

Betænkning nr. 1537

Maj 2013

MINISTRENE SÆRLIGE RÅDGIVERE ET SERVICEEFTERSYN

Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere



MINISTRENE SÆRLIGE RÅDGIVERE ET SERVICEEFTERSYN

Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere



Ministrenes særlige rådgivere
- et serviceeftersyn
Maj 2013

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Foto: Stig Stasig
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 3.000
Pris: 250 kr. inkl. moms
ISBN: 978- 87-87353-23-6

Elektronik Publikation:
ISBN: 978- 87-87353-24-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
fm.dk



Indholdsfortegnelse

1. Indledning	9
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium.....	9
1.2. Udvalgets sammensætning.....	12
1.3. Udvalgets arbejde.....	13
1.4. Metode og datagrundlag.....	13
1.4.1. Interviewundersøgelser	15
1.4.2. Spørgeskemaundersøgelser.....	15
1.5. Betænkningens indhold.....	17
 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger	 19
2.1. Udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, bag- grund mv.	20
2.2. Vurdering af behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer	26
2.3. Er der behov for særlige rådgivere?	43
 3. Baggrunden for de gældende regler og retningslinjer for de særlige rådgiveres bistand til regeringen og dens ministre	 51
3.1. Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd	51
3.1.1. Forløbet op til betænkning nr. 1354/1998.....	51
3.1.2. anbefalinger i betænkning nr. 1354/1998	52
3.1.3. Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001.....	54

3.2. Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.....	57
3.2.1. Forespørgselsdebat nr. F 9 og vedtagelse nr. V36	57
3.2.2. Overvejelser og anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004.....	59
3.2.2.1. Det almindelige embedsværk	61
3.2.2.2. De særlige rådgivere	61
3.2.2.3. Regler for embedsmænds – herunder særlige råd- giveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen.	73
3.3. Opfølgning siden afgivelsen af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand	74
3.4. Rigsrevisionens beretning 02/2009 om brugen af særlige rådgiv- vere og opfølgning herpå	75
3.4.1. Debatten der ledte frem til vedtagelse V 11 og nyt ud- valgsarbejde	79
3.4.2. Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revision af statsregnskabet for 2011.....	82

4. Udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv.85

4.1. De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. frem til 2004	86
4.1.1. De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. før 1998.....	86
4.1.2. De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. fra 1998- 2004	87
4.2. Anvendelsen af særlige rådgivere i andre lande	90
4.3. Udviklingen i de særlige rådgiveres rekruttering, opgaver og indplacering.....	94
4.3.1. Rekrutteringen af særlige rådgivere	96
4.3.2. De særlige rådgiveres opgaveprofil	98
4.3.3. De særlige rådgiveres organisatoriske indplacering.....	110
4.3.4. Sammenfatning	113

5. Vurdering af behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer 117

5.1. Brugen af særlige rådgivere i almindelighed	117
5.2. Antallet af særlige rådgivere.....	120
5.2.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	120
5.2.2. Udviklingen siden 2004.....	121
5.2.3. Udvalgets overvejelser.....	122
5.3. Organisatoriske forhold	123
5.3.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	123
5.3.2. Udviklingen siden 2004.....	124
5.3.3. Udvalgets overvejelser.....	125
5.4. Arbejdsopgaver	129
5.4.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	129
5.4.2. Udviklingen siden 2004.....	129
5.4.3. Udvalgets overvejelser.....	129
5.4.3.1. Presserelaterede opgaver.....	130
5.4.3.2. Kontakten til ministerens partimæssige bagland og rådgivning vedrørende ministerens partiar- bejde.....	130
5.4.3.3. Sparring med ministeren.....	132
5.4.3.4. Koordinationsopgaver	132
5.4.3.5. Involvering i konkrete sager i ministeriet	133
5.4.3.6. Valgkampe i forbindelse med folketingsvalg	134
5.4.3.7. Folkeafstemninger	135
5.4.3.8. Deltagelse i samråd i Folketinget.....	135
5.4.3.9. Møder med politisk deltagelse.....	136
5.5. Løn og ansættelsesvilkår	137
5.5.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	137
5.5.2. Udviklingen siden 2004.....	137
5.5.3. Udvalgets overvejelser.....	138
5.5.3.1. Stillingsopslag	138
5.5.3.2. De særlige rådgiveres løn	146
5.5.3.3. Bibeskæftigelse	148
5.5.3.4. Vilkår i forbindelse med fratræden ved folke- tingsvalg.....	150

5.6. De særlige rådgiveres adgang til materiale mv.	152
5.6.1. De særlige rådgiveres adgang til materiale i ministeriet.....	152
5.6.1.1. Gældende ret	152
5.6.1.2. Udvalgets overvejelser.....	153
5.6.2. De særlige rådgiveres håndtering af dokumenter.....	154
5.6.2.1. Journalisering og aktindsigt	154
5.6.2.1.1. Gældende ret.....	154
5.6.2.1.2. Udvalgets overvejelser	157
5.6.2.2. Videregivelse af oplysninger	159
5.6.2.2.1. Gældende ret.....	159
5.6.2.2.2. Udvalgets overvejelser	162
5.7. De særlige rådgiveres ytringsfrihed.....	163
5.7.1. Baggrund	163
5.7.2. Gældende ret	163
5.7.3. Udvalgets overvejelser.....	164
5.8. Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for bistand og rådgiv- ning samt ministerens tilsynspligt	164
5.8.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	164
5.8.2. Udvalgets overvejelser.....	164
5.9. Åbenhed	165
5.9.1. Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004	165
5.9.2. Udviklingen siden 2004.....	166
5.9.3. Udvalgets overvejelser.....	166
6. Er der behov for særlige rådgivere?	167
6.1. Ministrenes ønske om særlige rådgivere	167
6.2. De særlige rådgiveres særlige bidrag til ministerbetjeningen	169
6.3. Kan fastansatte embedsmænd i højere grad varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere?	171
6.4. Hvad hvis de særlige rådgivere ikke fandtes?	173
6.5. Balancen mellem særlige rådgivere og det almindelige embeds- værk – Hvor mange særlige rådgivere bør der være?	176

7. Summary of the Committee's analysis and recommendations 179

7.1. Developments in special advisers tasks, backgrounds.....	180
7.2. Assessment of the need for clarifying the current regulations and guidelines.....	186
7.3. The need for special advisers?.....	203

Bilag..... 211

Bilag 1. Liste over gennemførte interview	211
Bilag 2. Spørgeskema - ministre	217
Bilag 3. Spørgeskema - departementschefer.....	231
Bilag 4. Spørgeskema - særlige rådgivere	245
Bilag 5. Spørgeskema - ministersekretariater.....	261
Bilag 6. Deltagere ved udvalgets møde for medlemmerne af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen d. 30. januar 2013.	271
Bilag 7. Moderniseringsstyrelsens vejledning af 26. august 2011 inkl. standardkontrakt.....	273

Kapitel 1

Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium

I forlængelse af hasteforespørgselsdebat F 10 den 14. december 2011 vedtog et enigt Folketing, at der skulle nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at gennemgå de eksisterende regler om særlige rådgivere.

Folketingets vedtagelse V 11 har følgende ordlyd:

”På baggrund af den seneste tids debat om de særlige rådgiveres funktion og antal konstaterer Folketinget, at der er behov for, at et sagkyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, herunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.”

Som opfølgning på denne vedtagelse drøftede regeringen kommissorium og sammensætning af det sagkyndige udvalg med Folketingets partier, hvorefter finansministeren i april 2012 nedsatte Udvalget om særlige rådgivere. Udvalget fik følgende kommissorium:

”1. Indledning

I forlængelse af hasteforespørgselsdebat F 10 den 14. december 2011 vedtog et enigt Folketing, at der skal nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at gennemgå de eksisterende regler om særlige rådgivere.

Folketingets vedtagelse V 11 har følgende ordlyd:

”På baggrund af den seneste tids debat om de særlige rådgiveres funktion og antal konstaterer Folketinget, at der er behov for, at et sagkyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, herunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.”

Som opfølgning på denne vedtagelse nedsættes hermed et udvalg, der skal foretage en analyse og vurdering af behovet for at præcisere de eksisterende regler vedrørende særlige rådgivere.

2. Den eksisterende ordning for særlige rådgivere

Den gældende ordning for særlige rådgivere er i det væsentligste baseret på de retningslinjer, der blev opstillet i betænkning 1443/2004 fra juni 2004, afgivet af Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Betænkningen indeholder en række retningslinjer og anbefalinger vedrørende de særlige rådgiveres funktion og ansættelsesvilkår. Udvalget anbefalede bl.a.:

- *At de særlige rådgivere fortsat ansættes som embedsmænd på særlige vilkår i ministerierne. Dette indebærer, at de er underlagt de samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed, som gælder for almindelige embedsmænds virke.*
- *At antallet af særlige rådgivere pr. minister bør være yderst begrænset, og ikke overstige 2 til 3.*
- *At særlige rådgivere bør ansættes i ministersekretariatene eller dertil knyttede stabsfunktioner, og bør ikke have instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i linjen.*
- *At den særlige rådgiver systematisk sikres oplæring i de grundlæggende forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde.*
- *At den særlige rådgivers ansættelsesvilkår fastsættes således, at rådgiverens ansættelse (senest) ophører ved udskrivelsen af folketingsvalg, og at rådgiveren opsiges og fritstilles med øjeblikkelig virkning på valgdagen.*
- *At der udarbejdes en standardkontrakt som anvendes ved alle ansættelser af særlige rådgivere. Det bør være et definerende træk heri, at den særlige rådgivers ansættelse i ministerierne er særligt knyttet til ministeren i dennes funktionsperiode.*
- *At der offentliggøres en opdateret liste over særlige rådgivere på Statsministeriets hjemmeside.*

Den tidligere regering tog i juli 2004 betænkningen til efterretning i sin helhed. Der blev som opfølgning på betænkningen udsendt en ny standardkontrakt, ligesom der i 2005 blev iværksat et introduktionsforløb for nye særlige rådgivere.

Statsrevisorerne anmodede i december 2008 Rigsrevisionen om at undersøge brugen af særlige rådgivere, herunder hvordan og i hvilket omfang den tidligere regering på dette område havde fulgt op på de tidligere betænkninger, særligt betænkning 1443/2004.

Rigsrevisionen afgav i december 2009 beretning 2/2009 om brugen af særlige rådgivere. Det blev i beretningen overordnet konkluderet, at ministeriernes brug af de særlige rådgivere følger anbefalingerne fra Betænkning 1443. Rigsrevisionen fremhævede, at der kun kunne konstateres enkelte uklarheder i praksis vedrørende de særlige rådgiveres fritstilling og genansættelse ved Folketingsvalg, der forventedes afklaret i forbindelse med udsendelse af en ny vejledning samt standardkontrakt, hvilket efterfølgende er sket.

3. Udvalgets opgaver

Udvalget skal overordnet gennemgå de eksisterende regler og retningslinjer for særlige rådgivere og vurdere behovet for præciseringer.

Der er gået 7½ år siden afgivelsen af betænkning 1443/2004, ligesom en ny regering er tiltrådt, siden betænkningen blev afgivet.

Udvalget skal foretage et serviceeftersyn af reglerne og retningslinjerne. Udvalget skal i denne forbindelse foretage en kortlægning og beskrivelse af udviklingen i praksis siden 2004, især i forhold til de særlige rådgiveres funktioner, men også i forhold til deres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund.

Udvalget skal på baggrund af den nævnte kortlægning vurdere, om der er behov for en præcisering af de gældende regler og retningslinjer, herunder i forhold til antallet af særlige rådgivere. Udvalget skal i den forbindelse overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.

Udvalget inddrager Folketingets partier i arbejdet ved gennemførelse af interviews med folketingsmedlemmer samt ved f.eks. afholdelse af en mundtlig høring eller orienteringsmøder.

4. Udvalgets medlemmer

Udvalgets medlemmer udpeges af finansministeren i overensstemmelse med det nedenfor anførte.

Udvalgets formand er højesteretsdommer dr. jur. Jens Peter Christensen.

