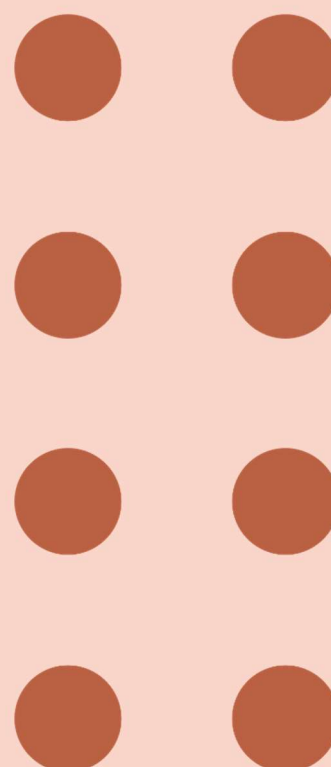


# Topembedsmænds kompetencer i det politiske rum

– integration, adgang, relationer og institutionelle rammer

Heidi Houlberg Salomonsen  
Aarhus Universitet

Anders Ryom Villadsen  
Aarhus Universitet



## Abstract

Topembedsmænd skal være kompetente ledere for deres medarbejdere og samtidig kunne rådgive skiftende regeringer. Det er en stadig vigtigere opgave for statslige topembedsmænd at kunne integrere faglig og politisk rådgivning. Det danske system er på flere måder anderledes end lande, vi normalt sammenligner os med, og det er vigtigt at forstå, hvilke krav det stiller til topembedsmænd i det danske statslige embedsværk. I dette notat fremhæves både nyere danske undersøgelser, men også en række forskningsresultater fra den internationale forskningslitteratur til at forstå topembedsmændens rolle som rådgiver. Der peges på, at det er afgørende, at topembedsmænd kan integrere både faglig og politisk rådgivning, og vi fremhæver nogle af de kompetencer, der er vigtige i den forbindelse. Til slut præsenteres tre opmærksomhedspunkter.

## Introduktion

Statslige topembedsmænd har en bred opgaveportefølje, der fordrer en række forskellige kompetencer. Oftest sondrer man overordnet set mellem opgaven som øverste administrative leder af departementet eller styrelsen og opgaven som rådgiver af den politiske ledelse, det være sig deres minister, men også, for nogle mere end andre, den samlede regering. I Danmark har vi, sammenlignet med andre lande, en relativt lille andel af politisk udpegede embedsmænd. Det gør, at den politiske betjening bliver en helt central opgave for statslige topembedsmænd, ikke mindst for departementscheferne.

Enhver regering har behov for og legitimt krav på rådgivning i forhold til at få sine politiske mål og policy-ideer udviklet, koordineret internt i regeringen, besluttet i parlamentet og implementeret på de relevante forvaltningsniveauer. Hvordan denne rådgivning organiseres varierer imidlertid betydeligt mellem de lande, vi ofte sammenligner os med, og selv i en skandinavisk sammenhæng finder vi betydelige forskelle.

Denne variation afspejler forskellige traditioner, og præferencer for den organisering af de institutionelle rammer og designs skal sikre, at regeringerne og deres ministre modtager en rådgivning, der både inddrager politiske og faglige hensyn. Det vil sige en rådgivning, der både afspejler en responsivitet for de politiske præferencer og et indblik i relevante faglige forhold, som har betydning for politikkenes kvalitet og realisering. En central variation mellem lande i forhold til rådgivningens organisering afspejler sig i måden og omfanget, hvormed man anvender forskellige former for politiseringsmekanismer, det vil sige mekanismer, der sikrer en vis politisk responsivitet fra og kontrol med det faste embedsværk (Hustedt og Salomonsen, 2014).

I dette notat ser vi nærmere på samspillet mellem statslige topembedsmænd og det politiske niveau, herunder politisk udpegede særlige rådgivere. Særligt diskuterer vi, hvordan forskellige former for organisering af den politiske rådgivning af ministre stiller

forskellige krav til topembedsmænds kompetencer. Baseret på international forskningsviden på området, og med særlig fokus på de lande vi normalt sammenligner os med, vil vi pege på, hvilke rammebetingelser der er fremmende eller udfordrende for, at statslige topembedsmænd har mulighed for at udvikle og bidrage med en integreret rådgivning, hvor både faglige og politiske hensyn inddrages i den rådgivning, der gives til ministeren.

### **Topembedsmænd skal både levere faglig og politisk rådgivning**

Den danske organisering af ministerrådgivningen betyder, at Danmark, i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med, har den laveste andel af politisk udpegede embedsmænd. Det betyder, at danske topembedsmænd mere end nogen andre skal håndtere at integrere politisk og faglig rådgivning, eller integrere, hvad man i forskningslitteraturen kalder neutral og responsiv kompetence (Aberbach og Rockman, 1994).

Med andre ord forventes det, at danske topembedsmænd er i besiddelse af en veludviklet kompetence til at balancere faglige og politiske hensyn, når de rådgiver ministeren. Det skal sikre, at rådgivningen både omhandler faglige input til policy-udvikling og omhandler politisk-taktiske overvejelser, for eksempel i forhold til tilrettelæggelse af forhandlingsforløb med andre partier, sikre at ministrenes politiske udspil er koordineret i forhold til regeringens samlede politik, samt ultimativt at få en given policy besluttet i Folketinget.

