8	11,5
2003, 1. kvrt.	9,3	18,2	14,4	9,9	26,6	15,1
2003, 2. kvrt.	11,7	21,8	15,3	10,7	27,5	16,5
2003, 3. kvrt.	11,5	23,5	13,4	9,5	23,4	15,1
2003, 4. kvrt.	10,6	25,4	12,4	8,3	22,9	14,6
2004, 1. kvrt.	3,9	2,8	5,7	9,4	0,6	5,2
2004, 2. kvrt.	6,5	6,9	9,6	14,2	3,3	9,1
2004, 3. kvrt.	10,2	17,3	16,2	21,0	9,6	16,4
2004, 4. kvrt.	10,3	17,2	16,0	21,0	9,3	16,2
2005, 1. kvrt.	8,3	17,8	8,9	9,0	8,7	10,2
2005, 2. kvrt.	10,1	17,3	8,5	8,3	8,9	9,8
2005, 3. kvrt.	10,7	18,6	8,8	8,3	9,8	10,3
2005, 4. kvrt.	10,8	18,8	8,4	7,7	10,4	9,8
2006, 1. kvrt.	11,8	18,6	10,1	9,7	11,2	11,2
2006, 2. kvrt.	11,4	18,0	10,5	10,1	11,5	11,5
2006, 3. kvrt.	11,7	17,9	11,0	10,5	12,3	11,9
2006, 4. kvrt.	12,6	18,8	12,8	12,4	13,6	13,6
2007, 1. kvrt.	12,4	18,9	11,9	11,9	12,0	12,9
2007, 2. kvrt.	12,3	20,3	11,5	11,5	11,6	12,7
2007, 3. kvrt.	12,8	22,3	11,8	11,6	12,5	13,2

**Tabel 1**  
Udviklingen i personaleomsætningen, pct.

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central- administration	Centraladmini- strationen
2007, 4. kvrt.	12,9	24,9	11,4	11,2	11,8	13,2
2008, 1. kvrt.	13,2	24,5	10,0	8,4	14,1	12,1
2008, 2. kvrt.	12,8	22,5	9,6	8,1	13,7	11,5
2008, 3. kvrt.	12,7	20,8	9,3	8,0	13,1	11,0
2008, 4. kvrt.	11,0	18,5	9,2	7,8	13,0	10,6
2009, 1. kvrt.	11,7	18,1	10,8	10,3	12,2	11,9
2009, 2. kvrt.	10,6	16,5	10,1	9,7	10,9	11,1
2009, 3. kvrt.	10,0	15,6	9,3	9,4	8,9	10,3
2009, 4. kvrt.	9,8	15,1	10,1	9,8	10,8	10,9
2010, 1. kvrt.	9,7	15,8	8,8	8,6	9,2	9,8
2010, 2. kvrt.	8,5	16,1	8,3	7,9	9,3	9,4
2010, 3. kvrt.	8,5	16,6	8,2	7,7	9,6	9,4
2010, 4. kvrt.	8,5	6,0	9,1	9,0	9,2	7,7
2011, 1. kvrt.	8,9	18,1	6,1	5,1	9,0	7,8
2011, 2. kvrt.	10,2	19,5	5,9	4,9	8,6	7,7
2011, 3. kvrt.	10,3	20,7	5,8	4,7	8,6	7,8
2011, 4. kvrt.	10,8	19,5	6,6	5,6	9,3	8,3
2012, 1. kvrt.	7,8	18,6	8,0	7,9	8,3	9,4
2012, 2. kvrt.	8,2	17,0	7,8	7,7	8,4	9,1
2012, 3. kvrt.	8,3	19,5	8,0	7,9	8,2	9,5
2012, 4. kvrt.	8,4	21,9	8,6	8,8	8,1	10,3
2013, 1. kvrt.	9,0	23,2	8,4	8,4	8,5	10,4
2013, 2. kvrt.	8,5	24,0	8,1	8,2	7,8	10,3
2013, 3. kvrt.	8,6	24,2	8,1	8,2	7,9	10,3
2013, 4. kvrt.	8,6	21,8	7,5	7,2	8,3	9,4
2014, 1. kvrt.	12,8	22,6	9,6	10,0	8,5	11,3
2014, 2. kvrt.	12,6	21,9	10,5	11,0	9,0	12,0
2014, 3. kvrt.	12,6	20,1	11,2	11,8	9,0	12,4
2014, 4. kvrt.	13,2	20,8	11,3	11,8	9,6	12,6
2015, 1. kvrt.	12,6	19,8	10,7	10,7	10,6	11,8
2015, 2. kvrt.	12,4	20,6	10,3	10,2	10,6	11,5
2015, 3. kvrt.	12,4	19,5	10,1	9,9	10,9	11,2
2015, 4. kvrt.	12,3	20,3	10,2	9,9	11,3	11,4
2016, 1. kvrt.	13,2	31,0	12,3	12,3	12,4	14,9
2016, 2. kvrt.	13,5	31,1	13,5	13,6	13,2	15,8

**Tabel 1**  
Udviklingen i personaleomsætningen, pct.

	Staten	Departementer	Styrelser m.m.	Styrelser	Øvrig central- administration	Centraladmini- strationen
2016, 3. kvrt.	14,2	33,4	15,9	15,2	17,6	18,3
2016, 4. kvrt.	14,9	31,4	16,4	15,8	18,0	18,4
2017, 1. kvrt.	14,5	20,3	12,9	13,4	11,5	13,8
2017, 2. kvrt.	14,4	19,2	12,6	13,1	11,4	13,5
2017, 3. kvrt.	14,6	19,5	11,8	12,4	10,2	12,8
2017, 4. kvrt.	14,0	19,6	11,4	12,3	9,2	12,5
2018, 1. kvrt.	13,6	20,2	12,1	13,6	8,1	13,2
2018, 2. kvrt.	13,2	19,4	12,2	13,9	7,5	13,1
2018, 3. kvrt.	13,0	18,6	12,3	14,1	7,5	13,1
2018, 4. kvrt.	13,2	19,3	12,4	14,1	7,8	13,3
2019, 1. kvrt.	13,6	19,8	11,4	11,4	11,3	12,4
2019, 2. kvrt.	13,7	19,7	11,3	11,2	11,8	12,4
2019, 3. kvrt.	13,1	20,1	10,9	10,7	11,5	12,0
2019, 4. kvrt.	13,3	20,9	9,9	9,6	11,2	11,2
2020, 1. kvrt.	13,8	21,7	11,3	11,5	10,5	12,5
2020, 2. kvrt.	13,6	22,0	11,1	11,3	10,3	12,4
2020, 3. kvrt.	12,6	21,4	10,5	10,9	9,3	11,8
2020, 4. kvrt.	12,6	20,3	11,0	11,5	9,5	12,1
2021, 1. kvrt.	12,4	20,4	10,1	10,3	9,2	11,3
2021, 2. kvrt.	12,4	18,7	10,3	10,3	9,9	11,4
2021, 3. kvrt.	12,4	19,4	11,3	11,4	11,0	12,4
2021, 4. kvrt.	13,0	19,2	12,1	12,0	12,3	13,0
2022, 1. kvrt.	13,4	19,7	13,4	13,5	12,5	14,2

Anm.: Se definition af centraladministrationen i bilag 1. Styrelser m.m. er summen af styrelser og øvrig centraladministration. Centraladministrationen er summen af departementer og styrelser m.m. Personaleomsætning er opgjort på hovedkontoniveau og er i hver gruppe vægget med hver kontos antal årsverk i det pågældende kvartal.

Kilde: ISOLA-data fra Økonomistyrelsen.

---

**Udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen**

08.01.2023

Ref. PDV  
pdv@djoef.dk

---

**Resumé**

Ridset kort op har udviklingen i ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen bevæget sig fra varig tjenestemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse.

Indtil 2009 var udgangspunktet, at alle chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår, der som særkende indebærer ret til pension ved uansøgt afsked og forinden 3 års rådighedsløn i de tilfælde, hvor afskedigelsen er en følge af stillingsnedlæggelse.

Tjenestemandsansættelse er grundlovsforankret og har blandt andet til formål at sikre embedsmændenes integritet. Tjenestemandsansættelse var udelukkende en varig ansættelsesform indtil 1971. Herefter blev der mulighed for i visse stillinger at ansætte tjenestemænd tidsbegrænset på åremål. Som en særlig beskyttelse kunne åremålsansatte ikke afskediges diskretionært, og allerede ansatte tjenestemænd havde (og har) ret til tilbagegang til en varig tjenestemandstilling. I 1980'erne var der begyndende overenskomstansættelser i stillinger, der ikke var klassificeret som tjenestemandstillinger. I slutningen af 1990'erne blev åremålsansættelser mere udbredt, men åremålsansættelse var stadig den klare undtagelse til varig ansættelse. Ved en lovændring i 1999 blev åremålsansatte omfattet af samme adgang til diskretionær afsked som varigt ansatte tjenestemænd.

Med ansættelsesformcirkulæret fra 2000 var udgangspunktet fortsat, at alle chefer i centraladministrationen blev tjenestemandsansat, men cirkulæret gav ministrene adgang til at bestemme, at klassificerede tjenestemandstillinger i lønramme 37 og derover kunne besættes på overenskomstvilkår, og overenskomstansættelse blev herefter i tiltagende grad anvendt.

Med indførelsen af kontraktammeaftalen, der trådte i kraft i 2009, sker alle nyansættelser i lønramme 37 til 40 (løngruppe 1- 4) på kontraktvilkår. Det indebærer, at alle chefstillinger i styrelser og departementer (bortset fra departementschefstillingen) besættes på kontraktvilkår.