Udvalget sammensættes i øvrigt således:

- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund*
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Danmarks Jurist og Økonomforbund*
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Danske Dagblades Forening*
- 1 repræsentant for Statsministeriet*
- 1 repræsentant for Økonomi- og Indenrigsministeriet*
- 1 repræsentant for Justitsministeriet*
- 1 repræsentant for Finansministeriet*
- 1 repræsentant for Udenrigsministeriet*
- 1 repræsentant for Folketingets Ombudsmand*
- 2 sagkyndige fra universiteterne eller lign.*
- 1 yderligere sagkyndig repræsentant (f.eks. en tidligere særlig rådgiver)*

Sekretariat:

Udvalgets sekretariatsfunktioner varetages af Finansministeriet (formand) i samarbejde med Justitsministeriet.

Udvalget bør søge arbejdet afsluttet i foråret 2013.”

1.2 Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Højesteretsdommer Jens Peter Christensen (formand)
- Professor Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Professor, dr. jur. Linda Nielsen, Københavns Universitet
- Administrerende direktør Charlotte Jepsen, FSR – danske revisorer (særlig sagkyndig repræsentant)
- Afdelingschef Per Hansen, Næstformand i Djøf (udpeget efter indstilling fra Djøf)
- Kommunikationskonsulent Esben Ørberg, Dansk Journalistforbund (udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund)
- Kommitteret Mogens Pedersen, Finansministeriet
- Kommitteret Mohammad Ahsan, Statsministeriet
- Afdelingschef Helle Birkman Smith, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Afdelingschef Kristian Korfits Nielsen, Justitsministeriet
- Kontorchef Vibeke Pasternak Jørgensen, Udenrigsministeriet
- Kontorchef Kirsten Talevski, Folketingets Ombudsmand

Sekretariatet for udvalget har været varetaget af Finansministeriet i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen og Justitsministeriet. Sekretariatet har bestået af:

- Chefkonsulent Anita Hørby, Finansministeriet (leder af sekretariatet)
- Specialkonsulent Eva Caspersen, Finansministeriet
- Kontorchef Carsten Holm, Moderniseringsstyrelsen (indtil 5. november 2012)
- Chefkonsulent Christian Wiese Svanberg, Moderniseringsstyrelsen (fra 5. november 2012)
- Konsulent Christian Hesthaven, Justitsministeriet (indtil 1. juli 2012)
- Fuldmægtig Morten Juul Gjermundbo, Justitsministeriet (fra 1. november 2012)

Danske Dagblades Forening, som nu er fusioneret med Danske Medier, takkede nej til at være repræsenteret i udvalget. Danske Medier lagde i denne forbindelse vægt på, at udvalget ifølge kommissoriet ikke primært skulle beskæftige sig med rådgivernes forhold til medierne, men især med de organisatoriske og ansættelsesmæssige forhold for de særlige rådgivere. Danske Medier fandt det på den baggrund rigtigst ikke at deltage i udvalgsarbejdet.

1.3 Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 7 møder i perioden fra den 21. juni 2012 til den 15. april 2013.

Som led i udvalgsarbejdet har udvalgets formand Jens Peter Christensen og professor Jørgen Grønnegård Christensen sammen med sekretariatet gennemført interview med i alt 40 personer. Interviewpersonerne fremgår af bilag 1.

Udvalget har derudover bistået af sekretariatet gennemført fire spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater (ledende ministersekretær). Spørgeskemaundersøgelserne fremgår af bilag 2-5.

Udvalget har endvidere den 30. januar 2013 afholdt et møde for medlemmerne af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. På mødet orienterede udvalgets formand om udvalgsarbejdets foreløbige resultater, ligesom folketingsmedlemmerne fik mulighed for at fremkomme med synspunkter til brug for udvalgets videre arbejde. Deltagerne i mødet fremgår af bilag 6.

1.4 Metode og datagrundlag

Udvalget har indsamlet data om udviklingen i de særlige rådgiveres funktioner, baggrund mv. i praksis siden 2004. Formålet med dataindsamlingen har været at danne grundlag for et serviceeftersyn af de regler og retningslinjer, der gælder for særlige rådgivere, og dermed understøtte udvalgets overvejelser om præciseringer af regler mv.

Betænkningen indeholder en række undersøgelser af både kvalitativ og kvantitativ karakter. De kvalitative data er indsamlet dels ved et orienteringsmøde, dels ved interview med centrale aktører i Danmark. De kvantitative data er indsamlet ved brug af spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater.

Der er siden 1997 indsamlet en række data, som for det første belyser udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning af ministrene, og som for det andet fra og med 2003 belyser de særlige rådgiveres opgaver og organisatoriske indplacering i ministerierne. Der er tale om følgende datasæt:

1. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer og ministersekretærer samt interview og møder med en række ministre, departementschefer og medlemmer af Folketinget. Disse data er indsamlet i 1997 og 1998 i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd.
2. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretærer samt interview og møder med en række ministre, departementschefer og særlige rådgivere. Der blev derudover afholdt møder med medlemmer af Folketinget samt repræsentanter for medierne. Disse data er indsamlet i 2003 i forbindelse med betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.
3. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretærer samt interview og møder med en række ministre, departementschefer og særlige rådgivere. Disse data er indsamlet i 2012 i forbindelse med arbejdet i nærværende udvalg. Der er derudover afholdt møder med medlemmer af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen samt politiske journalister.

I denne betænkning anvendes disse data til først at beskrive de særlige rådgiveres baggrund og udviklingen i gruppens sammensætning siden 1997. Derudover anvendes disse data til at analysere de særlige rådgiveres opgaver, som de selv beskriver dem, og som de bliver beskrevet af først og fremmest ministre og departementschefer. Formålet er at kortlægge de særlige rådgiveres opgaver, som de aktuelt (2012) ser ud.

1.4.1 Interviewundersøgelser

De kvalitative data er indsamlet ved interview med centrale aktører i Danmark. Udvalgets formand Jens Peter Christensen, professor Jørgen Grønnegård Christensen og sekretariatet har gennemført i alt 40 interview med centrale beslutningstagere og andre nøglepersoner i Danmark. Interviewpersonerne fremgår af bilag 1.

Valget af interviewpersoner er foretaget ud fra et ønske om at få belyst så mange aspekter af det eksisterende system og holdningerne til det som muligt. Interviewpersonerne kan inddeles i seks kategorier. Udvalget har gennemført interview inden for følgende kategorier:

- Ministre (nuværende og tidligere)
- Folketingsmedlemmer fra Udvalget for Forretningsordenen
- Departementschefer
- Særlige rådgivere (nuværende og tidligere)
- Politiske journalister
- Kommunikationsrådgivere og pressechefer fra organisationer og den private sektor

Udvalget har gennemført interview med repræsentanter fra alle Folketingets partier. Derudover har udvalget tilstræbt at gennemføre interview med ministre, departementschefer og særlige rådgivere, som repræsenterer de tre regeringspartier, samt at gennemføre interview i ministerier, hvor der er ansat henholdsvis én eller to særlige rådgivere.

1.4.2 Spørgeskemaundersøgelser

Det kvantitative datagrundlag består af fire anonyme spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i efteråret 2012:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i regeringen Helle Thorning-Schmidt (bilag 2)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne (bilag 3)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere (bilag 4)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariatene (bilag 5)

En række af spørgsmålene til ministre, departementschefer og ministersekretariater er identiske med spørgsmålene i tilsvarende undersøgelser gen-

nemført i forbindelse med betænkning nr. 1443/2004¹ og betænkning nr. 1354/1998², hvilket gør det muligt at vurdere, om der er sket en udvikling over tid.

I 2003 og 2012 blev der herudover gennemført en særskilt spørgeskemaundersøgelse blandt særlige rådgivere, og de øvrige dele af spørgeskemaundersøgelsen blev udbygget med spørgsmål, der skulle belyse de særlige rådgiveres integration og funktion i ministerierne.

I spørgeskemaerne er der især blevet lagt vægt på organiseringen af de særlige rådgiveres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der sondres mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning.

I spørgeskemaerne til ministre, departementschefer og særlige rådgivere er det anført, at der med faglig rådgivning menes ”rådgivning om de faglige aspekter af en sag”, og at der med politisk-taktisk rådgivning menes ”rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.”.

Den faglige rådgivning er rettet mod indholdet af ministerens og regeringens politik, herunder de beslutninger, som ministeren skal træffe. Den faglige rådgivning spænder dermed fra rådgivning baseret på rent faglige vurderinger – af f.eks. juridisk eller økonomisk karakter – til rådgivning, der på et friere vurderingsgrundlag angår indholdet af ministerens og regeringens politik.

Sondringen mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning er i praksis ikke skarp, idet der ofte kan være en tæt sammenhæng mellem rådgivningen om de indholdsmæssige aspekter og rådgivningen om, hvilke politiske holdninger mv. til sagen der kan forventes hos f.eks. Folketingets partier, interesseorganisationer, offentligheden og medierne.

Spørgeskemaet til ministre og ministersekretariaterne blev besvaret af samtlige ministre og ministersekretariater. Blandt departementscheferne svarede 19 ud af 20 på spørgeskemaet, svarende til 95 %. Endelig svarede

¹ Spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med betænkning nr. 1443/2004 blev udsendt september 2003. I det følgende omtales data derfor som indsamlet i 2003.

² Spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998 blev udsendt ultimo 1997, men dele af data er indsamlet i 1998. I det følgende omtales data som indsamlet i 1998.

29 af de daværende 32 særlige rådgivere i ministerierne på spørgeskemaet, svarende til 91 %.

1.5 Betænkningens indhold

Betænkningens kapitel 2 indeholder en sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger samt en redegørelse for udvalgets vurdering af udviklingen i praksis for særlige rådgivere siden 2004.

Betænkningens kapitel 3 sammenfatter kort baggrunden og de gældende regler og retningslinjer for de særlige rådgiveres bistand til regeringen og dens ministre med udgangspunkt i betænkning nr. 1443/2004 og betænkning nr. 1354/1998. Herefter beskrives opfølgningen siden afgivelsen af betænkning nr. 1443/2004 og de seneste års debat om særlige rådgivere, herunder debatten, der ledte frem til vedtagelse V 11.

Betænkningens kapitel 4 kortlægger og beskriver udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. I kapitlet tages udgangspunkt i de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. frem til 2004 og anvendelsen af særlige rådgivere i andre lande, hvorefter udviklingen fra 2004 til 2012 i de særlige rådgiveres rekruttering, opgaver og indplacering analyseres og beskrives.

Betænkningens kapitel 5 indeholder udvalgets overvejelser om behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer. Kapitlet tager afsæt i den politisk-parlamentariske debat, herunder ved folketingsmedlemmers spørgsmål til ministre, udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål, forespørgsler mv. siden afgivelsen af betænkning nr. 1443/2004.

Betænkningens kapitel 6 indeholder udvalgets overvejelser om muligheden for – jf. folketingsvedtagelsen og kommissoriet – at ”ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.” I kapitlet drøftes dette spørgsmål med udgangspunkt i konklusionerne i kapitel 4 om udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. og under inddragelse af udvalgets vurderinger i kapitel 5 om behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer.

Betænkningens kapitel 7 indeholder en engelsksproget sammenfatning af betænkningen.

København, den 15. april 2013

Jens Peter Christensen (formand)
Jørgen Grønnegård Christensen
Per Hansen
Mohammad Ahsan
Kristian Korfits Nielsen
Vibeke Pasternak Jørgensen

Linda Nielsen
Charlotte Jepsen
Esben Ørberg
Mogens Pedersen
Helle Birkman Smith
Kirsten Talevski

Anita Hørby
Eva Caspersen
Christian Wiese Svanberg
Morten Juul Gjermundbo

Kapitel 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget om særlige rådgivere har ifølge sit kommissorium til opgave at vurdere følgende hovedpunkter:

- Udvalget skal overordnet gennemgå de eksisterende regler og retningslinjer for særlige rådgivere. Udvalget skal foretage et serviceeftersyn af reglerne og retningslinjerne.
- Udvalget skal i denne forbindelse foretage en kortlægning og beskrivelse af udviklingen i praksis siden 2004, især i forhold til de særlige rådgiveres funktioner, men også i forhold til deres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund.
- Udvalget skal på baggrund af den nævnte kortlægning vurdere, om der er behov for en præcisering af de gældende regler og retningslinjer, herunder i forhold til antallet af særlige rådgivere.
- Udvalget skal i den forbindelse overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.