Denne forventning afspejler sig både i de betænkninger, der siden slutningen af 1990'erne er formuleret omhandlende embedsmænd og særlige rådgivere (Finansministeriet 1998; 2004; 2013) og senest i Kodeks VII (Finansministeriet, 2015:11). På samme vis fremgår den politiske rådgivning som en væsentlig udfordring og kompetence, som det forventes, at topledere kan håndtere og besidde, jf. 'Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse' udgivet af Forum for offentlig topledelse i 2016 (Forum for offentlig topledelse, 2016:5) og Moderniseringsstyrelsens beskrivelse af væsentlige rekrutteringskriterier for departementschefer fra 2015 (Moderniseringsstyrelsen, 2015:2).

Danske statslige topembedsmænd har i de seneste årtier i stigende grad udviklet en kompetence til at integrere den traditionelle faglige og mere policy-orienterede og udviklende rådgivning med den politisk-taktiske rådgivning. Selvom denne udvikling med jævne mellemrum vækker både politisk og offentlig debat, er det værd at bemærke, at en vis grad af politisk responsivitet ikke bare er legitim, men også en forudsætning for, at et formelt set neutralt og partipolitisk neutralt embedsværk bidrager til, at demokratisk valgte regeringer kan udvikle, koordinere, beslutte og implementere deres politik (Mulgan, 2008).

Forudsætningen for denne legitimitet er, at denne responsive kompetence stilles til rådighed til skiftende regeringer, og at den ikke hindrer, at embedsværket leverer 'free and frank' rådgivning af ministeren - med andre ord giver sin ærlige mening, givet den faglige indsigt embedsværket besidder, til kende på trods af, at det potentielt er i modstrid med ministerens præferencer (Mulgan, 2007; 2008).

## Politiske kompetencer i den danske centraladministration

Kompetencen til at integrere politiske og faglige hensyn i rådgivningen af ministeren har danske særligt topembedsmænd i stigende grad udviklet over de seneste årtier på en måde, som skiftende regeringer i stigende grad har vurderet som tilfredsstillende. Dette er veldokumenteret i diverse både betænkninger og forskningsmæssige bidrag siden slut-1990'erne (Finansministeriet, 2004:76; 2013:109).

En række helt nye undersøgelser indikerer, at politisk rådgivning har prioritet relativt til de andre ledelsesopgaver blandt statslige topledere. Således viser Bo-Smith-udvalgets rapport, at departementscheferne *'...tillægger den politiske rådgivning af ministeren en vægt på 59 pct. i forhold til 38 pct. på intern ledelse og koordination...'* (Bo-Smith-udvalget, 2015:140).

En helt ny undersøgelse, vi selv, i samarbejde med Caroline Howard Grøn og Niels Opstrup fra Institut for Statskundskab på henholdsvis Aarhus Universitet og Syddansk Universitet samt DJØF, foretog i efteråret 2019, peger også på, at den politiske rådgivning og udvikling af politisk tæft står centralt – ikke blot for departementschefniveauet. Undersøgelsen bestod af et spørgeskema sendt til ledere på forskellige niveauer i kommuner, regioner og staten. Her ser vi udelukkende på besvarelser i staten fra personer, der oplyser, at de er departementschef, direktør eller leder af ledere (for eksempel afdelingschef, vicedirektør, underdirektør). Det er således de højeste ledelsesniveauer, der er fokus på. Der er i alt 76 respondenter i denne gruppe.

I spørgeskemaet blev lederne bedt om at forholde sig til forskellige spørgsmål, der omhandler deres relation til det politiske niveau. Overordnet rapporterer 11 pct. af de 76 respondenter, at de er i kontakt med politikere mindst en gang om ugen. De rapporterer desuden i gennemsnit, at de bruger 11 pct. af deres tid på ledelsesaktiviteter rettet mod det politiske niveau. Det afspejler formentlig, at de fleste er fra niveauet lige under den absolutte topledelse.

Hvad måske er mere interessant, viser resultaterne samtidig, at relationen til det politiske niveau er meget vigtig for respondenterne. Respondenterne blev bedt om at svare på en række spørgsmål om, hvor afgørende forskellige politiske kompetencer er for dem i deres arbejde på en skala fra 1 (slet ikke afgørende) til 7 (helt afgørende). Blandt de statslige ledere, der besvarede disse spørgsmål, svarede 89 % pct., at ”politisk tæft” er meget afgørende (6 eller 7 på svarskalaen). Lige så mange vurderer det afgørende at kunne ”levere politiske løsninger”, samt at det er afgørende at kunne ”formidle komplekse sager til det politiske niveau”.

Undersøgelsen er ikke repræsentativ, idet det kun er medlemmer af DJØF, der har modtaget spørgeskemaet, og ikke alle har besvaret. Stadig tegner den et billede af statens øverste ledes relation til det politiske niveau. Selvom de fleste respondenter ikke mødes med politikere dagligt, fylder relationen til det politiske niveau meget i deres arbejde. Politiske kompetencer vurderes således i meget vid udstrækning som meget afgørende for jobbet som leder på de øvre niveauer af det statslige ledelseshierarki.

Denne udvikling, hvor politisk tæft og politisk rådgivning bliver en institutionaliseret del af topembedsmænds opgaveportefølje, kan også beskrives som, at danske topembedsmænd er blevet mere funktionelt politiserede (Hustedt og Salomonsen, 2014). Dette begreb dækker præcist over kompetencen politisk tæft, evnen til at levere politisk-taktisk rådgivning og dermed være politisk sparringspartner for den til enhver tid siddende minister/regering.