Kontraktansættelse kan både ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår. Efter indførelsen af kontraktammeaftalen er anvendelsen af åremålsansættelse taget kraftigt til, og i dag bestemmer ministeriernes åremåls politikker generelt, at alle chefer skal åremålsansættes.

De kriterier, der ifølge lovforarbejderne skulle være vejledende for anvendelse af åremål, i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse anvendes i realiteten ikke. I stedet er åremålsansættelser båret af et ønske om fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen.

Hvor der tidligere har været fokus på balancen mellem hensynet til et ansættelsesgrundlag, der understøtter chefernes integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning, og hensynet til fleksibilitet i ansættelsesgrundlaget, der muliggør effektivisering og modernisering af statsadministrationen, har der i udbredelsen af åremålsansættelse alene været fokus på fleksibilitet, og dette hensyn er også bærende for de gældende åremåls politikker på tværs af ministerierne. I dag er mellem 80 og 85 % af alle chefer på de forskellige chefniveauer i centraladministrationen ansat på åremål. Samtidig er beskyttelsesniveauet i de individuelle åremålsaftaler blevet væsentligt forringet herunder i tilfælde af uansøgt afsked.

Cheferne i centraladministrationen har i dag et mere usikkert ansættelsesgrundlag end de medarbejdere, som de er chefer for. Den udbredte og efterhånden konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse af chefer i staten står samtidig i modsætning til praksis for chefstillinger i kommuner, regioner og i den private sektor, hvor ansættelsesformen som den helt overvejende hovedregel er varig ansættelse.

Der er god grund til at overveje, om den konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse tipper balancen og kompromitterer chefernes integritet, og om tidsbegrænset ansættelse - i lighed med situationen i de øvrige sektorer, der også indgår i en dynamisk virkelighed - bør reserveres til de tilfælde, hvor der er et objektivt grundlag for tidsbegrænset ansættelse, sådan som det også blev forudsat med Lønningsrådets generelle kriterier for åremålsansættelse, der ifølge lovforarbejderne bør være vejledende for anvendelse af åremålsansættelse. Dette vil også understøtte et hensyn til kontinuitet.

**Historisk rids**

Ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen har undergået væsentlige forandringer ikke mindst i de seneste årtier. Der er derfor grund til at se på den historiske udvikling og vurdere, om embedsmandens integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning i dag er tilstrækkeligt funderet i ansættelsesgrundlaget.<sup>1</sup>

Frem til 2009 var udgangspunktet, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår. Beskyttelsen lå navnlig i retten til pension ved uansøgt afsked og ret til 3 års rådighedsløn ved afsked som følge af stillingsnedlæggelse.

Tjenestemandsansættelsen blev grundlovsfæstet med grundloven fra 1849. I dag findes bestemmelsen i grundlovens § 27, der lyder:

*§ 27. Stk. 1. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.*

*Stk. 2. Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 64.*

*Stk. 3. Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.*

Baggrunden for grundlovsbestemmelsen var dels at sikre embedsmandens integritet for så vidt angår påvirkning både indefra og udefra og at bevare kontinuiteten i tjenesten, og dels at visse statsopgaver er særligt vigtige, hvorfor det personale, der udfører disse opgaver, må sikres både af hensyn til samfundet og den ansatte. Disse hensyn indelbar efter rigsdagsforsamlingens opfattelse, at de højere administrativt ansatte, den væbnede magts ledere og endelig de ansatte, der som lærere og præster mv. er opinionsdannende, burde være tjenestemænd.<sup>2</sup>

Indtil 1962, hvor den første overenskomst<sup>3</sup> blev indgået, blev alle akademikere i statens tjeneste ansat på tjenestemandsvilkår. Overenskomsten omfattede ikke cheferne i centraladministrationen, der forblev tjenestemænd. Tjenestemandsansættelsen kunne frem 1971 alene ske som varig ansættelse<sup>4</sup> og "som livsgerning".

Den tiltagende økonomiske vækst i samfundet, en stærk vækst i det offentlige opgaver og den deraf afledte vækst i administrationens omfang afstedkom et behov for

<sup>1</sup> Betænkning nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd fra maj 1998 indeholder en grundig redegørelse for de forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning og for embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv, hvortil henvises. I nærværende notat redegøres alene for udviklingen i ansættelsesformer og ansættelsestryghed for chefer i centraladministrationen.

<sup>2</sup> Jf. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret 2. udgave, 2010, side 26

<sup>3</sup> Overenskomst mellem Finansministeriet og Danmarks Juristbund vedrørende juridiske kandidaters ansættelsesforhold i statens tjeneste af 21. maj 1962.

<sup>4</sup> Bortset fra ansættelse på prøve.

fortløbende effektiviseringer, men nyordninger og omdannelser i statsadministrationen blev vanskeliggjort af rigiditeten i tjenestemandssystemet. Sigtet med livsvarig ansættelse i statens tjeneste gjorde det tillige vanskeligt at rekruttere andre end helt unge til tjenestemandstillinger, og staten blev derfor afskåret fra at anvende arbejdskraft, der havde erhvervet en værdifuld uddannelse eller erfaring uden for staten.<sup>5</sup> På den baggrund blev Tjenestemandskommissionen af 1965 nedsat.

Kommissionen afgav betænkning i 1969 og bemærkede, at den anså det som sin opgave at pege på en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling af kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side hensynet til beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk og personligt pres.<sup>6</sup>

---

Side  
4/20

Som et element i en større reform af systemet, der bl.a. indebærer bredere ansættelsesområder og dermed større mulighed for forflyttelse af tjenestemænd, foreslog Tjenestemandskommissionen også mulighed for tidsbegrænset ansættelse i visse stillinger i form af åremålsansættelse. Tjenestemandskommissionen lagde samtidig til grund, at varig ansættelse også i fremtiden ville være den almindelige ansættelsesform:<sup>7</sup>

*Der er behov for at tilføre tjenestemandssystemet øget smidighed gennem anvendelse af midlertidig ansættelse i visse stillinger, og kommissionen anser det for betydningsfuldt, at bestemmelserne om åremålsansættelse udformes på en måde, der letter de praktiske muligheder for at anvende denne ansættelsesform såvel på udefra kommende personer som på allerede ansatte tjenestemænd, der for en tid påtager sig særligt krævende opgaver og ansvar.*

*De former, hvorunder ansættelse som tjenestemand for fremtiden foreslås at kunne finde sted, er tre: 1) varig ansættelse, 2) ansættelse på prøve med senere varig ansættelse for øje og 3) ansættelse på åremål.*

*Kommissionen går ud fra, at varig ansættelse også for fremtiden bliver det almindelige.*

Folketinget fulgte kommissionens anbefaling og gav med tjenestemandsløven fra 1969<sup>8</sup> adgang til at tjenestemandsansætte på åremål. Allerede ansatte tjenestemænd fik ret til en varig tilbagegangsstilling efter udløbet af en åremålsansættelse.

Som en særlig beskyttelse var det ikke muligt at afskedige åremålsansatte på diskretionært grundlag.<sup>9</sup> Åremålsansatte kunne dermed alene afskediges uansøgt begrundet i alder, helbred, tjenesteforfeelse eller strafbare forhold.

---

<sup>5</sup> Betænkning 483, s. 16-17.

<sup>6</sup> Betænkning 483, s. 23

<sup>7</sup> Jf. betænkning 483, side 22

<sup>8</sup> Lov nr. 291 af 11. juni 1969 § 2.

<sup>9</sup> Jf. § 30 i lov nr. 291 af 11. juni 1969. Af bemærkningerne til § 30 i L167 fremsat den 20. februar 1969 fremgår: "Den af kommissionen foreslåede adgang til at ansætte tjenestemænd på åremål gør det nødvendigt at overveje særlige regler med hensyn til afskedigelse af åremålsansatte. Det anses ikke for rimeligt at lade reglen om diskretionær afskedigelse finde anvendelse på åremålsansatte, og der bør følgelig i tjenestemandsløven optages regler, som angiver de betingelser, hvorunder uansøgt afskedigelse kan ske inden åremålets udløb." Kommissionen finder, at uansøgt afskedigelse af åremålsansatte tjenestemænd bør kunne ske i tilfælde af svagelighed og opnåelse af den pligtige afgangsalder samt af de grunde, som ifølge lovdkastets § 28 berettiger til afskedigelse med forkortet varsel af en varigt ansat tjenestemand. I tilfælde af uansøgt afskedigelse på grund af svagelighed må sædvanligt varsel gives, medens uansøgt afskedigelse af andre grunde ligesom for varigt ansatte tjenestemænd bør kunne ske med forkortet varsel.