Serviceeftersyn. Gennemgang af eksisterende regler og retningslinjer. Vurdere behov for præcisering. Kortlægning af udvikling siden 2004

Dette kapitel indledes med en kortfattet vurdering af udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres, funktion, baggrund mv. (afsnit 2.1.). Dernæst sammenfattes udvalgets overvejelser og anbefalinger i relation til ovennævnte hovedpunkter (afsnit 2.2.-2.3.).

2.1 Udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv.

Udvalgets kortlægning og beskrivelse af udviklingen i praksis fremgår af betænkningens kapitel 4 og skitseres i det følgende kort.

Datagrundlaget

Begrebet særlige rådgivere

Begrebet særlige rådgivere blev først defineret som en særskilt ansættelseskategori med betænkningen om forholdet mellem minister og embedsmænd fra 1998 (betænkning nr. 1354/1998). De særlige rådgiveres ansættelsesforhold samt de retlige rammer for deres virke blev yderligere præciseret i 2004 efter afgivelsen af betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand (betænkning nr. 1443/2004).

Datagrundlag for kortlægning

Der er fra og med begyndelsen af 2000-tallet således et godt grundlag for at kortlægge de særlige rådgiveres karakteristika. Dertil kommer, at der siden 1997 er indsamlet en række data, som for det første belyser udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning af ministrene, og som for det andet fra og med 2003 belyser de særlige rådgiveres funktion, baggrund, opgaver, organisatoriske indplacering i ministerierne mv.

Som beskrevet i kapitel 1 består de tre datasæt af spørgeskemaer til ministre, departementschefer og ministersekretariater (ledende ministersekretær) fra 1997, 2003 og 2012. Derudover er der sendt spørgeskemaer til særlige rådgivere i 2003 og 2012.

Interview og møder med ministre, departementschefer og medlemmer af Folketinget samt særlige rådgivere og pressen

Der er ligeledes afholdt interview og møder med en række ministre, departementschefer og medlemmer af Folketinget i 1997, 2003 og 2012. Endvidere er der afholdt interview med særlige rådgivere og repræsentanter fra medierne/politiske journalister i 2003 og 2012.

I kapitel 4 anvendes disse data til at beskrive de særlige rådgiveres baggrund og udviklingen i gruppens sammensætning siden 2001 samt til at analysere de særlige rådgiveres opgaver, som de selv, ministre, departementschefer og ministersekretariater beskriver dem.

Således kortlægges de særlige rådgiveres opgaver, som de aktuelt (2012) ser ud.

Rekruttering og uddannelse

Der er sket væsentlige ændringer i rekrutteringen af særlige rådgivere. Hvor de særlige rådgivere i 2001 for omtrent halvdelen vedkommende blev rekrutteret fra stillinger i pressen, mens den anden halvdel blev rekrutteret ligeligt fra kommunikationsrådgivningsbranchen og fra ministerens partiorganisation, har udviklingen frem til og med regeringsskiftet i september 2011 indebåret et meget betydeligt fald i rekrutteringen fra pressen og en modsvarende stigning i rekrutteringen fra partiorganisationerne og kommunikationsbranchen.

Væsentlige ændringer i rekrutteringen af særlige rådgivere

Allerede under VK-regeringen ændrede billedet sig afgørende. For særlige rådgivere ansat i perioden 2006-2010 faldt andelen af medarbejdere rekrutteret fra pressen til 13 %, mens andelen af nyansatte rådgivere med baggrund i kommunikationsrådgivning og ansættelse i ministerens partiorganisation steg til henholdsvis 53 % og 35 %. Denne udvikling er fortsat efter regeringsskiftet i 2011, således at 8 % af de særlige rådgivere er rekrutteret fra pressen, 45 % fra stillinger som kommunikationsrådgivere og 47 % fra ministrenes partiorganisationer.

Der er en tilsvarende væsentlig ændring i rådgivernes uddannelse, således at de særlige rådgivere i dag i langt færre tilfælde har en journalistisk uddannelse. I perioden fra 2001-2005 til regeringsskiftet i 2011 faldt andelen af journalistiske uddannede fra 50 % til 24 %. Derudover har flere særlige rådgivere i dag i forhold til 2001-2005 en lang videregående uddannelse, hvortil kommer, at en del enten har uddannelser som bachelorer eller er uden formelt afsluttet erhvervsuddannelse. Denne udvikling er fælles for rådgivere ansat af VK-regeringens ministre og rådgivere ansat af ministrene i S-R-SF-regeringen.

Væsentlige ændringer i rådgivernes uddannelse

Antal og opgaveprofil

Ministrene i S-R-SF-regeringen har alle valgt at ansætte særlige rådgivere (pr. 1. februar 2013). Flertallet af ministrene har 1 særlig rådgiver (15 ministre), mens ministre, der deltager i regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg (8 ministre), har 2 særlige rådgivere.

Alle ministre har særlige rådgivere

De særlige rådgiveres opgaver er mangesidige, bestående af presserelaterede opgaver, sekretariatsbetjening af ministeren, rådgivning af ministeren i form af generel sparring, udarbejdelse af taleudkast, ledsagelse af mini-

De særlige rådgiveres opgaver

steren til forskellige former for møder samt varetagelse af eksterne kontakter til folketing, interesseorganisationer, andre ministerier mv.

Bredere kreds af opgaver end tidligere, herunder politisk rådgivning og koordination

Sammenligner man med situationen i 2003, viser udvalgets undersøgelser, at der er sket en forskydning i de særlige rådgiveres opgaver. Hvor rådgiverne tidligere i høj grad koncentrerede sig om presserelaterede opgaver for ministrene, har de i dag en meget bredere kreds af opgaver. De yder ifølge ministrenes oplysninger i nogen eller høj grad politisk rådgivning og støtte, ligesom de bidrager til koordination inden for regeringen gennem kontakt med særlige rådgivere og ministersekretariater i andre ministerier. De er også i et vist omfang aktive i støtten til ministerens arbejde i relation til Folketinget, herunder f.eks. koordination med ordførere. I de ministerier, hvor der er 2 særlige rådgivere, er der typisk en klar arbejdsdeling mellem disse, ligesom koordinerende opgaver har en væsentlig plads.

I højere grad bistand til løsning af partirelaterede opgaver

Den mest iøjnefaldende ændring siden 2003 er, at ministrene i 2012 i betydelig højere grad end før får bistand til løsningen af deres partirelaterede opgaver med taleskrivning, kontakt til partiorganisationen og valgkredsen samt i forbindelse med deltagelse i møder i partiregi. Bistanden fra ministeriets almindelige embedsmænd til ministerens partirelaterede opgaver er til gengæld mindre omfattende i 2012 end i 1997 og 2003.

Den politiske rådgivning fra de særlige rådgivere er på tilsvarende vis mere omfattende i 2012 end i 2003. Det viser sig ved, at rådgiverne i højere grad er inddraget i taleskrivning, mødeledsagelse og formidling af ministerens politiske budskaber til embedsmændene. Særligt skal fremhæves, at ministrene oplyser, at de fleste af dem i nogen eller høj grad lader de særlige rådgivere kommentere og vurdere de indstillinger, som ministeriet forelægger for ministeren, inden denne træffer en beslutning. Også her har der været en væsentlig udvikling siden 2003. Udvalget noterer sig dog, at departementscheferne ikke har observeret en tilsvarende udvikling.

Bistår med politisk-taktisk rådgivning

Det er ifølge såvel ministrene som departementscheferne en væsentlig opgave for de særlige rådgivere at bistå ministeren med *politisk-taktisk rådgivning*. I relation hertil vurderer næsten alle ministre de særlige rådgiveres indsats positivt, hvilket er en vurdering, som departementscheferne altovervejende deler.

Hvad angår den *faglige rådgivning*, der er rettet mod indholdet af ministerens og regeringens politik, herunder de beslutninger, som ministeren træffer, var vurderingen i 2003, at de særlige rådgivere spillede en mindre rolle. Der er i så henseende sket en betydelig udvikling, idet halvdelen til tre fjerdedele af ministrene i 2012 vurderer, at de særlige rådgivere i nogen eller høj grad yder faglig rådgivning.

Bistår med faglig rådgivning

Dette sker gennem rådgivernes inddragelse i møder, hvor også departementschefen og måske andre embedsmænd deltager, gennem rådgivernes kommentarer til notater og indstillinger til forelæggelse for ministeren samt gennem deres personlige møder med ministeren. Den faglige rådgivning, som de særlige rådgivere yder, angår således ikke i første række vurderinger af f.eks. rent økonomisk og juridisk karakter.

Det er ikke muligt at specificere den faglige rådgivning i en række distinkte tiltag over for ministeren. I de gennemførte interview har departementscheferne imidlertid beskrevet deres opfattelse af, hvad der indgår i den faglige rådgivning af ministrene. Den strækker sig fra afdækning og formidling af fakta, f.eks. juridiske eller statistiske oplysninger, over embedsmændenes afdækning af handlingsmuligheder i situationer, hvor ministeren ønsker eller skal tage stilling til en ny eller ændret politik, til konsekvensvurderinger og analyser af, om og hvordan sådanne politiske tiltag vil virke. Departementscheferne understreger i den sammenhæng, at den faglige rådgivning i den sidste henseende ofte er knyttet tæt sammen med en drøftelse med ministeren af de politisk-taktiske muligheder for at vinde tilslutning til politikken.

Karakteren af den faglige rådgivning

Ministrene er altovervejende tilfredse med den faglige rådgivning, som de modtager fra særlige rådgivere, selv om de samtidig er mere forbeholdne i deres vurdering af *nyttens* af de særlige rådgiveres faglige rådgivning. Departementscheferne er her endnu mere forbeholdne.

Ministrene er tilfredse med særlige rådgiveres rådgivning

Hvor ganske mange ministre i både 1997 og 2003 var temmelig forbeholdne i deres vurdering af embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning, er situationen en anden i 2012. Ministrene udtrykker nu altovervejende tilfredshed med embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning.

Ministrenes tilfredshed med embedsmændenes rådgivning øget

Hvad angår embedsmændenes faglige rådgivning, er det værd at bemærke, at ministrene altovervejende udtrykker tilfredshed eller meget stor

tilfredshed med den indsats, der ydes, og at denne tilfredshed er øget væsentligt siden 1997.

Det almindelige embedsværk står for den nødvendige skriftlige rådgivning

De særlige rådgivere angiver, at kun en mindre del af deres arbejdstid (17 %) anvendes til udarbejdelse af skriftligt materiale - både pressemateriale og andet skriftligt materiale. Kvantitativt er det fortsat helt overvejende ministeriets almindelige embedsværk, der betjener ministeren i form af udarbejdelse af analyser og beslutningsgrundlag og herigennem yder ministeren den nødvendige skriftlige rådgivning.

Den integrerede faglige og politisk-taktiske rådgivning, som ministrene modtager fra det almindelige embedsværk, er forankret i et ganske specialiseret departement med en betydelig organisatorisk kapacitet. I den er indlejret et indgående kendskab til ressorten og dens udvikling. Tilknytningen af særlige rådgivere til ministrene fremstår på denne baggrund som et bidrag til, at ministrene kan modtage en rådgivning, som dækker alle sider af deres virksomhed, og som yderligere kan bidrage til at komplettere den rådgivning, som det almindelige embedsværk yder med departementschefen i spidsen.