Vores undersøgelse samt anden ny viden på området indikerer dermed, at topembedsmændene selv er klar over vigtigheden af at opbygge og udvikle relationer til det politiske niveau som en væsentlig del af deres kompetenceportefølje. En af de centrale kompetencer i dette henseende er at kunne yde politisk rådgivning og integrere den i den faglige rådgivning. Når man spørger danske topembedsmænd, hvad der ligger i denne kompetence til at yde politisk rådgivning, er svaret, man ofte får, at det handler om at have 'en fornemmelse for politik'. Det handler både om en fornemmelse for en given aktuel politisk situation og det politiske klima for eksempel i forbindelse med et forhandlingsforløb, men også over tid at oparbejde en viden om, hvad forskellige politiske aktører i og uden for regeringen har af politiske målsætninger, præferencer og holdninger. Det er med andre ord en kompetence, det kan være svært at sætte præcise ord på, fordi den baserer sig på en mere stiltiende viden (tacit knowledge) (Elston 2017).

Forskningsmæssigt er denne politiske kompetence beskrevet som embedsmænds politiske håndværk (political craft) (Goetz, 1997), politisk skarpsindighed (political astuteness) (van Dorp og 't Hart, 2019), en kompetence til at være responsiv i forhold til den politiske leder (responsive competence) (Aberbach og Rockman, 1994) og til at yde politisk-taktisk rådgivning (Finansministeriet, 2004). Hermed menes for eksempel evnen til at vurdere politiske implikationer af diverse policy-initiativer og forslag; vurdere disse indenfor regeringens samlede politiske dagsorden; at kunne forudsige og i et vist omfang påvirke andre aktørers reaktioner i den politiske proces og tilrettelægge forhandlingsprocesser, så de fremmer muligheden for, at ministerens politiske mål besluttet og realiseres (Goetz, 1997:754), rådgive om, hvordan ministerens politik kan fremmes bedst muligt i forhold til ministerens parti, Folketinget, i regeringen samt tage uformelle kontakter til relevante ordfører i partierne (Finansministeriet, 2004:326).

Samtidig må topembedsmænd sikre, at disse hensyn hele tiden balanceres og integreres med den faglige rådgivning (van Dorp og 't Hart, 2019). Denne kompetence fordrer, at topembedsmænd har et betydeligt netværk, for nogle også af politisk karakter. Med andre ord synes det væsentligt, hvis embedsværket skal fastholde at kunne yde en kompetent politisk-taktisk rådgivning, at kontakten til de også politiske omgivelser ikke udelukkende varetages af en særlig rådgiver, der kan ende med at fungere som gatekeeper i forhold til disse eksterne omgivelserrelationer.

## De særlige rådgivere og deres betydning for danske topembedsmænd

Sideløbende med, at danske statslige topledere har skullet udvikle kompetencen til i stigende grad at bidrage med politisk-taktisk rådgivning, er der siden slut-1990'erne introduceret særlige rådgivere. Hvor særlige rådgivere er kendetegnet ved, at de kan ansættes på baggrund af politiske kriterier (Hustedt og Salomonsen, 2014), har kriterierne for deres ansættelse udviklet sig over tid. Fra at de primært blev ansat til at varetage medie-relaterede opgaver og rådgivning, ansættes de i dag i stigende grad også til at bidrage til den politisk-strategiske rådgivning og varetage ministrenes relationer til deres partipolitiske bagland (Christiansen og Salomonsen, 2018). Samtidig har de særlige rådgivere i hvert fald indtil for ganske nylig ikke, ifølge danske topembedsmænd og rådgivernes egne vurderinger, i væsentlig grad været involveret eller placeret i regeringens centrale politiske koordinationsudvalg og -processer (Hustedt og Salomonsen, 2017; Rhodes og Salomonsen, forthcoming).

Hvis vi ser på den nyere forskning, som sammenligner samspillet mellem de faste embedsmænd og særlige rådgivere og andre typer af politisk udpegede embedsmænd, kan den pege på nogle forhold, der synes af betydning for graden af integration mellem disse aktører. Studierne, som skitseres nedenfor, peger på, at særlige rådgivere i Danmark ikke væsentligt har udfordret danske topembedsmænds rådgivningsrolle, men belyser nogle potentielle konsekvenser, som en øget formel politisering kan medføre i forhold til topembedsmænds rådgivningsrolle og kompetencer. Integrationen af særlige rådgivere i den danske centraladministration og i 'rådgivningsrummet omkring ministeren' er, sammenlignet med lignende processer i andre lande, forløbet uden de store samarbejdsudfordringer med det faste embedsværk.

Forskningen, som præsenteres nedenfor, viser, at de danske departementscheferes rolle som den primære rådgiver af ministeren frem til nu ikke har været væsentligt udfordret. Integrationen af de særlige rådgivere har således ikke i stor stil affødt oplevelser af, at særlige rådgivere har forhindret danske topembedsmænd i at udøve deres rådgivningsopgave og/eller være de primære ikke-politiske ansvarlige for at sikre koordination af skiftende ofte mindretals- og koalitionsregeringers politik.