Det skulle bestemmes ved lov, hvilke stillinger der kunne besættes på åremål, hvilket skete ved *Lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd*<sup>10</sup>, populært kaldet åremålsloven, der trådte i kraft 1. juni 1971. Af lovens § 5 fremgik: *Bestemmelse om, hvilke stillinger der kan besættes på åremål, træffes for bestående stillingers vedkommende af den pågældende minister og for nyoprettede stillingers vedkommende af finansministeren. I begge tilfælde træffes bestemmelsen efter indhentet udtalelse fra lønningsrådet.*

Af bemærkningerne til lovforslaget<sup>11</sup> fremgår, at staten af hensyn til kontinuiteten i statsadministrationen og under hensyn til de øgede udgifter, som åremålsansættelse kan føre med sig, ikke kan have en interesse i, at der åbnes mulighed for åremålsansættelse i samtlige tjenestemandstillinger, men at det vil være stillinger, hvor der er en særlig interesse i, at de kan besættes på åremålsvilkår. Som eksempler på relevante stillingsgrupper nævner forarbejderne:

- *Stillinger, hvor fornyelse og nye synspunkter især kan være ønskeligt. Der tænkes her fortrinsvis på stillinger inden for videnskab og kunst samt visse dele af undervisningen.*
- *Stillinger af en sådan karakter, at staten kan have en væsentlig interesse i med mellemrum at overveje stillingernes besættelse. Som hovedgruppe er her regnet med stillinger, hvor den merkantile og/eller tekniske interesse er fremherskende, bl.a. ud fra hensynet til konkurrencemæssig drift.*
- *Stillinger, der oprettes med henblik på løsning af tidsbegrænsede opgaver.*

Fra 1971 kunne chefer i centraladministrationen dermed både ansættes varigt og på åremål, men de blev fortsat ansat på tjenestemandsvilkår, og udgangspunktet var varig ansættelse.

Af ansættelsesformcirkulæret fra 1973<sup>12</sup> vedr. ansættelse i visse stillinger, der forudsatte akademisk uddannelse fremgik: *Stillinger over lønramme 35 besættes principielt på tjenestemandsvilkår.*

I 1980'erne blev der indgået aftale, der muliggjorde overenskomstansættelse i chefstillinger, der ikke var oprettet som tjenestemandstillinger.<sup>13</sup> Udgangspunktet var stadig, at chefstillinger i centraladministrationen blev besat på tjenestemandsvilkår.

Indtil ændring af åremålsloven i 1986<sup>14</sup> kunne åremålsansættelse alene finde sted på tjenestemandsvilkår. Herefter kunne åremålsansættelse tillige ske på tjenestemandslignende vilkår, og siden for akademikere også på overenskomstvilkår.<sup>15</sup> Baggrunden

<sup>10</sup> Lov nr. 173 af 28. april 1971

<sup>11</sup> Jf. de almindelige lovbemærkninger i L104 1970-71 side 1977-1978.

<sup>12</sup> Jf. cirkulæreskrivelse nr. 35 af 26. februar 1973 vedrørende ansættelsesformer i visse stillinger, der forudsætter akademisk uddannelse

<sup>13</sup> Jf. Aftale af 9. oktober 1981 mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund om ansættelse i midlertidige chefstillinger og aftale af 15. januar 1987 mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund om ansættelse i chefstillinger, der ikke er oprettet som tjenestemandstillinger.

<sup>14</sup> Jf. lov nr. 264 af 22. maj 1986 om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår

<sup>15</sup> Jf. cirkulære nr. 230 af 3. december 1990 om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten mv.

for løvændringen i 1986 var, at man ønskede øget anvendelse af åremål bl.a. med henblik på at skabe større vekselvirkning mellem den offentlige og private sektor<sup>16</sup>

I maj 1998 afgav Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd betænkning nr. 1354. Af betænkningen ses, at et beskedent antal chefer var overenskomstansatte i 1995, og at overenskomstansættelse stort set alene fandt sted i kontorchefstillinger (lønramme 36-37) jf. betænkningens tabel 4.6:<sup>17</sup>

Tabel 4.6. Historisk udvikling i departementale akademikeres ansættelsesforhold (årsværk) fordelt på tjenestemænd/tjenestemændslignende ansatte og overenskomstansatte

	1970	1980	1985	1990	1995
Tjenestemænd under lr. 36*	335	143	128	55	54***
OK-ansatte under lr. 36	790	1242	1325	1308	1677
Tjenestemænd i lr. 36-37	258	286	315	346	310
OK-ansatte i lr. 36-37	0	5	5	3	27
Tjenestemænd i lr. 38-39	85	79	85	105	125
OK-ansatte i lr. 38-39	0	0	0	0	2
Tjenestemænd i lr. 40-42	9	19	27	30	31
OK-ansatte i lr. 40-42	0	0	0	0	0

Bem.: \*Indtil 1989 blev kontorchefer ansat i lønramme 36. Siden 1989 kan kontorchefer tillige ansættes i lønramme 37.

\*\*Lønrammene 41 og 42 indføres først fra 1. april 1991.

\*\*\*Heraf var hhv. 35 i 1990 og 21 i 1995 i stillingsgruppen sekretær/fuldmægtig, mens øvrige var bibliotekarer, oberstlojtnanter, ambassaderåd o.l.

Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget. Tallene for årene 1970 - 1985 er baseret på finanslovens oplysninger om normerede stillinger. Tallene for 1990 og 1995 er baseret på løninformatiønssystemets oplysninger om årsværksforbrug.

Side  
6/20

Af betænkningen fremgår tillige, at 89 % af cheferne i lønramme 37 og at 84 % af cheferne i lønramme 38 – 42 var varigt ansat i 1997 jf. betænkningens tabel 4.7:<sup>18</sup>

Tabel 4.7. Åremålsansatte chefer i departementerne. Status pr. 3. kvartal 1997

	Lr. 37	Lr. 38	Lr. 40-42
Åremålsansatte chefer i departementerne	36	18	5
Totale antal chefer i departementerne	319	113	31
Åremålsansattes andel i pct.	11%	16%	16%

Kilde: Finansministeriets stillingskontrol.

Med henvisning til bemærkningerne i Tjenestemandskommissionens betænkning fra 1969 om balancen mellem et fleksibelt system og hensynet til tjenestemændenes selvstændighed konstaterer Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd:<sup>19</sup>

*Tjenestemandskommissionen var udmærket klar over, at der kunne opstå et dilemma mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning. Netop pensionen (og senere det tjenestemandretlige system) var oprindeligt bl.a. begrundet med, at embedsmændene dermed fik en vis beskyttelse mod evt. forsøg fra regeringsmagtens side på at kompromittere sagligheden.*

*Tjenestemandskommissionen bemærker således følgende efter præsentationen af forslagene om mere fleksible ansættelsesområder:*

<sup>16</sup> Jf. 1985/1, L127 side 3149ff.

<sup>17</sup> Side 52 i betænkningen.

<sup>18</sup> Side 55 i betænkningen.

<sup>19</sup> Jf. betænkningens afsnit 4.1.4 side 54-55.

*[Det er] "værdifuldt, at retssystemet er således indrettet, at tjenestemændenes selvstændighed beskyttes. [...] Kommissionen har derfor set det som sin opgave at finde en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling at kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk pres [m.m.]" [26]*

Tjenestemandskommissionen formulerer dog ikke selv nogen samlet og eksplicit løsning på dilemmaet. Men i dag består balancen i praksis ikke mindst i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige "eksponeres" som ministerrådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående står på et stærkere ansættelsesretligt fundament.

Langt de fleste chefer er, jf. tabellerne 4.9 og 4.10<sup>20</sup> stadig ansat på traditionelle tjenestemandsvilkår med i princippet varig ansættelse, retssikkerhed i en evt. afskedigelsesprocedure samt pension. Resten af cheferne er, uanset om de så ellers er ansat på tjenestemandsvilkår, tjenestemandslignende vilkår eller overenskomstvilkår, ansat på åremål.

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på minimum 3 og maksimum 6 år, hvis konkrete længde fastsættes af vedkommende minister i det enkelte tilfælde. Forlængelse af åremålsansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maksimalt 3 år. Forlængelsen kan ske i flere tempi, men den samlede varighed kan ikke overstige 3 år, uanset om den oprindelige åremålsperiode var kortere end 6 år. Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag og under overholdelse af de sædvanlige procedureregler, der gælder i forbindelse med nybesættelser af stillinger.

Åremålsansættelsen styrker chefernes mulighed for "at stå imod" magtfordrejning fra politisk side for så vidt, at arbejdsgiverens almindelige afskedigelsesbeføjelser, herunder uegnethed, ikke gælder. Afskedigelser kan kun begrundes med henvisning til helbred, strafbare forhold, tjenesteforfeelser og alder. Dertil kommer, at der ved indgåelsen af åremålskontrakten kan aftales et fratrædelsesbeløb og en tilbagegangsret til den oprindelige eller anden stilling. Endelig kan der til åremålsansatte ydes et særligt tillæg, der kan siges at øge den ansattes opsparende muligheder og for så vidt den økonomiske uafhængighed. Dog kan det trække i retning af mindre uafhængighed, hvis den åremålsansatte, efterhånden som åremålet nærmer sig sit udløb, ønsker at få forlænget sin ansættelse.

Vurderingen var således i 1998, at balancen stadig var varetaget, idet hovedparten af cheferne i centraladministrationen var varigt ansatte tjenestemænd (med ret til pension ved uansøgt afsked), og idet resten – uanset ansættelsesgrundlag - var åremålsansat med den særlige beskyttelse, at de ikke kunne opsiges diskretionært. Dog konstaterer udvalget, at uafhængigheden for åremålsansatte var under pres, når der hos den åremålsansatte var ønske om forlængelse efter åremålets udløb.

Den særlige beskyttelse blev imidlertid fjernet allerede året efter, da Folketinget i 1999 vedtog en ændring af tjenestemandsløven, sådan at også åremålsansatte kan afskediges diskretionært.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Henvisningen til tabellerne 4.9 og 4.10 må være udtryk for fejlskrift, idet disse tabeller vedrører ministres uddannelse og erhverv. Rette tabeller må være tabel 4.6 og 4.7, der er gengivet ovenfor.