De særlige rådgiveres organisatoriske indplacering

Samspillet med almindelige embedsmænd er gnidningsfrit

Hvad angår den organisatoriske indplacering af de særlige rådgivere i ministerierne er det den altovervejende vurdering hos både departementschefer og særlige rådgivere, at samspillet mellem rådgivere og almindelige embedsmænd er gnidningsfrit. I praksis er der ingen tvivl om, at ministeren definerer de opgaver, som ministeren ønsker løst med bistand fra rådgiveren, mens departementschefen definerer de spilleregler som rådgiveren skal følge i sit samspil med ministeriets embedsmænd. Det er en arbejdsdeling, som også er bragt til at fungere i praksis.

Departementschefens opgave at føre tilsyn med, at de særlige rådgivere overholder gældende regler

Hos departementscheferne har der siden 2003 klart manifesteret sig den opfattelse, at det er departementschefen der har til opgave at føre tilsyn med, at den særlige rådgiver overholder gældende regler.

De særlige rådgivere synes at have fået en lidt friere position i det daglige arbejde i ministerierne. Der er mellem departementschefer og rådgivere generelt enighed om, at afviklingen af de daglige arbejdsopgaver kræver fleksibilitet. Det er på denne baggrund normalt, at de særlige rådgivere selv tager kontakt til ministeriets chefer for at indhente oplysninger, lige-

som det også forekommer, at ministeriets chefer kontakter ministerens rådgiver for at få information, som de har brug for i en konkret sammenhæng. Forståelsen er overalt, at en sådan fleksibilitet er forudsætningen for opgaveløsningen både hos rådgivere og embedsmænd, idet forudsætningen er, at departementschefen får en orientering om væsentlige spørgsmål, som bliver behandlet efter denne uformelle procedure.

Anvendelsen af særlige rådgivere i andre lande

Anvendelsen af særlige rådgivere er ikke noget specielt dansk fænomen. Der er i de vestlige demokratier en praksis, hvorefter ministre har mulighed for at knytte medarbejdere til sig, hvis opgave er at bistå og rådgive dem, og hvis ansættelse er knyttet sammen med ministeren, således at de forlader deres stilling samtidig med ministeren, eller når ministeren beslutter at bringe ansættelsen til ophør.

Almindelig praksis i vestlige demokratier

Anvendelsen af særlige rådgivere er et relativt nyt fænomen, der har udviklet sig over nogle årtier og ikke mindst de allerseneste år i de vestlige demokratier. Baggrunden er efter alt at dømme den samme: Ministre, der både insisterer på deres kompetence som politiske chefer for forvaltningen, og som oplever et voldsomt pres fra medier, der arbejder uafbrudt 24 timer i døgnet.

Dette slår igennem i de opgaver, som er henlagt til særlige rådgivere. De består i høj grad i en kombination af, hvad der i dansk sprogbrug defineres som faglig og politisk-taktisk rådgivning samt i medierådgivning og mediekontakt. Det er ligeledes sådan, at rådgiverne løser opgaver i relation til ministerens parti og indgår i samspillet med interesseorganisationer og andre eksterne interessenter.

OECD har foretaget en række undersøgelser af anvendelsen af særlige rådgivere i de vestlige demokratier, og konklusionen er, at tilknytningen af særlige rådgivere til de enkelte ministre dækker et behov hos nutidens ministre for at have medarbejdere, som er knyttet til dem personligt, og som kan støtte og rådgive om alle de opgaver af ledelsesmæssig og politisk karakter, som påhviler en minister. Den almindelige udbredelse af særlige rådgivere i så godt som alle vestlige demokratier understreger eksistensen af dette behov uanset forskelle i indretningen af de enkelte landes ministerielle forvaltninger.

Behov hos nutidens ministre for personligt tilknyttede medarbejdere

2.2 Vurdering af behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer

Udvalget har på baggrund af debatten forud for og efter udvalgets nedsettelse samt de gældende regler og retningslinjer overvejet en række spørgsmål vedrørende de særlige rådgiveres forhold.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger fremgår af betænkningens kapitel 5 og skitseres i det følgende kort.

Brugen af særlige rådgivere i almindelighed

Ministeren berettiget til at ansætte særlige rådgivere

Ministeren er som øverste forvaltningschef i ministeriet berettiget til at ansætte særlige rådgivere, hvis han eller hun skønner det nødvendigt.

Det er på baggrund af de gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelsen udvalgets vurdering, at ansættelse af en særlig rådgiver kan være en styrke for ministeren navnlig i relation til nedenstående funktioner.

”Støttepædagog-funktionen”

For det første kan en særlig rådgiver hjælpe en ny minister i forbindelse med dennes første tid i ministeriet. Der kan f.eks. være tale om en person, som ministeren kender og føler sig tryk ved, og som ministeren har et særligt loyalitets- og tillidsforhold til. Populært er denne funktion blevet betegnet en ”Støttepædagog-funktion”.

”Kloge Aage-funktionen”

For det andet kan en særlig rådgiver fungere som politisk rådgiver og sparringspartner for ministeren, og vedkommende kan i kraft af sin baggrund eller særlige viden måske tilføre indfaldsvinkler, som det kan være vanskeligt eller måske ikke muligt at få fra embedsværket. Populært er denne funktion blevet betegnet som en ”Kloge Aage-funktion”.

”Forbindelsesofficer-funktionen”

For det tredje kan en særlig rådgiver have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland, herunder til folketingsgruppen og partiet, som kan være til nytte for ministeren. Vedkommende kan således fungere som forbindelsesled til baglandet. Populært er denne funktion blevet betegnet som en ”Forbindelsesofficer-funktion”.

For det fjerde kan en særlig rådgiver bistå ministeren med pressehåndtering og strategisk kommunikation. Denne funktion ligger formentlig tæt op ad det, der af mange forbindes med en "Spindoktor-funktion".

"Spindoktor-funktionen"

Som en femte funktion kan den særlige rådgiver være beskæftiget med at pleje ministerens interesser i bred forstand, herunder kontakten til interesseorganisationer, andre ministerier og deres særlige rådgivere samt som tidligere nævnt ministerens partimæssige bagland, herunder folketingsgruppen, borgmestre mv. Funktionen kan beskrives som en udvidelse af forbindelsesofficer-funktionen og er af nogle blevet betegnet som en "Netværksfunktion".

"Netværks-funktionen"

Samlet er det udvalgets opfattelse, at en minister kan have gode grunde til at ønske at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet i ministerierne med 1-2 særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i almindelighed har fungeret tilfredsstillende.

Systemet med 1-2 særlige rådgivere pr. minister har fungeret tilfredsstillende

For en uddybende vurdering af behovet for særlige rådgivere og af, om ministre i fremtiden i højere grad kan serviceres af fastansatte i ministerierne kan henvises til afsnit 2.3. og kapitel 6.

Antallet af særlige rådgivere

I forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 2011 indførte S-R-SF-regeringen et regelsæt for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere. Flertallet af ministre (14¹) kunne ifølge regelsættet maksimalt ansætte én særlig rådgiver. En række ministre (9), som var medlem af regeringens økonomiudvalg eller af regeringens koordinationsudvalg med ekstra koordinerende opgaver, kunne maksimalt ansætte to rådgivere.

Nyt regelsæt i 2011 for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere

Samtlige ministre, tidligere ministre og folketingsmedlemmer, som udvalget har interviewet til brug for udarbejdelsen af nærværende betænkning, har givet udtryk for, at det nuværende system med et neutralt embedsværk er velfungerende og vigtigt at bevare. Flertallet af de interviewede har samtidig også givet udtryk for, at antallet af særlige rådgivere ikke bør overstige den nugældende anbefaling på maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Vigtigt at bevare systemet med neutralt embedsværk

¹ Med den seneste ministerrokade i oktober 2012 er situationen nu, at 15 ministre må have 1 særlig rådgiver, mens 8 ministre må have 2 særlige rådgivere.

Forskellige faglige kompetencer

De gennemførte undersøgelser viser endvidere, at de ministre, der har to særlige rådgivere, typisk har ansat to personer med forskellig faglig kompetence med henblik på at dække forskellige funktioner, eksempelvis en kombination af en journalist og en person med anden uddannelsesmæssig baggrund.

Fastholder anbefalingen om yderst begrænset antal særlige rådgivere. Bør ikke overstige 2-3 pr. minister

Udvalget finder herefter ikke, at der er anledning til at ændre anbefalingen i betænkning nr. 1443/2004 om, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat bør være yderst begrænset og ikke bør overstige to til tre.

Udvalget vurderer, at ansættelse af mere end én særlig rådgiver pr. minister normalt bør være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Den nuværende ordning, hvorefter ministre, der er medlemmer af regeringens koordinationsudvalg eller økonomiudvalg, kan ansætte to særlige rådgivere, synes da også i vidt omfang i praksis at være benyttet i overensstemmelse hermed.

Risiko for at balance forrykkes

Det er udvalgets opfattelse, at et større antal særlige rådgivere pr. ministre, vil kunne forrykke den nuværende balance mellem den rådgivning, ministeren modtager fra de særlige rådgivere, og den rådgivning, ministeren modtager fra det almindelige embedsværk. Det er endvidere udvalgets vurdering, at de yderligere koordinationsbehov, der gør sig gældende, f.eks. for en trepartiregering, kan dækkes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Organisatoriske forhold

Placering i ministersekretariat velfungerende

På baggrund af de undersøgelser, udvalget har gennemført, er det udvalgets vurdering, at den eksisterende model, hvor de særlige rådgivere organisatorisk er placeret i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner, er velfungerende i praksis. Ved denne placering tydeliggøres de særlige rådgiveres direkte tilknytning til ministeren.

Udleveret departementschefens ledelsesansvar. Ikke instruktionsbeføjelse.

For at undgå usikkerhed om ledelsesforholdene og deraf følgende uklarhed om kompetencer og funktioner er det udvalgets vurdering, at det fortsat er meget væsentligt, at særlige rådgivere, på samme måde som alle øvrige embedsmænd i ministeriet, er udleveret departementschefens ledelsesansvar og ikke har instruktionsbeføjelser over for ministeriets embedsmænd.

Det synes i praksis uproblematisk, at den særlige rådgiver i sin rådgivning og bistand til ministeren har et vist frirum i forhold til departementschefen på områder, hvor dette i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer og funktion er velbegrundet. Dette kan f.eks. være tilfældet i relation til ministerens pressebetjening og i forhold til ministerens partimæssige bagland mv.

Det er udvalgets opfattelse, at det efter aftale med departementschefen kan være relevant, at eksempelvis en særlig rådgiver, der fungerer som ministeriets pressechef, kan have et fagligt ledelsesansvar over for andre ansatte, der er beskæftiget med presseopgaver i ministeriet. Instruktionsbeføjelsen bør dog ikke omfatte et personalemæssigt ledelsesansvar for de pågældende, f.eks. vedrørende løn og videre karriereforløb.

Fagligt ledelsesansvar i forbindelse med presseopgaver

Integration i ministeriet

Udvalget understreger vigtigheden af, at der i de enkelte ministerier gøres en systematisk indsats for at sikre integrationen af særlige rådgivere i ministeriet umiddelbart efter deres ansættelse. Denne indsats må omfatte både en introduktion til ministeriets organisation og arbejdsgange og til de forvaltningsretlige regler, der gælder for rådgivernes opgavevaretagelse.

Behov for introduktion til ministeriets organisation og arbejdsopgaver samt til forvaltningsretlige regler

Det er efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning for de særlige rådgiveres funktionsmuligheder, at de hurtigt bliver velintegreret i ministeriet. Udvalget finder det væsentligt at understrege, at det er departementschefens opgave at sikre en tilstrækkelig modtagelse og integration af de særlige rådgivere i ministeriet.

Departementschefens opgave

For så vidt angår de centrale kurser om forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde, er disse sat i system og afvikles nu efter et fast mønster. Disse kurser bør som hidtil også omfatte orientering om erfaringerne med særlige rådgivere. Der suppleres med ekstra kurser ved behov, f.eks. ved regeringsskift og regeringsomdannelser. Udvalget finder imidlertid grund til at understrege, at de centrale kurser kun udgør en mindre del af de særlige rådgiveres uddannelse og ikke kan stå alene.