Med andre ord har den øgede formelle politisering i form af introduktionen af særlige rådgivere ikke været ledsaget af en øget administrativ politisering. Administrativ politisering kan defineres ved, at politisk udpegede embedsmænd enten forhindrer det faste embedsværks adgang til at yde rådgivning til ministeren ved at fungere som et filter mellem disse og ministeren – en processuel dimension; eller at de 'farver' det faste embedsværks rådgivning, inden det fremlægges ministeren, så den faglige rådgivning (for)drejes i ministerens politiske retning – en substantiel dimension (Hustedt og Salomonsen, 2014; Eichbaum og Shaw, 2008).

## Forholdet mellem topembedsmænd og særlige rådgivere Hvad viser den internationale forskning?

I det følgende vil vi præsentere en række nyere studier, der kan belyse relationen mellem topembedsmænd og det politiske niveau. Der er fokus på danske studier samt komparative studier, som kan bidrage til at forstå, hvordan det danske system fungerer i forhold til andre lande med andre institutionelle rammer og forvaltningstraditioner. Vi har identificeret videnskabelige studier, der berører følgende områder:

1. Administrativ politisering og konflikt
2. Administrativ politisering og politisk responsivitet
3. Administrativ politisering og den faglige rådgivning
4. Administrativ politisering og adgang til ministeren
5. Administrativ politisering og koordinationsopgaven

### *Administrativ politisering og konflikt*

I et studie fra 2012 sammenlignes samspillet mellem ministre, faste topembedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i Belgien og Danmark (de Visscher og Salomonsen, 2013). Studiet er baseret på kvalitative interviews med topembedsmænd i begge lande. Modsat Danmark er Belgien kendetegnet ved en organisering af ministerierne, hvor der omkring ministeren er egentlige politiske kabinetter med en ikke ubetydelig andel af politiske embedsmænd, som det faste embedsværk refererer til, og som derfor ikke blot udøver politisk rådgivning, men som har en egentlig koordinerende rolle på tværs af regeringen samt udøver ledelse på ministerens vegne relativt til det faste embedsværk.

Studiet er foretaget på et tidspunkt, hvor danske særlige rådgivere primært udførte medierelateret rådgivning. En hovedkonklusion af studiet er, at de to organiseringer af rådgivning fører til forskellige grader af konflikt og samarbejde. Hvor det danske system er kendetegnet ved samarbejde og komplementaritet i forhold til de kompetencer, som det faste embedsværk og de særlige rådgivere bidrager med i forhold til rådgivningen af ministeren, så er det belgiske system kendetegnet ved det modsatte.

Det betyder med andre ord, at den øgede grad af formel politisering betyder, at der er en høj grad af oplevet administrativ politisering, hvor den faglige rådgivning fra det faste embedsværk er udfordret i forhold til at nå ministeren. Dette er ikke oplevelsen blandt de danske topembedsmænd. Denne konklusion er på linje med en nogenlunde samtidig undersøgelse blandt topembedsmænd i forbindelse med Finansministeriets betænkning fra 2013, hvor det understreges, at frem for et 'filter', der forhindrer eller besværliggør, oplever danske embedsmænd, at rådgiverne kan fungere som 'katalysator', der fremmer adgangen til ministeren (Finansministeriet, 2013:119).

### *Administrativ politisering og politisk responsivitet*

I to senere studier sammenlignes igen rollerne samt samspillet mellem faste embedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i Sverige og i Danmark. Studierne er kvantitative studier baseret på besvarelser på surveys sendt til både faste



(ledende) embedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i begge lande. Data er indsamlet i 2012, det vil sige igen i en periode, hvor særlige rådgivere primært synes rekrutteret til at bidrage med medierådgivning og kompetence til at håndtere mediepresset relativt til ministeren, selv om der allerede omkring dette tidspunkt er indikationer på en udvikling i bredden af deres opgave- og rådgivningsportefølje mod mere politisk-taktisk rådgivning (Finansministeriet, 2013:102-103).

Selv om Sverige og Danmark på en lang række områder er ens (parlamentarisme, velfærdsstater, karakteriseret ved lav korruption osv.) adskiller landene sig ved, at den svenske regering ikke er organiseret efter princippet om ministerstyre, men er organiseret som en kollegial ledet regering med kollektivt ansvar. Desuden har man i Sverige en meget længere og mere udbredt tradition for ansættelse af forskellige typer af politiske rådgivere og embedsmænd. Således er den øverste embedsmand (det vil sige den funktionelle ækvivalens til danske departementschefer) i ministerierne politisk udpegede statssekretærer, ligesom der er politiske rådgivere (politisk sagkyndige) og politisk udpegede medierådgivere (pressesekretærer). Det svenske system er med andre ord markant mere formelt politiseret end det danske.

Det første studie undersøger, om denne forskel i formel politisering har betydning for graden af politisk responsivitet hos det faste embedsværk, det vil sige for graden af, hvorvidt de udfylder en funktionelt politiseret rolle relativt til graden, hvormed de er orienteret mod traditionel policy-rådgivning - herunder også orienteret mod at vurdere kritisk og give andre synspunkter til regeringens politiske intention (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1240).