<sup>21</sup> Jf. lov nr. 346 af 2. juni 1999 om ændring af tjenestemandspensionsloven, tjenestemandsløven og en række andre love.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger jf. 1998/1 LSF 240 fremgår:

3. Afskedigelse af tjenestemænd ansat på åremål

Efter tjenestemandsløvens § 30 kan tjenestemænd ansat på åremål kun afskediges uden ansøgning, såfremt afskeden er begrundet i helbredsmæssige årsager, i disciplinære forhold m.v. eller i opnåelse af den pligtige afgangsalder. Derimod kan tjenestemænd ansat på åremål ikke afskediges efter den almindelige regel om diskretionær afskedigelse, der gælder for varigt ansatte tjenestemænd, f.eks. på grund af nedlæggelse af stillingen, uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder.

Det fremgår af forarbejderne, at Tjenestemandskommissionen af 1965 ikke fandt det rimeligt at lade reglen om diskretionær afskedigelsesret finde anvendelse på åremålsansatte, jf. Folketings Tidende 1968-69, Tillæg A, spalte 3905.

I 2000 udstedte Finansministeriet nyt ansættelsesformcirkulære jf. cirkulære om tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken.<sup>22</sup> Udgangspunktet var stadig, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenstemandsvilkår jf. bestemmelsen: *I staten sker ansættelse som tjenestemand i stillinger, der er klassificeret i lønramme 37 og derover*. Cirkulæret gav imidlertid samtidig den enkelte minister mulighed for at bestemme, at der kunne ske ansættelse på overenskomstvilkår, medmindre dette stred mod andre regler.<sup>23</sup>

Personalestyrelsen lagde ved udformningen af ansættelsesformcirkulæret fra 2000 til grund, at chefer i lønramme 37 og derover hører til de mere selvstændigt virkende, og at placeringen i forhold til det politiske niveau som udgangspunkt talte for tjenstemandsansættelse, men at der også burde være mulighed for andre ansættelsesformer på dette niveau.<sup>24</sup>

Personalestyrelsen havde forinden jf. publikationen "Lønpolitik" fra 1996 gjort overvejelser om hvilke chefstillinger, der kan besættes ved henholdsvis tjenstemands- eller overenskomstansættelse jf. denne opstilling:<sup>25</sup>

**Oplisting over tjenstemands- og overenskomstanvendelse**

**Departementer og styrelser med myndighedsopgaver:**

- *Departementschef og styrelseschef: tjenstemandsansættelse.*
- *Øvrige chefstillinger (LR 37 og derover): i udgangspunktet tjenstemandsansættelse, men mulighed for overenskomstansættelse.*
- *Andre stillinger: overenskomstansættelse eller anden ikke-tjenstemands-ansættelse.*

**Styrelser, der helt overvejende har driftsbetonede opgaver:**

- *Chefstillinger: i udgangspunktet overenskomstansættelse eller ansættelse på individuel kontrakt.*
- *Andre stillinger: overenskomstansættelse eller anden ikke-tjenstemands-ansættelse.*

Efter det nye ansættelsesformcirkulære fra 2000 var udgangspunktet dermed stadig, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenstemandsvilkår, men overenskomstansættelse blev anvendt i stigende omfang. Det klare udgangspunkt var varig ansættelse, men åremålsansættelse var muligt både på tjenstemands- og overenskomstvilkår.

---

*Der har imidlertid i tidens løb vist sig behov for at kunne afskedige åremålsansatte tjenstemænd af samme grunde som varigt ansatte tjenstemænd. For eksempel kan der vise sig behov for at nedlægge stillingen, og også åremålsansatte kan vise sig at være - eller blive - uegnede til at varetage stillingen, og der kan opstå samarbejdsvanskeligheder i løbet af ansættelsesperioden.*

*Denne udvikling skal navnlig ses på baggrund af, at åremålsansættelse efter gennemførelsen af den nye åremålslov i 1986 er blevet anvendt i betydeligt større omfang end tidligere.*

...

*Finansministeriet har tilkendegivet over for tjenstemændenes centralorganisationer, at man er indstillet på at forhandle nødvendige tilpasninger i rammeaftalen om ansættelse på åremål.*

...

<sup>22</sup> Jf. cirkulære nr. 164 af 17. oktober 2000, der blev afløst af det stadig gældende cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenstemandsansættelse i staten og folkekirken

<sup>23</sup> Der var uenighed mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation om, hvorvidt overenskomstansættelse krævede aftale. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten beskriver bl.a. på side 20 denne uenighed.

<sup>24</sup> Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 side 20.

<sup>25</sup> Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 side 21.

Som følge af den nye adgang til diskretionær afskedigelse af åremålsansatte og som forudsat ved lovændringen blev der i 2001 indgået ny aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.<sup>26</sup>

Aftalen videreførte den hidtidige bestemmelse om fratrædelsesbeløb ved åremålets udløb jf. § 2. Som noget nyt fastsatte aftalen bestemmelser om fratrædelsesbeløb ved uansøgt afskedigelse jf. § 4:

#### *Fratrædelsesbeløb*

*§ 2. Det kan aftales, at der ved åremålsansættelsens udløb ydes et fratrædelsesbeløb.*

*Stk. 2. For ansatte, der er sikret varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i den aftalte tilbagegangsstilling for hvert fulde års åremålsansættelse.*

*Stk. 3. For ansatte, der ikke er sikret varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i åremålsstillingen for hvert fulde års åremålsansættelse.*

*Stk. 4. Ved overgang til varig ansættelse i åremålsstillingen ydes der ikke fratrædelsesbeløb.*

...

*§ 4. Det kan aftales, at der ved uansøgt afsked i åremålsperioden af andre årsager end alder, sygdom eller forhold som nævnt i tjenestemandenslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., skal gælde særlige fratrædelsesvilkår.*

*Stk. 2. Indgås der ikke aftale som nævnt i stk. 1, ydes et fratrædelsesbeløb, jf. stk. 3 og 4.*

*Stk. 3. For ansatte, der ved afsked fra åremålsstillingen er sikret varig ansættelse, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i den aftalte tilbagegangsstilling for hvert påbegyndt års ansættelse i åremålsstillingen.*

*Stk. 4. For ansatte, der ikke er sikret varig ansættelse ved afsked fra åremålsstillingen, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 12 måneders løn i åremålsstillingen.*

*Stk. 5. Ved uansøgt afsked på grund af sygdom eller alder før åremålets udløb ydes der ikke fratrædelsesbeløb, medmindre dette er eller bliver aftalt.*

Side  
9/20

Dermed var der aftalt en beskyttelse, der indebar, at åremålsansatte uden tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afskedigelse på andet grundlag end alder, helbred, tjenesteforøelse eller strafbare forhold, og at åremålsansatte med tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 1 måneds løn pr. påbegyndt år i åremålsstillingen, med mindre andet blev aftalt med den forhandlingsberettigede organisation i den individuelle åremålsaftale.<sup>27</sup> I praksis blev hovedreglen fulgt, og der blev også aftalt fratrædelsesbeløb ved udløb.

I 2003 i forbindelse med implementeringen af EU-direktivet om tidsbegrænset ansættelse,<sup>28</sup> der lægger til grund at tidsbegrænset og dermed varig ansættelse skal være den sædvanlige ansættelsesform,<sup>29</sup> blev åremålsloven ophævet og reglerne om åremålsansættelse blev flyttet over som et nyt kapitel i tjenestemandensloven. Reglerne blev

<sup>26</sup> Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.

<sup>27</sup> I det forhandlingsretten i relation til de konkrete åremålsaftaler lå i centralorganisationerne jf. pkt. 7 i cirkulærebemærkningerne jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999, der blev implementeret ved bl.a. lov nr. 370 af 28. maj 2003 om tidsbegrænset ansættelse og lov nr. 1155 af 19. december 2003 om ændring af lov om tjenestemænd, lov om tjenestemandspension og om ophævelse af lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår og lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd.

<sup>29</sup> Jf. indledningen og punkt 6 i de generelle bemærkninger til rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), der jf. direktivets artikel 1 ophøjes til EU-ret.

samtidig suppleret af bestemmelse om, at genansættelse på åremål højest kan ske to gange eller i øvrigt, hvis genansættelse på åremål er begrundet i objektive forhold.<sup>30</sup> Tilsvarende blev aftalt for overenskomstsansatte.<sup>31</sup>

Samtidig blev kravet om indhentelse af udtalelse fra Lønningsrådet i forbindelse med bestemmelse om hvilke stillinger, der kunne besættes på åremål, ophævet. Det følger af lovforarbejderne,<sup>32</sup> at Lønningsrådets generelle retningslinjer fra 1973 fortsat skulle være vejledende for, hvilke stillinger, der kunne besættes på åremål.

Det fremgår både af de tidligere cirkulærer om åremålsansættelse<sup>33</sup> og - i overensstemmelse med lovforarbejderne - også af det aktuelt gældende cirkulære om åremålsansættelse nr. 9358 af 19. april 2016, at de af Lønningsrådet i 1973 fastsatte kriterier bør lægges til grund ved vurderingen af, om åremålsansættelse bør etableres.