Centrale kurser som supplement til intern oplæring

Udvalget finder, at følgende elementer som minimum bør indgå i de særlige rådgiveres oplæring i ministerierne:

Elementer i oplæring

- introduktion til det almindelige embedsværk
- introduktion til ministeriets organisation og arbejdsgange
- drøftelse af ledelsesforhold og instruktionsbeføjelser
- retningslinjer vedrørende den særlige rådgivers henvendelser til det almindelige embedsværk
- introduktion til forvaltningsretlige spørgsmål i ministeriet, herunder håndtering af dokumenter, journalisering, brug af e-mail og sms samt aktindsigt
- retningslinjer vedrørende pressebetjening

Ministerier skræddersyr egne retningslinjer

Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at de enkelte ministerier har mulighed for at skræddersy deres egne retningslinjer for oplæring og integration af særlige rådgivere, så retningslinjerne kan blive tilpasset behov og arbejdsgange i det enkelte ministerium.

Arbejdsopgaver

Presserelaterede opgaver

Presserelaterede opgaver

I 2004 udgjorde presserelaterede opgaver hovedbestanddelen i de særlige rådgiveres arbejde. I dag er de fleste særlige rådgiveres opgaver mere vidtrækkende, og samtidig har der været en vækst i antallet af almindelige embedsmænd i ministerierne, som er beskæftiget med pressehåndtering. Pressearbejde og strategisk kommunikationshåndtering udgør dog fortsat en væsentlig del af mange særlige rådgiveres arbejdsopgaver.

Stigende mediepres medfører behov for offensiv mediestrategi

Udvalget peger på, at der generelt er et stigende mediepres på ministeren, og at det er nødvendigt med en offensiv mediestrategi. De særlige rådgivere formidler i stigende grad ministerens synspunkter og udfylder i så henseende en funktion, der ligger i forlængelse af den funktion, ministeren ville have udfyldt, såfremt vedkommende havde haft den fornødne tid.

Hovedvægten bør ligge på bistand til ministeren i dennes funktion som minister

Kontakten til ministerens partimæssige bagland og rådgivning vedrørende ministerens partiarbejde

Som anført i betænkning nr. 1443/2004 kan en særlig rådgiver i et vist omfang yde ministeren bistand med opgaver i relation til dennes partimæssige tilknytning, idet hovedvægten i den særlige rådgivers arbejdsopgaver dog bør ligge på bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

De gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelsen viser, at hovedparten af de nuværende særlige rådgivere varetager opgaver i tilknytning til ministerens partimæssige bagland.

Særlige rådgivere varetager opgaver i tilknytning til partimæssige bagland

Der bør efter udvalgets opfattelse generelt gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i relation til ministerens partiarbejde. Udvalget ser således ikke principielle hindringer for, at ministrenes særlige rådgivere kan følge ministrene til møder i eksempelvis partiorganisationen, til debattmøder eller til landsmøder i partiet.

Tilsvarende finder udvalget, at der bør være vide grænser for de særlige rådgiveres bistand til ministrene i form af udarbejdelse af skriftlige oplæg til taler, artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng.

Vide grænser for bistand

Det er derimod udvalgets opfattelse, at grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker, herunder organisatoriske og personmæssige spørgsmål i partiet. Som eksemplifikation kan nævnes ministerens forhold til den valgkreds, hvori han eller hun er opstillet til Folketinget, eller forhold der alene vedrører ministerens placering og eventuelle opgaver i partiorganisationen, herunder f.eks. spørgsmål om hvem der skal være formand, opstillingsberettiget mv.

Grænse trækkes ved opgaver der alene vedrører ministrenes rolle som partipolitiker

Den nævnte grænse kan i sagens natur ikke trækkes skarpt.

Grænse kan ikke trækkes skarpt

Sparring med ministeren

De særlige rådgivere er i vidt omfang beskæftiget med politisk-taktisk sparring med ministeren. Det er gentagne gange under de gennemførte interview blevet fremhævet, at de særlige rådgivere kan bidrage med noget andet i denne sammenhæng, end det faste embedsapparat kan.

Politisk-taktisk sparring med ministeren uproblematisk

Udvalget ser ingen særskilte problemer i, at særlige rådgivere yder rådgivning af den anførte karakter.

Koordinationsopgaver

Udvalgets undersøgelser har vist, at koordinerende opgaver, bl.a. i relation til andre ministre og deres særlige rådgivere, har en væsentlig plads især for de særlige rådgivere, hvis ministre er med i regeringens økonomi-

Stort koordinationsbehov

udvalg eller koordinationsudvalg. Særligt når der er tale om en trepartiregering, kan koordinationsbehovet være stort.

Almindelige embedsværk varetager i vidt omfang koordinationsopgaver

Koordinationsopgaverne i ministerierne varetages i vidt omfang af det almindelige embedsværk i regi af f.eks. styregruppe og forberedende koordinationsudvalg. I forhold til den del af koordinationen, som påhviler ministeren, herunder koordinationen med ministre fra eget parti, vil de særlige rådgivere kunne assistere og i et vist omfang kunne udfylde en funktion, som det faste embedsapparat kan være mindre velegnet til at varetage.

Involvering i konkrete sager i ministeriet

De gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelser har vist, at det er meget varierende, i hvilket omfang de særlige rådgivere involveres i de konkrete sager, der tilgår ministeren via det faste embedsapparat.

Ud over de almindelige regler i persondataloven samt reglerne i forvaltningslovens § 32 gælder der allerede i visse ministerier nogle mere generelle, interne retningslinjer for, hvem der har adgang til forskellige typer af sager, herunder f.eks. personfølsomme sager eller andre sager af fortrolig karakter.

Vanskeligt at fastlægge og administrere generelle retningslinjer om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper

Det vil efter udvalgets vurdering være vanskeligt i praksis at fastlægge og administrere generelle retningslinjer om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper.

Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse være, at ministeren kan søge rådgivning og bistand hos sine embedsmænd, herunder særlige rådgivere, vedrørende enhver sag, der ender eller kan ende på ministerens bord. En sådan rådgivning og bistand vil ofte forudsætte, at de involverede embedsmænd, herunder særlige rådgivere, gøres bekendt med den pågældende sags oplysninger.

I visse tilfælde ikke det fornødne saglige grundlag for at inddrage særlige rådgivere

Hvad særligt angår konkrete afgørelsessager skal dog påpeges, at der i visse tilfælde – navnlig i de indledende stadier af en sådan sag – ikke vil være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver. Det må i sagens natur afgøres i det enkelte tilfælde, om det vil være sagligt at inddrage den særlige rådgiver. Det vil i den forbindelse særligt kunne indgå, om der er behov for rådgivning om den pågældende sags politiske konsekvenser samt behov for presse- og kommunikationsstrategi. Som

eksempler på sager, hvor der sjældent vil være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver, kan bl.a. nævnes visse personalesager og sager, der har tilknytning til efterretningstjenesterne.

I det omfang de særlige rådgivere gøres bekendt med oplysningerne i en konkret afgørelsessag, gælder det, at de – ligesom det faste embedsapparat – er forpligtet til at overholde lovgivningen, herunder de almindelige og eventuelt særlige regler om tavshedspligt.

Pligt til at overholde lovgivningen

Valgkampe i forbindelse med folketingsvalg

Udvalget fremhæver, at der med udarbejdelsen af standardkontrakter i 2004 og 2010 samt med Moderniseringsstyrelsens seneste vejledning af 26. august 2011(bilag 7) er klare retningslinjer for de særlige rådgivere i forbindelse med udskrivelse af valg. De særlige rådgivere opsiges straks valget udskrives, og de fratræder med det samme. De orienteres ved en standardskrivelse om, at de ikke længere må have deres gang i ministeriet, og der lukkes for deres adgang til ministeriets systemer mv.

Det er udvalgets vurdering, at dette er en hensigtsmæssig procedure, idet de særlige rådgivere ikke bør fungere i ministerierne under en valgkamp, navnlig af hensyn til at sikre, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkampsrelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet.

Særlige rådgivere bør ikke fungere i ministerierne under en valgkamp

Folkeafstemninger

Udvalget finder som udgangspunkt, at særlige rådgivere i lighed med det almindelige embedsværk kan yde bistand til regeringen i forbindelse med folkeafstemninger. Da de særlige rådgivere ikke er begrænset af hensynet til genanvendelighed, kan der for særlige rådgivere i mindre grad end for det almindelige embedsværk stilles krav om tilbageholdenhed i bistanden til minister og regering under kampagner op til folkeafstemninger.

Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det almindelige embedsværk ikke, i kraft af den særlige rådgivers virke i ministeriet, trækkes ind i kampagnerelaterede aktiviteter.

Det almindelige embedsværk må ikke trækkes ind i kampagnerelateret aktivitet

Deltagelse i samråd i Folketinget

Udvalget fremhæver, at der siden 2004 har været en udvikling i retning af, at de fleste samråd i Folketinget nu afholdes som åbne samråd med adgang for alle.

Afgørende kriterium for ledsagelse bør være funktion i relation til ministeren

For så vidt angår embedsmænds (både særlige rådgivere og almindelige embedsmænd) ledsagelse af ministeren til lukkede samråd finder udvalget, at det afgørende kriterium ikke bør være embedsmandens ansættelsesvilkår, men derimod hans eller hendes funktioner i relation til ministeren.

I de fleste tilfælde vil særlige rådgivere ikke have funktion der berettiger til ledsagelse af ministeren til lukkede samråd

Det er udvalgets vurdering, at det nævnte kriterium aktuelt vil indebære, at regeringens særlige rådgivere i de fleste tilfælde ikke vil have en funktion, der kan berettige, at de ledsager ministeren til lukkede samråd i Folketinget. Ledsagelse af ministeren til lukkede samråd vil imidlertid i helt særlige tilfælde kunne være berettiget, hvis den pågældende særlige rådgiver – eksempelvis på baggrund af en særlig teknisk ekspertise – varetager funktioner i ministeriet, der gør det relevant, at vedkommende ledsager ministeren til samrådet.

Møder med politisk deltagelse

Udvalget peger på, at det fortsat er en aktuel problemstilling, i hvilket omfang særlige rådgivere bør kunne deltage i møder med politisk deltagelse, som ministeren afholder i sin funktion som minister. Der kan f.eks. være tale om møder med ordførere fra Folketingets partier, kommunale partier eller interesseorganisationer.

Ansættelse som særlige rådgiver udelukker ikke ledsagelse af ministeren til møder med politisk deltagelse

Udvalget finder ikke, at ansættelsen som særlig rådgiver i sig selv bør kunne begrunde en udelukkelse fra at kunne ledsage ministeren til møder med politisk deltagelse. Det er dog udvalgets indtryk, at det ikke er almindeligt, at ministeren alene er ledsaget af den særlige rådgiver.

Det er i forbindelse med de gennemførte interview blevet nævnt, at særlige rådgivere i ganske enkelte tilfælde varetager politiske forhandlinger på en ministers vegne.

Udvalget finder, at de hensyn, der taler for, at faste embedsmænd ikke sættes i situationer, hvor de reelt varetager en politikerrolle, ikke har samme vægt, når det gælder særlige rådgivere. Ligesom for faste embedsmænd er det for særlige rådgivere imidlertid vigtigt, at der ikke hersker tvivl om, at den særlige rådgiver handler efter delegation fra ministeren, og at der mellem ministeren og den særlige rådgiver er enighed om grænserne for den særlige rådgivers forhandlingsmandat.

Udvalget bemærker i øvrigt, at når en minister varetager politiske forhandlinger, vil ministeren normalt være bistået af departementschefen.

Det vil ikke være en sædvanlig situation, hvis departementschefen i stedet skal bistå ministerens særlige rådgiver i politiske forhandlinger. En særlig rådgivers selvstændige funktion som forhandler på ministerens vegne bør således i praksis være forbeholdt afgrænsede situationer og områder og være forbeholdt særligt centralt placerede rådgivere.

Særlige rådgiveres selvstændige funktion som forhandler på ministerens vegne bør begrænses til særlige situationer

Udvalgets samlede vurdering vedrørende arbejdsopgaver

Da de særlige rådgivere er forpligtet til at holde sig inden for de almindelige krav om lovlighed, sandhed og faglighed, ser udvalget ingen særskilte problemer i den ovenfor beskrevne udvikling i arbejdsopgaverne.