Studiet viser, at danske faste embedsmænd er mere funktionelt politiserede end deres svenske kollegaer i det faste embedsværk, og dermed er mere orienteret mod den politisk-taktiske frem for den traditionelle policy-orienterede del af deres rådgivning. Der er altså noget, der tyder på, at øget funktionel politisering sker på bekostning af det policy-orienterede fokus for embedsmandsniveauet. Dog er dette ikke tilfældet for topembedsmandsniveauet i Danmark (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1242). Desuden viser studiet, at færre danske (14 %) end svenske (30 %) embedsmænd anser det som i høj grad at være en del af deres rolle også at give kritisk rådgivning, det vil sige være kritisk relativt til ministerens eller regeringens politiske dagsorden, når der ydes 'free and frank advice' til deres minister (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1241).

Endelig er det værd at bemærke, at forskellen i antallet og organiseringen af politisk udpegede embedsmænd og rådgivere betyder, at danske embedsmænd oplever, de har et større indblik i de politiske præferencer (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1243). Et indblik, som er en forudsætning for at kunne bidrage med at yde en politisk og integreret rådgivning.



### *Administrativ politisering og den faglige rådgivning*

Det andet studie, der sammenligner Danmark og Sverige, omhandler spørgsmålet om administrativ politisering, altså samspillet mellem politiske og ikke-politiske embedsmænd, og hvilken betydning det har for karakteren af den faglige rådgivning til ministeren (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:2017).

Studiet viser for det første, at det at have en politisk udpeget placeret øverst i det departementale hierarki og en større andel af politiske embedsmænd skaber en oplevelse af en mere begrænset adgang til ministeren hos det faste embedsværk i Sverige (den processuelle del af administrativ politisering) (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:278). Det faste embedsværk oplever med andre ord, at det er en kombination af en politisk udpeget embedsmand øverst i hierarkiet og et vist antal af politiske embedsmænd, der gør en forskel for, om også den fagligt forankrede rådgivning fra det faste embedsværk når ministeren. Når studiet sammenligner med Danmark, opleves særlige/politiske rådgivere isoleret set ikke at tage en sådan gatekeeper-funktion. Således angiver 83 % af de danske ledende embedsmænd, at de slet ikke eller kun i begrænset omfang oplever, at særlige rådgivere begrænser deres mulighed for at yde rådgivning til ministeren.

Samtidig viser studiet, at der hverken i Danmark eller i Sverige er en oplevelse af, at politiske embedsmænd og rådgivere 'blander sig i' deres rådgivning (den substantielle del af administrativ politisering) (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:279). Det er med andre ord primært i forhold til embedsværkets oplevelse af muligheden for at få adgang til ministeren, at der synes at være forskelle. Samtidig viser studier, at danske embedsmænd oplever en større grad af 'contestability', det vil sige i større grad end deres svenske kollegaer oplever, at særlige rådgivere har for meget indflydelse på regeringens politiske dagsorden og indimellem overskrider deres mandat og udfordrer deres parti-politiske neutralitet, end deres svenske kollegaer.

Med andre ord skaber en lavere andel af embedsmænd og en ikke-politisk udpeget øverste embedsmand på en og samme tid en mindre oplevelse af, at politisk udpegede embedsmænd/rådgivere forhindrer adgangen til ministeren, men en større oplevelse af konkurrence i forhold til den rådgivning, som ydes af de to parter til ministeren. Forfatterne påpeger, at disse lidt intuitivt modsatrettede fund ikke blot skyldes antallet af rådgivere, men også kan hænge sammen med, at den øverste embedsmand i Sverige er politisk udpeget, og at selv om man har haft særlige rådgivere i Danmark i flere årtier, har denne institutionelle indretning af rådgivningen været en del af det svenske system i markant længere tid (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:280).

### *Administrativ politisering og adgang til ministeren*

Et andet komparativt studie, der er værd at nævne i denne sammenhæng, er et nyere studie fra New Zealand, hvor relationen mellem særlige rådgivere og faste embedsmænd sammenlignes over tid (Shaw og Eichbaum, 2019). Antallet af politisk udpegede rådgivere i New Zealand er i høj grad sammenligneligt med danske forhold, men modsat

Danmark er disse rådgivere fysisk placeret i ministerens nærhed, hvor det faste embedsværk er placeret andetsteds. Om end der over tid er kommet lidt flere særlige rådgivere, er der med andre ord ikke tale om en udvikling mod et markant formelt politiseret system som det svenske.

Også i dette studie er det spørgsmål om administrativ politisering og embedsværkets oplevelse af, om dette har udviklet sig over tid – baseret på surveybesvarelser fra det faste embedsværk. Studiet viser, at i tidsrummet fra 2005-2017 har der været en markant udvikling i det faste embedsværks oplevelse af samspillet med de særlige rådgivere i retning af, at rådgiverne i stigende grad agerer som gatekeeper i forhold til adgangen til ministeren, det vil sige en stigning i oplevelsen af den processuelle administrative politisering. Studiet viser således en stigning i andelen af embedsmænd, der er enige eller meget enige i, at rådgivere hindrer deres adgang til ministeren (fra 22,4 % til 31,9 %), og i andelen af embedsmænd, der er enige eller meget enige i, at rådgivere forhindrer departemental rådgivning i at nå ministeren (fra 15,3 % til 30,9 %).