---

Side  
10/20

Af det gældende cirkulære fra 2016 fremgår:

#### 4. Kriterier for anvendelse af åremålsansættelse

*Følgende generelle kriterier, der i 1973 blev fastsat af Lønningsrådet, bør lægges til grund ved vurderingen af, om åremålsansættelse etableres:*

- 1) *Tidsbegrænset ansættelse i stillinger, for hvilke det gælder, at arbejdsopgaven eller udpegningen til hvervet er tidsbegrænset, og hvor tidsbegrænsningen er klar og af væsentlig betydning i relation til opgaven eller den udpegede person.*
- 2) *Ansættelse i stillinger, om hvilke det kan forudses, at forventede ændringer i opgaver, organisation og struktur med en vis sandsynlighed vil ændre den pågældende stillings indhold.*
- 3) *Ansættelse i stillinger, der stiller særlige krav til fornyelse i forskningsmæssig, kunstnerisk, merkantil, teknisk eller anden kreativ henseende, og for hvilke kravene til fornyelse har en selvstændig, konkret begrundet betydning.*

I 2003 viste en undersøgelse gennemført af Personalestyrelsen, at hyppige begrundelser for åremålsansættelse var at understøtte chefmobilitet, at kunne rekruttere eksterne ansøgere og at kunne tage højde for omorganiseringer.<sup>34</sup>

Den 17. januar 2007 afgav Rigsrevisionen beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten.

Beretningen tog udgangspunkt i, om Finansministeriet qua sin rolle som overordnet arbejdsgiverpart havde tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten.

Beretningen havde særlig fokus på anvendelse af faste ansættelses-former som tjenestemandsansættelse og overenskomstsansættelse samt tidsbegrænset ansættelse

---

<sup>30</sup> Jf. kapitel 6a i tjenestemandstloven.

<sup>31</sup> Jf. cirkulære nr. 9836 af 19. december 2003 om aftale om forlængelse af åremålsansættelse og genansættelse på åremål.

<sup>32</sup> Jf. 2003/1 LFS 67, de almindelige bemærkninger pkt. 5.2.1

<sup>33</sup> Jf. cirkulære om åremålsansættelse nr. 67 af 28. marts 1994 og nr. 188 af 7. november 2001.

<sup>34</sup> Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 s. 27

på åremål. Det overordnede formål med beretningen var, om Finansministeriet medvirkede til, at statens institutioner anvender de forskellige ansættelsesformer strategisk, så de fremmer en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse.<sup>35</sup>

Rigsrevisionen konkluderede:<sup>36</sup>

*De undersøgte institutioner anvender de faste ansættelsesformer strategisk i forhold til opgavevaretagelsen, mens tidsbegrænset åremålsansættelse kun i mindre omfang anvendes strategisk.*

*De undersøgte institutioner har således strategisk fravalgt tjenestemandsansættelse af chefer til fordel for overenskomstsansættelse. Ifølge institutionerne medfører dette større fleksibilitet i opgavevaretagelsen.*

*De fleste undersøgte institutioner har ikke en politik for anvendelse af åremålsansættelse, selv om åremålsansættelse er en lønmæssig dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Undersøgelsen har vist, at erfaringsgrundlaget endnu er for spinkelt til at påvise en sammenhæng mellem åremålsansættelse og en bedre opgavevaretagelse. Ministerierne bør derfor nøje overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet.*

Andelen af åremålsansatte kontorchefer i departementer og styrelser udgjorde 29 % af alle kontorchefer i 2005, og dermed var knap 1/3 af alle kontorchefer åremålsansat.<sup>37</sup>

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der var stor forskel på ministeriernes praksis i forhold til anvendelse af åremålsansættelse. På de 7 undersøgte ministerområder varierede andelen af åremålsansatte kontorchefer (lønramme 37) fra 5 % til 85 % af samtlige ministeriets kontorchefer. Finansministeriet var det ministerie med flest åremålsansatte. Her var 85 % af kontorcheferne ansat på åremål.<sup>38</sup>

Beretningen viser, at hensynet bag anvendelsen af åremål i praksis ikke var Lønningsrådets kriterier i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse, men derimod primært ansættelsesmyndighedernes ønske om at fremme fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen. Et andet vægtigt hensyn var ønsket om et bredere rekrutteringsgrundlag som følge af muligheden for at yde en højere løn på grund af åremålstillægget. Baggrunden herfor var, at personlige tillæg til chefer skulle afholdes indenfor rammerne af den afsatte cheflønpulje, mens åremålstillæg kunne ydes udenfor cheflønpuljen.

Af Rigsrevisionens beretning fremgår:<sup>39</sup>

**b. De undersøgte institutioners angivelse af formål med åremålsansættelse**

*86. Rigsrevisionens undersøgelse har – i lighed med Personalestyrelsens*

<sup>35</sup> Jf. beretning nr. 5/06 s. 6

<sup>36</sup> Jf. beretning nr. 5/06 s. 38

<sup>37</sup> Jf. beretning nr. 5/06 s. 24

<sup>38</sup> Jf. beretning nr. 5/06 s. 42

<sup>39</sup> Jf. beretning nr. 5/06 s. 44-45

undersøgelse fra 2003 – vist, at åremålsansættelse i praksis har fået en anden og langt bredere anvendelse end oprindeligt tænkt, jf. Lønningsrådets oprindelige kriterier.

87. Langt de fleste institutioner i Rigsrevisionens undersøgelse angiver fleksibilitet og mobilitet som formålet med åremålsansættelser.

Derudover vurderer et stort antal institutioner, at anvendelse af åremålstillæg og den højere løn tiltrækker flere kvalificerede ansøgere og dermed giver et bredere rekrutteringsgrundlag.

88. Ifølge de undersøgte institutioner dækker fleksibilitet og mobilitet bl.a. over muligheden for tilpasning af chefgruppen, fx udskiftning af chefer, samt at det giver en naturlig mulighed for evaluering af den enkelte chef. Ligeledes sender det et signal om udviklings- og karrieremuligheder i institutionen, det kræver omstillingsparathed af chefen, og det fremmer de generelle ledelseskompetencer hos den enkelte leder. Desuden er det et ønske, at det "bueformede karrierforløb" kan blive en del af kulturen, dvs. at der skabes en kultur, hvor det er i orden at være chef i en periode for derefter enten på grund af alder, manglende lyst eller lederevner at gå tilbage til den gamle stilling.

I rekrutteringsøjemed argumenterer institutionerne primært for, at muligheden for at tilbyde en højere løn giver den enkelte institution mulighed for at konkurrere både med andre statslige institutioner og med det private arbejdsmarked. Det gælder især specialstillinger, hvor der er stor konkurrence om udbuddet.

89. Kriterierne for åremålsanvendelse har således ændret sig fra at have til formål at fremme formyelse, mulighed for tidsbegrænsede stillinger samt forventede opgaveændringer til i dag, hvor de fleste institutioner argumenterer for, at formålene med åremålstillæg er at fremme fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen samt i flere tilfælde at få et bredere rekrutteringsgrundlag. Endvidere har et ministerium endog påpeget åremålsvilkår som et fastholdelsesinstrument i forhold til kvalificerede chefer, dvs. et kriterium, der er modsatrettet tanken bag ordningen. Der er således sket et skift i hensigten med åremålsansættelse fra fokus på opgaver til fokus på cheffrollen.

Den 24. januar 2007 behandlede statsrevisorerne Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten og bemærkede, at fleksibilitet bør prioriteres højt ved statslige ansættelser:

Beretningen sætter fokus på de rammebetingelser, som Finansministeriet i kraft af sin rolle som arbejdsgiver sætter for valg af ansættelsesformer i staten. Hovedparten af statens personale på ca. 156.000 årsværk er ansat enten i henhold til kollektivt overenskomst eller som tjenestemænd – henholdsvis ca. 2/3 og 1/3 af de statsansatte. En mindre del af disse – fortrinsvis chefer – har en tidsbegrænset ansættelse, en åremålsansættelse.

Ansættelsesformer og rammebetingelser kan medvirke til at fremme mulighederne for en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse i statens institutioner. En af de store udfordringer i de kommende år forventes at være håndteringen af manglen på arbejdskraft, men også behovet for en veluddannet, fleksibel og mobil arbejdskraft stiller krav til rekruttering af personale til statens opgavevaretagelse.

Beretningen viser dels, at Finansministeriet har tilvejebragt de overordnede rammer for, at statens institutioner kan anvende de forskellige ansættelsesformer hensigtsmæssigt, dels at de undersøgte institutioner generelt anvender ansættelsesformerne tilfredsstillende.

Beretningen viser imidlertid også, at Finansministeriet kan gøre tingene bedre på en række områder, og at der bør iværksættes konkrete initiativer i relation til chefsansættelse,

*åremålsansættelse og rådighedsløn.*

*Statsrevisorerne finder, at fleksibilitet bør prioriteres højt ved statslige ansættelser. Alle institutioner bør etablere en politik for anvendelse af åremålsansættelser. I den forbindelse bør Finansministeriet undersøge, hvilken sammenhæng der er mellem åremålsansættelser og en bedre opgavevaretagelse.*

Med virkning fra 2009 blev der etableret en ny ansættelsesform for chefer i centraladministrationen jf. rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten.<sup>40</sup> Med kontrakt-rammeaftalen bliver hovedparten af cheferne i staten ansat på kontraktvilkår på overenskomstgrundlag. Aftalen afløser almindelig overenskomstansættelse og blev samtidig indgået med henblik på at udfase tjenestemandansættelse som almindelig ansættelsesform. Kontraktrammeaftalen omfatter chefstillinger, der tidligere ville være blevet klassificeret i lønramme 37-40.<sup>41</sup>

---

Side  
13/20

Konsekvensen af aftalen er, at chefstillinger i lønramme 37 til 40 (svarende til kontrakt-rammeaftalens løngruppe 1 – 4) og dermed kontorchefer og afdelingschefer i departementer og alle chefer i underliggende styrelser inkl. styrelsesdirektøren skal ansættes på kontraktvilkår. Departementschefer er ikke omfattet af kontraktrammeaftalen. De er fortsat tjenestemænd og alle med varig ansættelse.