Løn og ansættelsesvilkår

Udvalget fremhæver, at særlige rådgivere adskiller sig fra almindeligt ansatte embedsmænd bl.a. ved, at ansættelse sker på grundlag af en fælles *standardkontrakt*, og ved at ansættelsesforholdet er knyttet til ministerens funktionsperiode. Den særlige rådgiver bliver bl.a. opsagt og fritstillet i forbindelse med udskrivelse af folketingsvalg og ved ministerens fratræden. Opsigelse sker med 6 måneders varsel, og den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden.

Ansættelse på grundlag af fælles standardkontrakt

Stillingsopslag

Kravet om, at stillinger i staten skal opslås følger bl.a. af Finansministeriets cirkulære om opslag af stillinger og lønnede hverv i staten (cirkulære nr. 9108 af 26. marts 2010).² Heraf fremgår, at stillinger og lønnede hverv i staten (som udgangspunkt) skal opslås efter regler, der svarer til reglerne i Finansministeriets bekendtgørelse om opslag af tjenstemandsstillinger i staten (opslagsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 302 af 26. marts 2010). Offentlige arbejdsgivere har pligt til at indlægge opslag af ledige stillinger på hjemmesiden jobnet.dk.

Udgangspunkt om opslag af stillinger i staten

Af opslagscirkulæret fremgår det i øvrigt, at der kan gælde særlige opslagsregler på de enkelte overenskomstområder, og at opslag kan undlades i visse særlige tilfælde. Det gælder således i tilfælde, hvor der i lovgiv-

² For så vidt angår selve kravet om opslag, afløste cirkulæret fra 2010 Finansministeriets cirkulære fra 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten (cirkulære nr. 40 af 8. marts 1976). I det tidligere gældende cirkulære var der fastsat en yderligere undtagelse til opslagskravet. Det var således fastsat, at opslag (også) kunne undlades i tilfælde, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren var af en så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kunne antages at fremkalde egnede ansøgere.

ningen er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til nævn og råd, eller hvis der er tale om ferieafløsning, vikariater og anden kortvarig beskæftigelse, der ikke overstiger 1 år.

Rigsrevisionen har i forbindelse med beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 bl.a. behandlet spørgsmålet om ansættelse af særlige rådgivere.

Rigsrevisionens undersøgelse af ansættelsesprocedurer for særlige rådgivere

I den forbindelse gennemførte Rigsrevisionen en nærmere undersøgelse af området. Undersøgelsen viste bl.a., at 26 ud af de 34 særlige rådgivere ansat siden regeringsskiftet i oktober 2011 i en periode har været midlertidigt ansat. Undersøgelse viste endvidere, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat. Ministerierne havde i mere end halvdelen af tilfældene ikke fundet det nødvendigt at indkalde andre ansøgere til samtale.

Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt formaansættelsesproces.

Udvalgets egen undersøgelse af området, jf. kapitel 5.5.3.1., bekræfter resultatet af Rigsrevisionens tilsvarende undersøgelse.

Der bør ikke fremover være krav om, at stillinger som særlig rådgiver slås op

Set i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter og de særlige kvalifikationskrav, der som følge heraf er forbundet med stillingen, anbefaler udvalget på den anførte baggrund, at der ikke fremover bør være krav om, at stillinger som særlig rådgiver slås op.

Udvalget finder dog, at det principielle hensyn om at sikre åbenhed ved besættelsen af stillinger som særlig rådgiver tilsiger, at de enkelte ministerier – senest på dagen for den særlige rådgivers tiltrædelse – offentliggør, at en stilling som særlig rådgiver er besat med en nærmere identificeret person.

Ministeriet offentliggør besættelse af stillinger som særlige rådgivere

En sådan offentliggørelse bør efter udvalgets opfattelse ske ved udsendelse af en pressemeddelelse fra det relevante ressortministerium og ved en offentliggørelse af ansættelsen på ministeriets hjemmeside. Offentliggørelsen bør indeholde en kort beskrivelse af den nyansatte særlige rådgivers

baggrund og kvalifikationer samt vedkommendes påtænkte arbejdsopgaver.

Sikringen af, at den bedst egnede kandidat opnår ansættelse, vil således som udgangspunkt ikke finde sted ved anvendelse af stillingsopslag, men vil i stedet bero på den enkelte ministers egenhændige identifikation og udvælgelse af egnede kandidater. Hvis et ministerium/en minister imidlertid vurderer, at identifikationen af en egnet kandidat bedst kan sikres ved at slå stillingen op på traditionel vis, vil dette fortsat kunne finde sted. I så fald vil de almindelige regler og procedurer for opslag af ledige stillinger skulle efterleves.

Traditionelt stillingsopslag kan fortsat anvendes

For at sikre den fornødne åbenhed om ansættelserne finder udvalget grund til at understrege vigtigheden af, at oversigten på Statsministeriets hjemmeside over ministrenes særlige rådgivere opretholdes og til stadighed holdes opdateret. Udvalget anbefaler endvidere, at ansættelserne også fremover bør godkendes i regeringens ansættelsesudvalg.

Oversigt holdes opdateret

De særlige rådgiveres løn

Der har siden 2004 både i medierne og i Folketinget været stor opmærksomhed på aflønningen af de særlige rådgivere. Lønnen til de særlige rådgivere er fastsat i overenskomst og på baggrund af de konkrete lønftaler med ministerierne om tillæg mv.

Udvalget peger på, at udgangspunktet for tillæg er principperne i standardkontrakten, hvor der er mulighed for at få et kvalifikationstillæg og et funktionstillæg, der erstatter betaling for evt. merarbejde. De enkelte rådgivere er aflønnet med forskellige grundlønninger afhængigt af, om de indplaceres som f.eks. specialkonsulent eller chefkonsulent efter AC-overenskomsten eller efter overenskomsten for journalister.

Principper om tillæg i standardkontrakt

I forbindelse med Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 har Rigsrevisionen ligeledes behandlet spørgsmålet om aflønning af særlige rådgivere.

Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at Finansministeriet har fastsat maksimumsrammer for de særlige rådgiveres løn eksklusive pension og engangsvederlag, jf. retningslinjer af 6. oktober 2011. Maksimumsrammerne er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Rigsrevisi-

onen anfører imidlertid, at det ikke fremgår, at der er tale om maksimumsrammer eksklusive pensionsbidrag og eventuelle engangsvederlag.

Rigsrevisionen finder i den forbindelse, at åbenheden om rådgivernes lønniveau er i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998. Dog bemærker man, at de nævnte oplysninger kunne tydeliggøres.

Finansministeriet har efterfølgende den 29. november 2012 på ministeriets hjemmeside præciseret, at de i retningslinjerne anførte nettolønninger er eksklusive eget og arbejdsgivers pensionsbidrag og eksklusive eventuelt engangsvederlag.

Der skal foretages en konkret vurdering ved hver enkelt ansættelse

Udvalget finder, at der vedrørende de særlige rådgiveres løn kan være anledning til at understrege betydningen af, at der ved hver enkelt ansættelse skal foretages en konkret vurdering af rådgiverens uddannelse, erfaring og øvrige kvalifikationer sammenholdt med kravene i stillingen og vilkårene i øvrigt. Der skal således foretages en konkret vurdering af rådgiverens kvalifikationer inden for de fastsatte rammer.

Det kan være nødvendigt med en høj løn til erfarne rådgivere, men en række af de rådgivere, der har en mere begrænset erfaring, vil måske kunne ansættes til lavere lønniveauer, såfremt der anlægges en mere differentieret praksis.

Større åbenhed om lønforhold

Derudover finder udvalget, at det bør overvejes, om der – i lighed med en række andre lande – bør sikres større åbenhed om lønforholdene, f.eks. ved offentliggørelse af de særlige rådgiveres lønninger på f.eks. Statsministeriets hjemmeside. Behovet for større åbenhed skal ses i sammenhæng med udvalgets anbefaling om, at der ikke fremover bør være krav om, at stillinger som særlig rådgiver slås op.

Samme regler for bibeskæftigelse som for almindelige embedsmænd

Bibeskæftigelse

Da de særlige rådgivere er ansat som embedsmænd, gælder de samme regler for bibeskæftigelse, som gælder for almindelige embedsmænd. Den særlige rådgiver vil således på linje med almindelige embedsmænd have adgang til at påtage sig bibeskæftigelse, såfremt det er foreneligt med varetagelsen af hovedstillingen. Dette indebærer blandt andet, at bibeskæftigelsen ikke må indebære risiko for interessekonflikter.

Udvalget understreger, at der i standardkontrakten for særlige rådgivere er fastsat en pligt for den særlige rådgiver til at orientere ministeriet om beskæftigelse i fritstillingsperioden efter udskrivelse af folketingsvalg. Denne pligt er begrundet i, at der skal kunne ske modregning i lønnen i fritstillingsperioden.

Udvalget bemærker, at særlige rådgivere ikke i samme omfang som almindelige embedsmænd er begrænset af hensynet til partipolitisk neutralitet og hensynet til genanvendelighed. En særlig rådgiver vil derfor i praksis kunne have en videre adgang til at varetage partipolitiske opgaver, lønnede som ulønnede, end embedsmænd på et tilsvarende niveau.

Ikke i samme omfang begrænset af hensyn til partipolitisk neutralitet og genanvendelighed

Det er på den anførte baggrund udvalgets opfattelse, at de særlige rådgivere fortsat principielt bør være underlagt samme regler om bibeskæftigelse som øvrige embedsmænd. En særlig rådgiver kan efter udvalgets opfattelse have bibeskæftigelse under den forudsætning, at bibeskæftigelsen ikke forhindrer vedkommende i at varetage stillingen i ministeriet på tilfredsstillende måde.

Må ikke forhindre at stillingen i ministeriet varetages på betryggende vis

Vilkår i forbindelse med fratræden ved folketingsvalg

Rigsrevisionen konkluderede i beretning 02/2009, at de særlige rådgivere blev opsagt og fritstillet ved udskrivelse af folketingsvalg i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004. Rigsrevisionen påpegede, at der i praksis havde været nogle uklarheder vedrørende modregning af løn i fritstillingsperioden.

Udvalget påpeger, at der med Moderniseringsstyrelsens seneste vejledning af 26. august 2011 (bilag 7), herunder standardkontrakten fra 2010, ikke længere burde være tvivl om forholdene for særlige rådgivere ved udskrivelse af valg til Folketinget.

Det er udvalgets vurdering, at der med den seneste standardkontrakt og vejledning ikke er behov for yderligere præciseringer vedrørende de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår ved udskrivelse af folketingsvalg.

Seneste standardkontrakt fyldestgørende

De særlige rådgiveres adgang til materiale i ministeriet

Der er i forbindelse med de interview, udvalget har gennemført, blevet gjort det synspunkt gældende, at særlige rådgivere – også når det efter

gældende ret er lovligt – ikke bør have at gøre med f.eks. sager, der vedrører følsomme personoplysninger eller andre fortrolige oplysninger.

Vanskeligt at fastlægge og administrere generelle regler om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper

Der vil efter udvalgets vurdering være vanskeligt i praksis at fastlægge og administrere generelle regler om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper. Samme vanskeligheder vil gøre sig gældende, hvis adgangen til visse typer af materiale eller oplysninger skal begrænses.

Som udgangspunkt kan ministre søge rådgivning og bistand vedr. alle sager

Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse være, at ministeren kan søge rådgivning og bistand hos alle sine embedsmænd, herunder særlige rådgivere, vedrørende enhver sag, der ender eller kan ende på ministerens bord. En sådan rådgivning og bistand vil i praksis ofte forudsætte, at de involverede embedsmænd, herunder særlige rådgivere, gøres bekendt med den pågældende sags oplysninger. Også her gælder det, at de særlige rådgivere – ligesom det faste embedsapparat – er forpligtet til at overholde lovgivningen, herunder de almindelige og eventuelt særlige regler om tavshedspligt.