Væsentligt i denne sammenhæng er, at denne udvikling mod en mere processuelt administrativ politiseret relation, som den beskrives af embedsmændene, har fundet sted uden væsentligt formelle ændringer af de institutionelle rammer omkring rådgivning af newzealandske ministre. En forklaring på ændringen antydes i studiet at hænge sammen med, at der indtil for ganske nylig ikke var normer, der regulerede de politiske embedsmænds rådgivning, som det er tilfældet ikke bare i Danmark, men også i andre lande, for eksempel Storbritannien (Hustedt, Kolltveit og Salomonsen, 2017: 304).

Således foreskriver normerne, som regulerer særlige rådgiveres relation til det faste embedsværk i Storbritannien eksplicit, at sådanne rådgivere må ”... review and comment on – but not suppress or supplant – advice being prepared for Ministers by civil servants.” (Cabinet Office, 2016). I Danmark og Storbritannien foreskriver normer og regler desuden, at særlige rådgivere hierarkisk set er underlagt departementschefen (for danske særlige rådgivere med undtagelse af, når de løser opgaver i relation til ministerens parti, hvor instruktionsbeføjelsen ligger hos ministeren (Finansministeriet, 2013:126)), og at de ikke har nogen ledelsesmæssige beføjelser over det faste embedsværk (Finansministeriet, 2004:186-189; 2013:125; the Constitutional Reform and Governance Act of 2010, sektion 8).

Det er ikke tilfældet i New Zealand. De newzealandske topembedsmænd har med andre ord ingen ledelsesbeføjelser over rådgiverne, og dermed ingen reel indflydelse at gøre gældende i forhold til at hindre rådgiverne i at agere gatekeepere vis-à-vis ministeren.

Også set i lyset af, at disse normer i Storbritannien blev formuleret efter en periode, hvor særlige rådgiveres adfærd vis-à-vis det faste embedsværk havde været genstand for kritik, og at disse normer synes at bidrage til, at det faste embedsværks centrale rådgivningsrolle har ’normaliseret sig’ (Lodge, 2010; Hustedt og Salomonsen, 2014), synes de centrale for at hindre administrativ politisering at udvikle sig på en måde, så den integrerede rådgivningskompetence fra det faste embedsværk ikke når ministerens bord.

### *Administrativ politisering og koordinationsopgaven*

Et nyere studie, som også sammenligner Danmark og Sverige, viser igen, at særligt placeringen og ikke omfanget af politiske embedsmænd og rådgivere i Sverige relativt til Danmark betyder markante forskelle i forhold til, om koordinationsopgaven og -kompetencen ligger hos det faste embedsværk, herunder særligt hos topembedsmændene, eller hos den formelt set politiserede del af administrationen (Hustedt og Salomonsen, 2017). Studiet er baseret på kvalitative interviews med både politiske embedsmænd og rådgivere samt topembedsmænd fra det faste embedsværk i begge lande. Studiet finder en markant forskel i forhold til de politisk udpegede embedsmænds involvering i regeringens koordination.

Hvor det i Danmark opleves som en opgave, der langt overvejende løses af embedsværket, og hvor særlige rådgivere ikke har nogen hverken formel eller reel rolle at spille relativt til regeringens centrale koordinationsudvalg, ja så har særligt de politiske embedsmænd og rådgivere, der er placeret i den svenske regerings centrum, en afgørende rolle for regeringens interne politiske koordination. Således beskrives disse formelt politiserede aktører hierarkisk som havende en kompetence relativt til linjeministre til at sikre den tværgående politiske koordination (Hustedt og Salomonsen, 2017:401). Omvendt fremhæver danske embedsmænd, at det præcis er deres hierarkiske autoritet relativt til særlige rådgivere, som bidrager til at fremme det relativt velfungerende samspil og arbejdsdeling mellem dem selv og rådgiverne (Hustedt og Salomonsen, 2017:399).

Det seneste studie af regeringens interne koordination omhandler i mindre grad samspillet mellem topembedsmænd og særlige rådgivere, men ser primært på samspillet mellem Statsministeriet og Finansministeriet i forhold til den øvrige del af regeringen for så vidt angår den tværgående politiske koordinationsopgave (Rhodes and Salomonsen forthcoming). Studiet er baseret på en række interviews med både topembedsmænd og ministre fra skiftende regeringer frem til den seneste regering ledet af Lars Løkke Rasmussen.

For det første bekræfter studiet, at den interne koordination altovervejende er en del af opgaven og rådgivningen, som foretages af de faste topembedsmænd. Dernæst peger studiet også på, at sammenlignet med andre lande, selv lande, der ofte har etpartiregeringer, synes det danske system at være kendetegnet ved eksistensen af en højere grad af tillid, som bidrager til, at koordinationsopgaven løses i konteksten af fler- og mindretalsregeringer. Denne tillid indikeres at hænge sammen med den kontinuitet, som kendetegner et system, hvor topembedsværket ikke udskiftes, hver gang en ny regering tiltræder.

Samlet set handler koordinationskompetencen således om at kunne skabe koordination og enighed - i første omgang på tværs af regeringspartier, ministerier og ministre, der formelt set fungerer under ministerstyre og dermed med en væsentlig grad af autonomi; i anden omgang at koordinere politiske målsætninger og præferencer med regeringen og det øvrige Folketing.

### **Afslutning: Den integrerede rådgivningskompetence som en kernekompetence for danske topembedsmænd**

Topembedsmænd skal kunne integrere faglig og politisk-taktisk rådgivning. Det er en central kompetence, givet den måde vi har organiseret rådgivningen af ministre i Danmark. Med dette notat har vi søgt at rette opmærksomhed mod, at det er væsentligt, at vi løbende har blik for centraladministrationens organisering og institutionelle indretning for at sikre, at topembedsmænd har mulighed for udvikle at bidrage med denne kompetence.