Stillinger, der er omfattet af kontraktrammeaftalen, kan ikke besættes på tjenestemandsvilkår, medmindre ansøgeren allerede er tjenestemand.<sup>42</sup>

Kontraktansættelse kan ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår jf. rammeaftalens § 2, der lyder: *Ansættelse kan ske som tidsbegrænset kontraktansættelse eller tidsbegrænset kontraktansættelse på åremålsvilkår, der aftales i henhold til principperne i den til enhver tid gældende af om åremålsansættelse...*

Kontraktansatte chefer forhandler selv deres kontraktvilkår indenfor de rammer, der er fastsat i henholdsvis kontraktrammeaftalen og aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.<sup>43</sup>

For varigt kontraktansatte er der i rammeaftalen forhånds aftalt en særlig beskyttelse ved uansøgt afskedigelse, der ikke skyldes væsentlig misligholdelse. Denne beskyttelse kan ikke fraviges ved individuel aftale. Efter et års ansættelse på kontraktrammeaftalen er chefen berettiget til en godtgørelse svarende til 4 måneders løn. Godtgørelsen stiger herefter med 2 måneders løn pr. efterfølgende års ansættelse og kan maksimalt udgøre 12 måneders løn.

---

<sup>40</sup> Den aktuelt gældende rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten er indgået den 3. juli 2019 jf. cirkulære 060-19 af 10. juli 2019. Dækningsområdet er løbende udvidet siden aftalens indgåelse ved OK08.

<sup>41</sup> Bilag 1 til rammeaftalen angiver fravigelser herfra. Fx er institutioner inden for undervisning, uddannelse og forskning ikke omfattet af aftalen. Endvidere er visse stillinger inden for politi og anklagemyndighed, domstolene, forsvarret og Kirkeministeriets område også undtaget.

<sup>42</sup> Jf. cirkulære nr. 9305 af 17. juni 2009 om ændring af cirkulære om anvendelse af tjenestemandansættelse i staten og folkekirken og cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandansættelse i staten og folkekirken

<sup>43</sup> Jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

Lige som for almindeligt overenskomstansatte gælder funktionærlovens regler om varsling af opsigelse og om fratrædelsesgodtgørelse, men varigt kontraktansatte chefer har mulighed for at aftale et forlænget opsigelsesvarsel fra ansættelsesmyndighedens side. Opsigelsesvarsløbet kan maksimalt være 12 måneder. Muligheden for at aftale forlænget opsigelsesvarsel fra ansættelsesmyndighedens side gælder ikke for kontraktansatte på åremål.

Kontraktansatte på åremål er omfattet af den beskyttelse ved uansøgt afsked, der blev indført ved åremålsaftalen i 2001,<sup>44</sup> og som siden er videreført i den aktuelle åremålsaftale fra 2016.<sup>45</sup> Der er dermed forhåndsafalt en beskyttelse, der indebærer, at kontraktansatte på åremål uden tilbagegangsret er berettiget til et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afskedigelse på andet grundlag end helbred eller væsentlig misligholdelse, og at kontraktansatte på åremål med tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 1 måneders løn pr. påbegyndt år i åremålsstillingen, medmindre ansættelsesmyndigheden og den kontraktansatte chef indgår anden aftale. Aftalemuligheden og det forhold, at de kontraktansatte chefer selv fik forhandlings- og aftaleretten, betyder imidlertid, at de kontraktansatte på åremål i praksis ikke længere får denne beskyttelse, idet ministerierne administrerer i overensstemmelse med egne åremåls politikker, der reducerer beskyttelsen.<sup>46</sup>

Efter etableringen af kontraktammeaftalen har antallet af åremålsansættelser været støt stigende.

Ved notat af 26. november 2012 fulgte Rigsrevisionen op på sin beretning 5/06 om ansættelsesformer i staten. Af notatet fremgår bl.a.:

*Moderniseringsstyrelsen har sat rammer for anvendelsen af tjenestemandsansættelser i chefstillinger. Med rammeaftalen om kontraktansættelser er der sket en betydelig begrænsning af anvendelsen af tjenestemandsansættelser i ministerierne. Fremover vil administrative chefstillinger i ministerierne med undtagelse af departementschefer skulle ske som kontraktansættelser. Jeg finder styrelsens initiativer tilfredsstillende, og det er min opfattelse, at denne del af beretningssagen kan afsluttes.*

...

*Moderniseringsstyrelsens rundspørge til ministerierne i 2010 om åremåls-anvendelser viste, at åremålsansættelser især blev begrundet med den fleksibilitet, som tidsbegrænsningen i ansættelsen medfører. Jeg konstaterer, at rundspørgen også viste, at det kun var et fåtal af ministerierne, som havde en politik for anvendelsen af åremålsansættelser, selv om det fremgår af Personaleadministrativ Vejledning (PAV), at der bør udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelser. Det var derfor ikke muligt på baggrund af styrelsens rundspørge at konkludere, hvilke opgavetyper, ministerierne vurderede, der blev løst mere hensigtsmæssigt gennem åremålsansættelser.*

*Jeg finder det derfor naturligt, at styrelsen vil arbejde på, at alle ministerier får udarbejdet skriftlige åremåls politikker. ...*

*Jeg vil fortsat følge sagen og orientere Statsrevisorerne om sammenhængen mellem åremålsansættelse og opgavevaretagelse på følgende punkter:*

- om der udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelse i de enkelte ministerier
- Moderniseringsstyrelsens generelle lønovervågning i forhold til udviklingen i brugen af åremålsansættelser, herunder lønudviklingen for åremålsansatte.

<sup>44</sup> Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.

<sup>45</sup> Jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

<sup>46</sup> Jf. nedenfor side 18f.

...

### **Sammenhængen mellem åremålsansættelser og opgavevaretagelsen i den statslige administration**

12. Moderniseringsstyrelsen gennemførte i 2010 en kvalitativ rundspørge i ministerierne af åremålsansættelser, herunder af de fordele/merværdier, som ministerierne opnåede ved at bruge åremålsansættelse i forhold til varige ansættelser. Rundspørgen blev gennemført på baggrund af finansministerens redegørelse i 2007 til beretningen om ansættelsesformer i staten, hvor ministeren oplyste, at Finansministeriet ville tage åremålsansættelse op til vurdering, når datagrundlaget var mere udbygget.

Undersøgelsen i 2010 gav ikke et entydigt svar, men ministerierne pegede især på følgende 3 begrundelser for anvendelsen af åremålsansættelser:

- ønsket om fleksibilitet, idet åremålsansættelser gør det nemmere at tilpasse medarbejderantallet i forhold til skiftende arbejdsopgaver og organisatoriske ændringer
- større pres på den ansatte, idet en forlængelse af åremålsansættelsen forudsætter, at den ansatte leverer resultater
- åremålsansættelser muliggør i kraft af den højere løn, at ministerierne kan tiltrække mere kvalificerede ansøgere.

13. Ministeriernes besvarelser viste, at det kun var få ministerier, som havde en nedskreven politik for anvendelse af åremålsansættelser. Af PAV's kap. 13, pkt. 7, fremgår det, at "der bør udarbejdes en politik for brugen af åremål ud fra de strategiske overvejelser, som ministeriet lægger vægt på, ved afgørelse af om det er hensigtsmæssigt, at en stilling besættes på åremål."

Ministeriernes besvarelse gav generelt ikke mulighed for at kvantificere fordele/merværdi ved anvendelse af åremålsansættelser. Det skyldes bl.a., at ministeriernes erfaringsgrundlag stadig var for spinkelt og for varieret til at drage håndfaste konklusioner ud fra, men der var en klar tendens til, at især ønsket om fleksibilitet var udslagsgivende for anvendelsen af åremålsansættelser. Dette skal ses i sammenhæng med, at åremålsansættelse normalt er tidsmæssigt begrænset til 6 år med mulighed for en forlængelse på 3 år, hvorefter ansættelsesforholdet ophører.

Moderniseringsstyrelsen har i 2012 oplyst, at styrelsen dels vil udbygge omtalen af åremålspolitikkerne i PAV, dels vil sende et brev til departementerne med en opfordring til at udarbejde åremåls politikker for at opnå en større udbredelse af åremåls politikker.

...

15. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at åremålsansættelse ofte anvendes i stedet for tjenstemandsstillinger. På de områder, hvor rammeaftalen om kontraktansættelse anvendes, kan der som udgangspunkt ikke længere vælges tjeneste-mandsansættelse, idet nybesættelse af stillinger sker efter rammeaftalen. Styrelsen vil ved fremtidige overenskomstforhandlinger arbejde for, at rammeaftalens dækningsområde udvides yderligere. Muligheden for at nytte fordele som åremålsstilling, tilbagegangsstilling og fratrædelsesgodtgørelse til åremålsstillinger skal ifølge styrelsen ses som "betalingen" for den usikkerhed, der er ved den tidsbegrænsede ansættelsesform. I forhold til en tjenstemandsstilling, der i udgangspunktet er en varig ansættelse, kan åremålsansættelsen ses som en mindre omkostningsfuld ansættelsesform for tjenestestedet.

...