Som nævnt ovenfor vil der dog i visse tilfælde – navnlig i de indledende stadier af en konkret afgørelsessag – ikke være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver i en konkret sag.

Særlige rådgivere underlagt samme regler og principper som øvrige embedsmænd

Journalisering og aktindsigt

Udvalget ser ikke grund til at foreslå særlige regler om journalisering og aktindsigt for de særlige rådgivere. Særlige rådgivere bør således efter udvalgets opfattelse være undergivet de samme regler og principper herom som øvrige embedsmænd.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at de særlige rådgivere – bl.a. på grund af de krav om hurtighed, som deres funktion i forhold til pressen kan indebære – ofte kommunikerer ved brug af e-mails og sms'er. De gældende regler indebærer efter udvalgets opfattelse en fornuftig afvejning af på den ene side de praktiske behov for hurtig og uformel kommunikation og på den anden side hensynet til, at dokumenter, som f.eks. er af væsentlig betydning for afgørelsen i en konkret sag, skal journaliseres og således kan indgå i sagen.

Hvad angår spørgsmålet om de særlige rådgiveres brug af private e-mailadresser eller private telefoner i forbindelse med de opgaver, som de

udfører for ministeriet, er det udvalgets opfattelse, at det må være udgangspunktet, at alle embedsmænd – herunder de særlige rådgivere – anvender det it-udstyr og de kommunikationsmidler, som stilles til deres rådighed af det pågældende ministerium. Det skyldes navnlig hensynet til, at de ministerielle it-faciliteter generelt må antages at være bedre sikrede, herunder med hensigtsmæssige back-up systemer og effektiv beskyttelse mod f.eks. it-kriminalitet mv.

Som udgangspunkt bør alle embedsmænd anvende ministeriets it-udstyr og kommunikationsmidler

Hensynet til eksterne parter tilsiger endvidere, at ministeriets embedsmænd anvender ministeriets e-mailadresser. Dette skyldes både hensynet til ministeriets fremtoning udadtil og hensynet til it-sikkerheden i forbindelse med afsendelsen af de e-mails, som skal være krypteret.

Udvalget anerkender dog samtidig, at der kan være tilfælde, hvor en særlig rådgiver (eller en almindelig embedsmand) f.eks. på grund af en sags uopsættelighed må benytte sig af en privat computer og e-mailadresse. Når den pågældende embedsmænd påser overholdelsen af de forvaltningsretlige regler samt iagttager hensynet til it-sikkerhed mv., ser udvalget ikke problemer i en sådan anvendelse af privat udstyr i særlige tilfælde.

Særlige uopsættelige tilfælde

Videregivelse af oplysninger

Udvalget har overvejet, om der – udover de retningslinjer, som følger af persondatalovens behandlingsregler og reglerne om tavshedspligt – generelt bør fastsættes nærmere retningslinjer for de særlige rådgiveres videregivelse af oplysninger til eksterne parter.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er grund til generelt at fastsætte sådanne nærmere retningslinjer. Det skyldes, at de gældende regler i persondataloven og reglerne om tavshedspligt efter deres karakter som regel afhænger af en konkret vurdering af de pågældende oplysninger i forhold til den konkrete sag, som oplysningerne indgår i.

Ikke grund til generelle retningslinjer for videregivelse af oplysninger til eksterne parter

Derimod vil det, henset til de særlige rådgiveres funktionsområde og store berøringsflade med ministeriets sager, efter udvalgets opfattelse i mange tilfælde kunne være relevant, at de særlige rådgivere gives en særlig grundig indføring i tavshedspligtsreglerne mv. Det vil være nærliggende, at en sådan indføring gives umiddelbart efter, at den pågældende særlige rådgiver er tiltrådt. Opgaven hermed henhører under departementschefen.

Grundig indføring i tavshedspligtsregler

Ikke behov for særskilt regulering

De særlige rådgiveres ytringsfrihed

Udvalget finder ikke, at der er behov for en særskilt regulering af grænserne for de særlige rådgiveres ytringsfrihed.

De særlige rådgiveres særlige placering og funktion tæt på ministeren aktualiserer imidlertid visse af de regler, der har særlig betydning for ansatte med nær tilknytning til myndighedens ledelse.

Da den særlige rådgiver i kraft af sin stilling har en særlig nær tilknytning til ministeren, er det således klart, at der kan være et særligt behov for, at den særlige rådgiver over for omgivelserne gør det klart, hvis en udtalelse, vedkommende har afgivet, ikke er afgivet i vedkommendes egenskab som særlig rådgiver, men som privatperson.

Det er endvidere klart, at de begrænsninger i ytringsfriheden, der kan følge af den ansattes nære tilknytning til myndighedens ledelse, gør sig gældende for den særlige rådgiver, der i det daglige arbejder tæt sammen med ministeren.

Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for bistand og rådgivning samt ministerens tilsynspligt

Spørgsmålet om supplerende sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere har ikke været genstand for særlig offentlig eller politisk-parlamentariske debat siden 2004.

Samme sanktionsmuligheder som for almindelige embedsmænd

Udvalget lægger ligesom udvalget bag betænkning nr. 1443/2004 vægt på, at særlige rådgivere er underlagt samme sanktionsmuligheder, som gælder for almindelige embedsmænd, og udvalget finder ikke, at der er behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder med særskilt sigte på særlige rådgivere.

Udvalget finder endvidere ikke, at der er det fornødne grundlag for at skærpe den tilsynspligt, der allerede følger af reglerne om ministrenes retlige ansvar, herunder af ministeransvarlighedslovens § 3 om en ministers strafferetlige ansvar for medvirken til en underordnets handling.

For så vidt angår ministerens politiske ansvar står det Folketinget frit for i hvilket omfang og på hvilken måde, man vil holde ministre politisk ansvarlige for deres særlige rådgiveres handlinger.

Åbenhed

Udvalget har overvejet, om der skal gøres mere for at sikre åbenhed om de særlige rådgivere.

Med offentliggørelsen af vejledning og standardkontrakt på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside, er der fuld offentlig indsigt i de generelle ansættelsesvilkår for særlige rådgivere. Indsigt i lønforholdene for den enkelte særlige rådgiver kan opnås ved at anmode om aktindsigt hos det relevante ministerium. Endvidere står det med den nuværende regerings retningslinjer fra oktober 2011 klart, hvad der kan være det maksimale lønniveau for den enkelte rådgiver.

Udvalget finder som allerede nævnt ovenfor, at det bør overvejes, om der bør sikres større åbenhed om lønforholdene, f.eks. ved offentliggørelse af de særlige rådgiveres lønninger på f.eks. Statsministeriets hjemmeside.

Overvej større åbenhed om lønforhold

Det er udvalgets vurdering, at det vil være vanskeligt at beskrive de særlige rådgiveres arbejdsopgaver mere præcist, end det allerede fremgår på Statsministeriets hjemmeside.

2.3 Er der behov for særlige rådgivere?

Ifølge kommissoriet skal udvalget ”overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.” I kapitel 6 drøftes dette spørgsmål med udgangspunkt i konklusionerne i kapitel 4 om udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. og under inddragelse af udvalgets vurderinger i kapitel 5 om behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer.

Ministrenes ønske om særlige rådgivere

Det fremgår af udvalgets undersøgelser, at ministrene finder, at der er et klart behov for særlige rådgivere. Den særlige rådgiver kan bistå ministeren med at udstikke og fastholde en politisk retning, er fortrolig med ministerens politiske projekt og ståsted og er i særlig grad ”ministerens mand”.

Ministre finder, at der er et klart behov for særlige rådgivere

Mediepres øget

Udvalget peger på, at ministrene også begrundet behovet for særlige rådgivere med det forhold, at mediepresset på en minister er meget stort, og at det er vokset betydeligt inden for de senere år.

Opgaver i forhold til ministerens parti

Ministrene påpeger derudover, at oplæg til taler i forbindelse med møder i ministerens parti, kontakt til partiorganisation og valgkreds og deltagelse i møder i ministerens parti er opgaver, som bedst løses af særlige rådgivere. Ministrene påpeger endvidere, at der er behov for, at de særlige rådgivere varetager den politisk prægede koordinering og kontakt til bl.a. andre ministres særlige rådgivere og til eksterne interessenter mv.

Nogle ministre og særlige rådgivere anfører i de gennemførte interview, at de særlige rådgiveres funktion kan beskrives som en udvidelse af visse af de funktioner, som ministeren selv ideelt set burde varetage, men som ministeren ikke i praksis har den fornødne tid til.

Udvalgets undersøgelser vidner i det hele om, at ministrene har et klart udtalt ønske om at have særlige rådgivere ansat.

De særlige rådgiveres særlige bidrag til ministerbetjeningen

Stærk tradition for omfattende rådgivning fra det almindelige embedsværk

Den danske centraladministration bygger på en stærk tradition for, at de almindelige embedsmænd yder en omfattende rådgivning og bistand til ministrene. Kernen i denne tradition er, at embedsmændene skal være og er i stand til at yde en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Ansættelsen af særlige rådgivere er i et vist omfang et brud med den nævnte tradition, om end det fortsat er sådan, at ministerrådgivningen altovervejende beror på den meget store organisatoriske kapacitet, som departementerne har.

Særlige rådgivere varetager bred kreds af opgaver

Som det fremgår af udvalgets undersøgelser, varetager de særlige rådgivere en bred kreds af opgaver, når det gælder rådgivning og bistand til ministrene.

Hvor hovedvægten i begyndelsen af 2000-tallet, da de særlige rådgivere for alvor vandt indpas i ministerierne, lå på presserelaterede opgaver, er der efterhånden kommet en række nye opgaver til.

Det gælder for det første opgaver vedrørende den tværgående koordination mellem ministre fra forskellige partier i en flerpartiregering. Det gælder for det andet bistand til ministerens opgaver i relation til vedkommendes parti, herunder forbindelsen til folketingsgruppe og partiorganisation. Og det gælder for det tredje den faglige rådgivning af ministeren, hvor ministre i en række henseender rådfører sig med de særlige rådgivere og på denne måde får en rådgivning, der supplerer rådgivningen fra det faste embedsapparat.

Hvad angår de presserelaterede opgaver, har ministerierne i dag veludbyggede presseafdelinger, som varetager mange af disse opgaver. De særlige rådgivere fungerer derfor på presseområdet i højere grad som talerør for og forbindelsesled til ministeren, ligesom de varetager en række presserelaterede opgaver af mere politisk-taktisk karakter. Den særlige rådgiver kan i denne forbindelse have en vigtig rolle som formidler af ministerens politiske holdninger og mere konkrete budskaber.

Talerør for og forbindelsesled til ministeren

Sammenfattende fremstår det som et sikkert resultat af udvalgets undersøgelser, at de særlige rådgivere varetager en række opgaver for ministre, som af ministre opleves som ganske væsentlige for dem som politiske forvaltningschefer. De særlige rådgiveres virke følger sig på denne måde ind som et supplement til det faste embedsværks ministerrådgivning og -bistand, navnlig i relation til opgaver, som det faste embedsværk kan være mindre velegnet til at varetage.

Supplerer det almindelige embedsværks rådgivning

Set fra det faste embedsværks side følger der heraf den fordel, at man i højere grad kan holde sig ude af mere partipolitisk prægede opgaver, som kan risikere at anfægte tilliden til det faste embedsværks partipolitiske neutralitet.

Almindelige embedsværk inddrages ikke i partipolitiske opgaver

Samlet set er det udvalgets opfattelse, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet med et begrænset antal rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed har fungeret tilfredsstillende.

Systemet fungerer i almindelighed tilfredsstillende

Kan fastansatte embedsmænd i højere grad varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere?

De særlige rådgivere varetager en bred kreds af arbejdsopgaver, der alle er kendetegnet ved at være ganske tæt knyttet til ministeren.

Tæt knyttet til ministeren

Grænser for det almindelige embedsværks bistand

Der er enighed mellem de særlige rådgivere, ministre, departementschefer og ministersekretariater om, at grænsen for de almindelige embedsmænds virke i praksis går ved visse opgaver med at viderebringe politiske budskaber til pressen, om taler til ministeren til visse partimøder og om den tværgående koordination med andre ministres rådgivere som led i regeringskoordinationen, samt kontakt til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds. Disse opgaver vil ofte i praksis kunne have et sådant partipolitisk tilsnit, at det gør det svært for almindelige embedsmænd at varetage dem.