Når der fra tid til anden rejses både politisk og offentlig kritik af det danske rådgivningssystem, peges der ofte på, at vi bør introducere flere politisk udpegede embedsmænd til at rådgive ministeren. Hvorvidt det er en god eller bedre organisering af rådgivningen end vi har i dag, er udelukkende en politisk beslutning. Med afsæt i den ovenfor præsenterede forskning peger vi på, at også mere formelt politiserede systemer har sine fordele og ulemper. Notatet afrundes med tre opmærksomhedspunkter, som vi synes er særligt relevante at overveje i denne sammenhæng:

**For det første er det afgørende, at topembedsmænd har direkte adgang til de politikere, de skal rådgive og servicere. Ellers kan de ikke opbygge de rette kompetencer og give den rette rådgivning.**

En forudsætning for at sikre udviklingen af kompetencen til at yde integreret faglig og politisk rådgivning er, at topembedsmænd har adgang til ministeren og adgang, som ikke forhindres af et stort lag politiske embedsmænd eller af enkelte politiske embedsmænd, som er hierarkisk placeret over departementscheferne. Det er en afgørende forudsætning for, at de kan udvikle politisk tæft – som ledende embedsmænd i dag også selv anser som en central kompetence for, at de kan udøve deres job som topledere.

Bredere set er det en forudsætning for, at de kan integrere faglige og politisk-taktiske hensyn i deres opgaveløsning. En uhindret adgang uden nogen 'buffer' eller 'filter' er også i international sammenhæng oplevet og beskrevet som relativt unik for Danmark (Kettel, Pollitt og Svara, 2004:20). Forskningen tyder samtidig på, at det er væsentligt, at topembedsmænd er opmærksomme på at sikre, at også embedsmænd på lavere hierarkiske niveauer er bevidste om, at en integreret rådgivning er målet og et betydeligt succeskriterium for rådgivningsopgaven fra det faste embedsværk.

Med andre ord er det en væsentlig kompetence ikke blot at levere den integrerede rådgivning, men samtidig sikre, at denne udvikles af et fagligt orienteret og mere kritisk embedsværk længere nede i hierarkiet, så den kombinerede faglige og politisk-responsive rådgivning ikke får karakter af en responsiv inkompetence (Aberbach og Rockman, 1994:467; Hustedt og Salomonsen, 2018).

**For det andet er det centralt, at topembedsmænd besidder en både faglig og politisk "relationskompetence".**

Topembedsmænd leverer deres integrerede rådgivning i et samspil med særlige rådgivere, der i stigende grad synes ikke blot at bidrage med en komplementerende medie-rådgivningskompetence, men også med kompetencer af politisk-taktisk og måske også policy-rådgivende karakter. Hidtil har danske topembedsmænd, sammenlignet med andre lande, formået at sikre langt overvejende komplementerende samspil med særlige rådgivere i løsningen af denne opgave.

Igen synes det væsentligt, at de institutionelle rammer er klare med hensyn til de særlige rådgiveres begrænsninger relativt til deres 'indblanding' i den rådgivning, det faste embedsværk leverer, og til deres hierarkiske beføjelser relativt til det faste embedsværk. Denne faglige og politiske relationskompetence er relevant for både topembedsmænds rolle som rådgivere og som øverste administrative ledere. Særlige rådgivere er per definition kortere tid i deres stillinger end de faste embedsmænd og har dermed begrænsede muligheder for at opbygge interne relationer.

Når de særlige rådgivere formelt set er hierarkisk underordnet departementscheferne, med undtagelsen af arbejdsopgaver i relation til ministerens parti, er det en del af ledelsesopgaven af departementet at sikre, at samspillet mellem de politisk udpegede embedsmænd og det faste embedsværk fungerer tilfredsstillende for alle parter, herunder også for ministeren. Så selv om særlige rådgivere er "særlige" relativt til det faste embedsværk på nogle punkter, er de også efterhånden en institutionaliseret del af de danske departementer, og deres arbejdsbetingelser fordrer ledelsesmæssig opmærksomhed på lige fod med det faste embedsværk. En opmærksomhed, som danske topembedsmænd også skal have ledelsesrum – relativt til den politiske ledelse – til at udøve.

Denne relationskompetence har imidlertid også en ekstern dimension. Som nævnt kræver det også indsigt i de politiske omgivelser og etablering af relationer, hvis danske topembedsmænd skal fungere som kvalificerede politiske rådgivere. Rådgivningsrummet er med andre ord blevet udvidet, ikke blot med særlige rådgivere, som kræver, at topembedsmænd skal sikre den fortsatte relevans af den integrerede politiske og faglige rådgivning, og sikre at embedsværkets rådgivning fortsat spiller en fremtrædende rolle i det mere komplekse rådgivningsrum, som ministre befinder sig i (van Dorp og t' Hart, 2019:88).