Statens brug af åremålsansættelse var på dagsordenen i Finansudvalget den 16. maj 2013. Af finansministerens talepapir<sup>47</sup> fremgår bl.a.:

- *Opgaverne udvikler og forandrer sig hele tiden. Der opstår hele tiden nye udfordringer og nye muligheder for en bedre og mere effektiv opgaveløsning. Mål, strategier, metoder og organisationsformer tilpasses løbende.*
- *En sådan udvikling stiller store krav til lederne – og kravene kan skifte over tid. Lederne skal konstant kunne forny sig og stå i spidsen for omstilling og forandring, samtidig med at de er garanter for kvalitet og service i opgaveløsninger.*
- *I en dynamisk virkelighed kan åremålsansættelse af ledere være et fleksibelt alternativ til varig ansættelse. Åremålsansættelse kan sikre fornyelse i lederstillingerne og bidrage til mobilitet for ledere og ledertalenter.*
- *Det er min opfattelse, at brugen af tidsbegrænsede ansættelser bidrager til, at vi også i fremtiden sikrer fornyelse, nytænkning og udvikling i den offentlige sektor.*
- *Hertil kommer, at mange chefer udnævnes i en forholdsvis ung alder. Og det behøver jo ikke at være sådan, at når man én gang er blevet chef, skal man forblive med at være chef eller chef på samme niveau i de måske 20 eller 30 år, der rester af ens arbejdsliv.*
- *Men det er altid den enkelte statslige arbejdsgiver, der i den konkrete situation skal vurdere, om åremålsansættelse er en hensigtsmæssig ansættelsesform i lyset af den enkelte institutions opgaver og rammer. Og i den forbindelse skal de statslige arbejdsgivere naturligvis foretage en afvejning af fordele og ulemper – herunder en afvejning af hensynet til fleksibilitet, fornyelse og mobilitet i forhold til lønniveauet ved åremålsansættelse.*
- ...
- *Grundlæggende er det min opfattelse, at det er sundt med åremålsansættelse af chefer på rigtig mange områder.*
- *Det giver en dynamik og fleksibilitet, at stillinger som fx politidirektør, kontorchef eller styrelsesdirektør besættes tidsbegrænset og ikke ud fra et arbejdslivsvarigt perspektiv.*
- ...
- *Som jeg beskrev tidligere, er åremålsbegrebet historisk set etableret på tjenestemandsområdet for at skabe fleksibilitet i et system, hvor en stillingsnedlæggelse ellers kunne udløse tre års rådighedsløn og pension derefter.*
- *Finansministeriet rejste ved overenskomstforhandlingerne i år et krav om, at adgangen til at ansætte på åremålsvilkår blev afskaffet for alle ansættelser efter den nye rammeaftale fra 2009 om kontraktansættelse af chefer.*
- *Baggrunden for dette krav er, at rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i sig selv giver tilstrækkelige muligheder for fleksibelt at tilpasse løn og øvrige ansættelsesvilkår individuelt, så der ikke er behov for egentlige åremålsansættelser, således som begrebet er blevet defineret på tjenestemandsområdet.*
- *Finansministeriets hensigt med det nævnte overenskomstkrav er således, at der skal kunne ske varige eller tidsbegrænsede ansættelser efter de enkelte institutioners behov uden forpligtelse til at bruge de særlige regler om åremålsperiode, åremålsstillæg og fratrædelsesbeløb.*

---

Side  
16/20

<sup>47</sup> Jf. side 5-6 og 8-9 i bilag 1 til finansminister Bjarne Corydons svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 310 af 16. maj 2013

- *Kravet måtte opgives for at kunne opnå et samlet forhandlingsresultat med Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)...*

Med henvisning til Rigsrevisionens beretning 5/06 og opfølgingsnotatet fra 2012 sendte Moderniseringsstyrelsen den 21. august 2013 et brev til samtlige ministerier med opfordring til at udarbejde en politik for brugen af åremål ud fra de strategiske overvejelser, som det enkelte ministerium lægger vægt på ved afgørelsen af, om det er hensigtsmæssigt, at en stilling besættes på åremål. Samtidig blev ministerierne opfordret til at tage deres praksis vedrørende fratrædelsesbeløb op til overvejelse. Moderniseringsstyrelsen oplyste, at Finansministeriet på eget område ville udarbejde en åremålspolitik, som ville blive eftersendt til ministeriernes orientering.

Side  
17/20

Af Finansministeriets åremålspolitik af 4. december 2013 fremgår, at alle chefer i Finansministeriet ansættes på åremål. Politikken fastlægger samtidig retningslinjer for fratrædelsesbeløb på et andet og væsentligt lavere beskyttelsesniveau end den generelle åremålsaftales udgangspunkt.<sup>48</sup> Politikken lyder:

### Finansministeriets åremålspolitik

#### Formål

Formålet med Finansministeriets åremålspolitik er at tilrettelægge ministeriets bemanning til at imødekomme de krav til løbende ændringer i opgaver, organisation og struktur, som kendetegner ministeriet. Samtidig skal åremålspolitikken bidrage til Finansministeriets vision om at udfordre og udvikle det fulde potentiale i medarbejderne og skabe fremtidens topledere.

#### Anvendelse af og principper for åremål

Alle chefer i Finansministeriet ansættes som udgangspunkt i henhold til rammeaftale om kontraktansættelse i staten på åremål.

Hovedelementerne i Finansministeriets åremålsansættelser er åremålsperioden, tilbagegangsret, åremålsprocenten og fratrædelsesbeløb, jf. tabel 1.

Hovedelement	Kontorchef uden forudgående cheferfaring	Kontorchef med forudgående cheferfaring	Visedirektør Afdelingschef Direktør
Åremålsperiode	5 år	5 år	5 år
Tilbagegangstillig	Ja, specialkonsulent	Nej	Nej
Åremålsprocent	15 pct.	23 pct.	23 pct.
Fratrædelsesbeløb			
- ved åremålsudløb	Ja (betinget)	Nej	Nej
- ved uansøgt afsked	1 md. pr. år i tilbagegangstillingen	1 md. pr. år i åremålstillingen	1 md. pr. år i åremålstillingen

<sup>48</sup> Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten, som er afløst af cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

Der tilbydes som udgangspunkt en 5-årig ansættelse, der ved åremålets udløb kan forlænges med op til 3 år. Forlængelsen er en aktiv ledelsesmæssig beslutning, der træffes på baggrund af såvel ledelsesmæssige som faglige resultater.

Alene i forbindelse med ansættelse af kontorchefer uden fondgående cheferfaring på tilsvarende niveau tilbydes som udgangspunkt tilbagegangsret i en varig stilling som specialkonsulent samt fratrædelsesbeløb ved åremålets udløb.

Retten til et eventuelt fratrædelsesbeløb ved åremålsudløb bortfalder, såfremt der ved den samlede åremålsperiodes udløb sker fortsat ansættelse i en ledende stilling i Finansministeriet uanset ansættelsesform eller fortsat ansættelse i en ikke-ledende stilling og med et lønniveau mindre end to løngrupper/lønrammer under åremålsstillingen (ekskl. åremålstilleg).

Ved uansøgt afsked i åremålsperioden af andre årsager end alder, sygdom mv. ydes et fratrædelsesbeløb, hvis størrelse er afhængigt af, hvor lang tid den pågældende har siddet i stillingen.

De enkelte elementer kan fraviges ved konkret, individuel vurdering.

#### Proces i forbindelse med åremål

Åremålspolitikken stiller særlige krav til rettidig og ansvarlig håndtering af chefernes ansættelsessituation, herunder til den løbende feedback og dialog om performance i forbindelse med PULS. Ved 1-1½ år til åremålets udløb intensiveres dialogen og nærmeste leder drofter relevante aktioner med chefen samt for kontorchefer, hvis relevant, i den samlede ledelse eller direktion.

Den nærmeste leder og chefen har begge ansvar for endelig afklaring. Det tilstræbes, at chefen får en endelig tilbagemelding 9 måneder inden åremålet udløb med henblik på at have tilstrækkelig tid til at afsøge alternativer, idet åremålsansættelsen ophører uden yderligere varsel ved åremålsperiodens udløb. Finansministeriet vil i videst muligt omfang bestrebe sig på aktivt og konstruktivt at understøtte denne proces.

Ved notat af 4. juni 2014 konstaterede Rigsrevisionen, at størsteparten af ministerierne nu havde udarbejdet en åremålspolitik. Rigsrevisionens notat indeholder bl.a. en henvisning til ovennævnte hovedelementer fra Finansministeriets politik (Tabel 1).

En aktindsigt fra 2021 i ministeriers åremålspolitikker<sup>49</sup> viser, at åremålspolitikkerne i vid udstrækning er skåret over samme læst, som Finansministeriets politik fra 2013.<sup>50</sup> Alle chefer i lønramme 37 - 40 (løngruppe 1- 4) ansættes nu på åremål. Hensynet til fleksibilitet er dermed blevet altdominerende. Gennemgående ydes der ikke fratrædelsesbeløb ved udløb, selv om der ikke er tilbagegangsret til varig ansættelse.<sup>51</sup> Udgangspunktet (på langt de fleste områder) er, at der tilbydes åremål uden tilbagegangsret, og beskyttelsesniveauet ved uansøgt afsked af anden årsag end helbred eller væsentlig

<sup>49</sup> Akademikerne har modtaget åremålspolitikker fra hovedparten af ministerområderne men ikke fra alle.

<sup>50</sup> Der er justeret i 2018 uden at dette har smittet af på øvrige ministerområders politikker.