**For det tredje skal topembedsmænd løbende kunne forholde sig til, hvordan samarbejdet om den politisk-taktiske rådgivning er organiseret, og hvilke institutionelle mekanismer det er underlagt.**

Topledere skal have en "metakompetence" til at forholde sig til egen situation og påtage sig deres del af ansvaret for, hvordan centraladministrationen fungerer. Som antydnet i enkelte af de forskningsmæssige bidrag er rådgivningens organisering sjældent genstand for radikalt omfattende forandringer, hverken i Danmark eller i de lande, vi normalt sammenligner os med. Derimod er politiseringsmekanismerne dynamiske og udvikler

sig over tid, også inden for stabile formelle organisatoriske rammer, som vi har set det i Danmark.

Det betyder, som det også er påpeget af toplederne selv (Forum for offentlig topledelse, 2005:43), at det er væsentligt løbende at forholde sig til, hvordan de institutionelle rammer omkring rådgivningsopgaven reelt udfyldes af både de faste topembedsmænd og de særlige rådgivere; med særligt blik for rammernes betydning for, at danske statslige topembedsmænd kan udvikle og bidrage med integreret politisk og faglig rådgivning. Bredt set handler denne udfordring om at definere et ledelsesrum.

*Forfatterne vil gerne takke Caroline Howard Grøn, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, samt Thurid Hustedt, Hertie School of Governance, for deres kommentarer i forbindelse med udarbejdelse af bidraget.*

## Referencer

Aberbach, J. D. og Rockman, B. A. (1994) Civil servants and policy makers: Neutral or responsive competence. *Governance*, 7: 461-469.

Bo-Smith-udvalget (2015) Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Cabinet Office (2016) Code of Conduct for Special Advisers, Cabinet Office 2016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/832599/201612\\_Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Special\\_Advisers.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf).

the Constitutional Reform and Governance Act of 2010, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/section/8>.

Christiansen, P.M., Niklasson, B. og Öhberg, P. (2016). Does Politics Crowd out Professional Competence? The Organization of Ministerial Advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*. 39(6):1230-1250.

Christiansen, P. M. og Salomonsen, H. H. (2018) Denmark – Loyalty and the public advisor bargain, i Eichbaum, C. og Shaw, R. (red.) *Ministers, Minders and Mandarins. An international Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*, Edward Elgar Publishing s. 53-71.

De Visscher, C. og Salomonsen, H. H. (2013) Explaining differences in ministerial “ménage à trois”: Multiple bargains in Belgium and Denmark, *International Review of Administrative Science*, 79 (1): 71-90.

Eichbaum, C. og Shaw, R. (2008) Revisiting Politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance* 21(3): 337-363.

Elston, Thomas. (2017) Conflict between Explicit and Tacit Public Service Bargains in U.K. Executive Agencies, *Governance*, 30(1):85-104.

Finansministeriet (1998) Betænkning nr. 1354. Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Schultz.

Finansministeriet (2004) Betænkning nr. 1443. Embedsmænds rådgivning og bistand. København: Schultz.

Finansministeriet (2013) Betænkning nr. 1537. Ministeren særlige rådgiver. Et service eftersyn. København: Schultz.



Finansministeriet (2015) Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodeks VII, Finansministeriet, september 2015.

Forum for offentlig topledelse (2004) Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, Forum for offentlig topledelse, maj 2004.

Forum for offentlig topledelse (2016) Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse, Kodeksnetværket april 2016.

Goetz, K. H. (1997) Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, *Public Administration*, 75: 753-775.

Hustedt, T. og Salomonsen, H. H. (2014) Ensuring Political Responsiveness: Politicisation Mechanisms in Ministerial Bureaucracies, *International Review of Administrative Science*, 80(4):746-765.

Husted, T. og Salomonsen, H. H. (2017) Political Control of Government Coordination? The Roles of Ministerial Advisers in Government Coordination in Denmark and Sweden, *Public Administration*, 95 (2):393-406.

Hustedt, T. og Salomonsen, H. H. (2018) From neutral competence to competent neutrality: Revisiting Neutrality as the Core Normative Foundation of Western Bureaucracy, *Comparative Social Research*, vol. 33, 69-88.

Hustedt, T., Kolltveit, K. og Salomonsen, H. H. (2017) Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight, *Public Administration* 95 (2):299-311.

Kettel, D. F., Pollit, C. og Svara, J. H. (2004) Report to the Danish Forum for Top Executive Management, August 2004, <http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf>.

Lodge, M. (2010) Public Service Bargains in British central government. Multiplication, diversification and reassertion?. I Painter, M og Peters, G. P. (red). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan s. 99-113.

Moderniseringsstyrelsen (2015) Departementschefprofil, Moderniseringsstyrelsen 12. august 2015.

Mulgan, R. (2007) Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration* 85(3): 569-586.

Mulgan, R. (2008) How much responsiveness is too much or too little? *The Australian Journal of Public Administration* 67(3): 345-356.

Öhberg, P., Christiansen, P. M. og Niklasson, B. (2017). Administrative politicization or contestability? How political advisers affect neutral competence in policy processes. *Public Administration*, 95(1): 269-285.

Rhodes, R. og Salomonsen, H. H. (Accepteret). Duopoly, Court Politics and the Danish Core Executive, *Public Administration*.

Shaw, R. og Eichbaum, C. (2019) From ménage a trois back to pas de deux? Political advisers, civil servants and the contest of policy ideas, artikel fremlagt på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 3. September 2019.

van Dorp, E. og 't Hart, P. (2019) Navigating the dichotomy: The top public servant's craft, *Public Administration*, 97(4): 877-891.