<sup>51</sup> Fra 2016 blev adgangen til at aftale fratrædelsesbeløb ved udløb ophævet for så vidt angår åremål med tilbagegangsret, jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

misligholdelse er typisk 1 måneds løn pr. års åremålsansættelse ved åremål uden tilbagegangsret.

Der er sket en fortsat stigning i antallet af åremålsansættelser, og åremålsansættelse er nu i praksis den reelt eneste anvendte ansættelsesform ved nyansættelser af chefer i centraladministrationen.<sup>52</sup> Tidsbegrænset kontraktansættelse er dermed blevet den sædvanlige ansættelsesform i overensstemmelse med ministeriernes åremålspolitikker.

Pr. 4. kvartal 2022 er 80 % af kontorcheferne, 82 % af afdelingscheferne og 85 % af direktørerne tidsbegrænset ansat på åremål jf. **bilag 1**.

De kriterier, der ifølge lovforarbejderne skulle være vejledende for anvendelse af åremål, i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse, er i realiteten ikke blevet anvendt. I stedet er åremålsansættelser båret af et ønske om fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen.

Hvor der tidligere har været fokus på balancen mellem hensynet til et ansættelsesgrundlag, der understøtter chefernes integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning, og hensynet til en fleksibilitet i ansættelsesgrundlaget, der muliggør effektivisering og modernisering af statsadministrationen, har der i udbredelsen af åremålsansættelse gennem de seneste årtier alene været fokus på fleksibilitet, og dette hensyn er også bærende for de gældende åremålspolitikker på tværs af ministerierne.

Sammenfattende har udviklingen i ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen bevæget sig fra varig tjenestemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse, og samtidig er beskyttelsesniveauet ved tidsbegrænset ansættelse blevet forringet. Der er dermed tale om en udvikling, der ikke understøtter den integritet hos de højere administrativt ansatte, som blev forudsat ved grundlovens vedtagelse, og som er bærende for tilliden til embedsværket.

I 2015 bemærkede Bo Smith-udvalget,<sup>53</sup> at usikkerhed i ansættelsesforholdet kan svække de ledende embedsmænds tilskyndelse til at formulere sig i tilstrækkeligt klare og præcise vendinger, når de står overfor at afbalancere hensynet til den politiske lydhørhed over for kravene om lovlighed, faglighed og sandhed. Bemærkningen var ikke relateret til åremålsansættelse, som ikke blev behandlet af udvalget, men den er relevant også i forhold til den usikkerhed i ansættelsen, der følger af tidsbegrænset ansættelse.

Højesteretsdommer og i dag højesteretspræsident Jens Peter Christensen konstaterer i bogen "Ministre og embedsmænd - Pligter og ansvar" fra 2022:<sup>54</sup>

*I vore dages centraladministration er det i øvrigt efterhånden kun departementschefen, der har det stillingsmæssige rygstød som tjenestemand til at stå fast over for ministeren. Laget af embedsmænd under departementschefen er i stigende grad blot overenskomstsansatte, der ofte er åremålsansatte, og som derfor i en vis forstand er ansat konstant "på prøve".*

<sup>52</sup> Med de få undtagelser, at allerede ansatte tjenestemænd, fortsat kan ansættes på tjenestemandsvilkår.

<sup>53</sup> Embedsmænd i det moderne folkestyre, 2015, side 258. Bemærkningerne relaterede sig til en konstatering af, at den politiske ledelse må kunne skifte embedsmændene på de øverste poster ud, hvis der ikke er et samspil og samarbejde, som lever op til ledelsens krav.

<sup>54</sup> Side 318

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd overvejede i 1998 om åremålsansættelse kompromitterede uafhængigheden.<sup>55</sup> Udvalget konstaterede, at uafhængigheden for åremålsansatte var under pres, når der hos den åremålsansatte var ønske om forlængelse efter åremålets udløb, men hæftede sig ved, at der ikke var adgang til diskretionær afsked (det er der nu), at det var muligt at aftale et fratrædelsesbeløb ved udløb (det er nu udelukket i næsten alle ministeriers åremålspolitik), og at der kunne aftales en tilbagegangsstilling (det er nu udelukket eller begrænset i en række ministeriers åremålspolitik). I dag er der principielt mulighed for at aftale et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afsked, men ministeriernes åremålspolitikker lægger generelt niveauet ved 1 måned løn pr. år i åremålsstillingen.

---

Side  
20/20

Om dilemmaet mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning bemærkede udvalget i 1998,<sup>56</sup> at balancen i praksis ikke mindst bestod i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige "eksponeres" som minister-rådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående stod på et stærkere ansættelsesretligt fundament. Dette er ikke længere tilfældet. Hvor cheferne dengang primært var tjenestemænd, er såvel chefer som medarbejdere i dag ansat på overenskomstgrundlag. Samtidig ansættes alle chefer (på nær departementschefen) nu tidsbegrænset i modsætning til praksis for øvrige personalegrupper, hvor stort set alle stillinger besættes varigt.

Cheferne i centraladministrationen har i dag et mere usikkert ansættelsesgrundlag end de medarbejdere, som de er chefer for. Den udbredte og efterhånden konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse af chefer i staten står samtidig i modsætning til praksis for chefstillinger i kommuner, regioner og i den private sektor, hvor ansættelsesformen som den helt overvejende hovedregel er varig ansættelse.

Der er derfor god grund til at overveje, om den konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse tipper balancen og kompromitterer chefernes integritet,<sup>57</sup> og om tidsbegrænset ansættelse - i lighed med situationen i de øvrige sektorer, der også indgår i en dynamisk virkelighed - bør reserveres til de tilfælde, hvor der er et objektivt grundlag for tidsbegrænset ansættelse, sådan som det også blev forudsat med Lønningsrådets generelle kriterier for åremålsansættelse, der ifølge lovforarbejderne bør være vejledende for anvendelse af åremålsansættelse. Dette vil også understøtte et hensyn til kontinuitet.

---

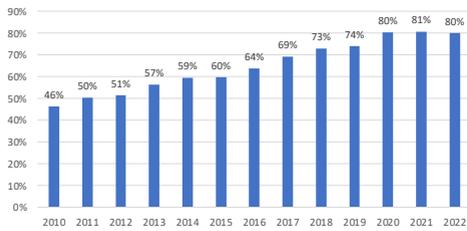
<sup>55</sup> Jf. betænkning 1354 side 55

<sup>56</sup> Jf. betænkning 1354 side 54

<sup>57</sup> Og hertil en praksis, der næppe er i overensstemmelse med EU-rettens forudsætning om tidsbegrænset ansættelse som den sædvanlige ansættelsesform.

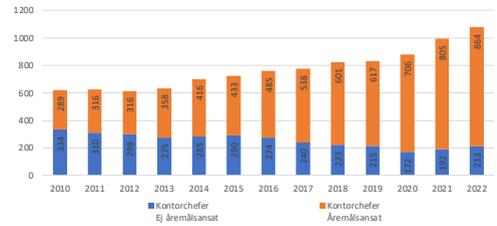
## Bilag 1 - Udviklingen i andelen af chefer på åremålsansættelse

Andelen af kontorchefer\* på åremålsansættelse



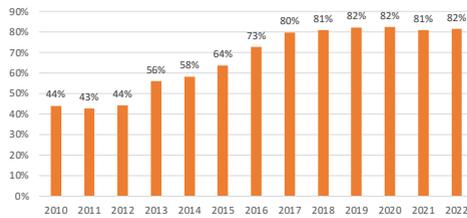
\* Kontorchefer i bevillingslønramme 37

Antal kontorchefer\* opdelt efter åremålsansættelse eller ej



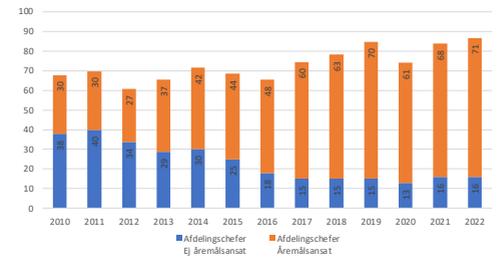
\* Kontorchefer i bevillingslønramme 37

Andelen af afdelingschefer\* på åremålsansættelse



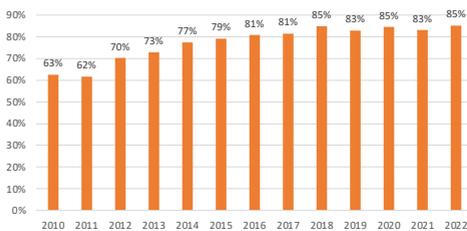
\* Afdelingschefer i lønramme 38 og 39

Antal afdelingschefer\* opdelt efter åremålsansættelse eller ej



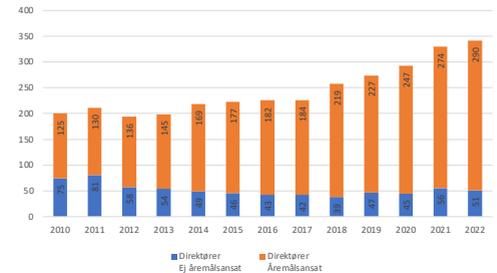
\* Afdelingschefer i bevillingslønramme 38 og 39

Andelen af direktører\* på åremålsansættelse



\* Direktører i lønramme 38, 39 og 40

Antal direktører\* opdelt efter åremålsansættelse eller ej



\* Direktører i bevillingslønramme 38, 39 og 40

Kilde: Statens BI ISOLA, 4. kvartal de pågældende år  
Kun AC'ere