Hvis de opgaver, de særlige rådgivere varetager, alle skulle varetages af det almindelige embedsværk, ville det efter udvalgets opfattelse kunne belaste det almindelige embedsværks status som partipolitisk neutralt.

Den gradvise opbygning af en særlig rådgiverfunktion har efter udvalgets opfattelse bidraget til at sikre en mere klar og bæredygtig sondring mellem de almindelige embedsmænds opgaver og de opgaver, der knytter sig til ministerens partipolitiske forankring.

Særlige rådgivere kan yde bistand, der hverken kan eller bør ydes af det almindelige embedsværk

På den anførte baggrund finder udvalget, at de særlige rådgivere i en række henseender kan yde ministrene en rådgivning og bistand, som hverken kan eller bør ydes af det almindelige embedsværk.

Hvad hvis de særlige rådgivere ikke fandtes?

Spørgsmålet om, hvorvidt fastansatte embedsmænd i højere grad kan varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere, kan også stilles som et spørgsmål om, hvorledes det ville stille sig med ministerbetjeningen, hvis de særlige rådgivere ikke fandtes.

Hvad angår pressehåndteringen, er det karakteristisk, at denne allerede i dag i vidt omfang varetages af almindeligt ansatte i ministerierne. Det er ligeledes karakteristisk, at pressehåndtering i betænkning nr. 1354/1998, der lagde op til institutionaliseringen af fænomenet ”særlige rådgivere”, ikke blev fremhævet som en af de funktioner, som med særskilt fordel kunne varetages af særlige rådgivere. Også i betænkning nr. 1443/2004 blev det pointeret, at pressebetjeningsfunktionen i betydeligt omfang er en faglig-teknisk præget funktion. De faglige krav, som denne funktion stiller, er dog i et vist omfang af en anden art end de krav, der traditionelt knytter sig til almindeligt embedsmandsarbejde.

Udvalget understreger, at selv om meget væsentlige dele af presseshåndteringen utvivlsomt kan varetages af almindeligt ansatte, kommer man ikke uden om, at en særlig rådgiver i kraft af ansættelsesformen – der er egnet til at sikre en særlig personlig fortrolighed med ministeren og dennes politiske projekt og partimæssige bagland – vil være mere egnet end almindeligt ansatte til at varetage rollen som formidler af ministerens politiske holdninger og mere konkrete budskaber.

Særlig rådgiver mere egnet til at varetage rollen som formidler af ministerens politiske holdninger

Udvalget finder, for så vidt angår de øvrige funktioner, der varetages af de særlige rådgivere – navnlig den bistand, der knytter sig til ministerens mere politisk og partipolitisk prægede funktioner – at den særlige rådgiver i kraft af det særlige ansættelsesforhold, hvor der ikke, i samme omfang som tilfældet er for faste embedsmænd, stilles krav om partipolitisk neutralitet og genanvendelighed, i praksis vil have mulighed for at gå længere ind i den mere politisk og partipolitisk prægede rådgivning, end almindelige embedsmænd vil kunne.

Navnlig den mere netværksorienterede, partipolitisk prægede rådgivning og bistand kan kun i et mere begrænset omfang forventes ydet af det faste embedsværk.

Udvalget peger på, at ansættelsen af særlige rådgivere til varetagelse af disse funktioner i praksis har været med til at afskærme det faste embedsværk fra en mere omfattende involvering i denne type rådgivning og bistand. Det var netop uklarhed og diskussion om denne form for involvering, der udgjorde en væsentlig del af baggrunden for nedsættelsen af det udvalg, der i 1998 afgav betænkning nr. 1354 med introduktionen af den særlige stillingskategori ”særlig rådgiver”.

Det er under udvalgets interview og møder med folketingsmedlemmer blevet anført, at de ovenfor nævnte politisk og partipolitisk prægede ministerrådgivningsfunktioner måske alternativt kunne varetages af personer, der er ansat i ministerens parti eller andetsteds uden for det pågældende ministerium.

Kunne opgaven varetages af personer ansat uden for ministeriet?

En sådan models realisering vil utvivlsomt i praksis være forbundet med væsentlige problemer af rent logistisk og tidsmæssig karakter. Hertil kommer, at en sådan model vil rejse betydelige problemer af juridisk karakter.

**Væsentlige problemer
af logistisk og juridisk
karakter**

Udvalget påpeger, at rådgivere, der ikke er ansat i ministeriet, således eksempelvis ikke uden videre vil kunne gøres bekendt med dokumenter og sager i ministeriet, idet dokumenterne og sagerne i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurderes i relation til forvaltningslovens bestemmelser, før de kan udleveres. Eksterne rådgivere som de nævnte vil endvidere ikke i deres funktion som rådgivere for ministeren være omfattet af forvaltningsloven eller anden forvaltningsretlig lovgivning eller reglerne om lovlighed, sandhed og faglighed. Derudover vil eksterne rådgivere ikke være underlagt den samme kontrol som de faste embedsmænd – og særlige rådgivere i ministerierne – er, i form af Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen, ansættelses- og strafferetligt ansvar samt muligheden for domstolsprøvelse. Eksterne rådgivere vil heller ikke være undergivet departementschefens instruktionsbeføjelse og ledelsesansvar og det tilsyn og den kontrol, som udspringer heraf.

**Ville nødvendiggøre
detaljeret lovregulering**

I praksis vil en model, hvor stillingskategorien ”særlige rådgivere” søges erstattet med personer, der er ansat i ministerens parti eller andetsteds uden for det pågældende ministerium, derfor nødvendiggøre, at der foretages en særskilt, detaljeret og omfattende lovregulering af sådanne personers virke som rådgivere for ministeren.

***Balancen mellem særlige rådgivere og det almindelige embedsværk –
Hvor mange særlige rådgivere bør der være?***

Yderligere koordinationsbehov kan dækkes inden for anbefalingen om maksimalt 2-3 særlige rådgivere pr. minister

Det er udvalgets opfattelse, at de yderligere koordinationsbehov, der gør sig gældende, f.eks. for en trepartiregering, kan dækkes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Ansættelse af mere end én særlig rådgiver pr. minister bør normalt være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Den nuværende ordning, hvorefter ministre, der er medlemmer af regeringens koordinationsudvalg eller økonomiudvalg, kan ansætte 2 særlige rådgivere, synes da også i vidt omfang i praksis at være benyttet i overensstemmelse hermed.

Det ligger uden for udvalgets kommissorium at vurdere hensigtsmæssigheden af eller mulighederne for at indføre et fundamentalt anderledes centraladministrativt system med politiske kabinetter, statssekretærer eller viceministre.

Udvalget finder, at det i denne forbindelse er væsentligt at understrege, at et større antal særlige rådgivere pr. minister vil kunne forrykke den nuværende balance mellem den rådgivning, ministeren modtager fra de særlige rådgivere, og den rådgivning, ministeren modtager fra det faste embedsværk.

Et større antal særlige rådgivere vil kunne forrykke balancen

Med et større antal særlige rådgivere pr. minister vil der således kunne blive tale om en glidende udvikling i retning af et anderledes centraladministrativt system svarende til systemer med politiske kabinetter, statssekretærer, viceministre mv.

I mangel af en mere principiel politisk stillingtagen til det ønskelige i en sådan udvikling finder udvalget det på den anførte baggrund meget væsentligt, at brugen af særlige rådgivere fortsat holdes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Maksimalt 2-3 særlige rådgivere pr. minister

Kapitel 3

Baggrunden for de gældende regler og retningslinjer for de særlige rådgiveres bistand til regeringen og dens ministre

Den historiske udvikling i embedsmænds rådgivning og bistand blev be-lyst i betænkning nr. 1354/1998 fra maj 1998 fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd. Dette kapitel indledes med en kort gennemgang af betænkningens konklusioner og af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre samt af opfølgningen på betænkningen og redegørelsen.

Derefter redegøres for anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004 fra juni 2004 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand samt opfølgning på og initiativer i anledning af betænkningen. Endelig gennemgås konklusionerne i Rigsrevisionens beretning 02/2009 om brugen af særlige rådgivere og opfølgningen herpå.

3.1 Betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd

3.1.1 Forløbet op til betænkning nr. 1354/1998

Emnet ”særlige rådgivere” blev for første gang genstand for politisk-parlamentarisk debat i forbindelse med regeringsskiftet i 1993. Spørgsmålet var her, om ansættelse på baggrund af partipolitiske kriterier var et brud med princippet om faste, upolitiske embedsmænd.

Debatten herom genopstod i foråret 1997, hvor SF fremsatte et beslutningsforslag (B112) i Folketinget om, at regeringen skulle pålægges at iværksætte et ”udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning”. Af bemærkningerne til forslaget

fremgik, at flere ministerier efterhånden havde forvandlet sig til ”rene politikfabrikker”, og at der derfor bl.a. var behov for at opstille regler for politiske embedsmænd, som kunne sikre demokratisk indsigt og kontrol.

Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget, idet den daværende regering indgik aftale med Folketingets partier om at nedsætte et særligt ”Udvalg om forholdet mellem minister og embedsmænd”.

3.1.2 anbefalinger i betænkning nr. 1354/1998

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (Bundgaard-Nielsen-udvalget) afgav i maj 1998 betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkningen indeholder en beskrivelse og analyse af den historiske udvikling i embedsmandsrollen i Danmark frem til 1998. Derudover indeholder betænkningen en beskrivelse og analyse af en række spørgsmål med hensyn til forholdet mellem minister og embedsmænd, herunder en beskrivelse af nogle centrale udviklingstendenser i de senere årtier, bl.a. med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere.

De særlige rådgivere blev først defineret som en særskilt stillingskategori i ministerierne med betænkning nr. 1354/1998. I betænkningen anvendes udtrykket ”særlige rådgivere for ministeren” om rådgivere, som enten er særlige i kraft af de funktioner, de varetager, eller er særlige i kraft af deres rekruttering, jf. betænkningen s. 128 ff. og 217 ff.

Ministre anses i deres egenskab af ministeriets chef for at være berettiget til at ansætte sådanne særlige rådgivere. Herunder rådgivere, som kan besidde særlig erfaring mv. i kraft af en partipolitisk baggrund, og som dermed kan have en ekspertise om forhold inden for et felt, som ministeriets almindelige embedsværk normalt ikke kan beskæftige sig med.

I betænkningen er det anført, at det må betragtes som et usagligt hensyn at ansætte en særlig rådgiver, hvis formålet er at belønne partipolitiske fortjenester eller lignende. Det kan derimod ikke betragtes som et usagligt hensyn ved rekrutteringen til en stilling som særlig rådgiver for ministeren at tage hensyn til de specielle kvalifikationer, som den pågældende måtte have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse.

Udvalget vurderede i betænkningen fordele og ulemper ved anvendelse af særlige rådgivere (betænkningen s. 220-221).

Udvalget fremhævede, at der for den enkelte minister vil kunne være flere fordele forbundet med at modtage rådgivning fra en særlig rådgiver.

I den første del af en ministerperiode vil ministeren typisk ikke kende ministeriet eller de embedsmænd, som er de nærmeste rådgivere. Nye ministre vil derfor kunne betragte det som en fordel at have mulighed for at rekruttere en person, som de kender og føler sig trygge ved.

En politisk rekrutteret rådgiver kan endvidere fungere som rådgiver og sparringspartner for ministeren og i kraft af sin baggrund eller særlige viden tilføre indfaldsvinkler, som det ikke er muligt at få fra embedsværket. Den særlige rådgiver kan fungere som en art ”fri fugl” i det ministerielle system. Hertil kommer, at en politisk rekrutteret rådgiver kan have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland i folketingsgruppe og parti, som kan være til nytte for ministeren.

Udvalget fremhævede, at anvendelsen af særlige rådgivere kan være forbundet med ulemper, hvis der ikke er klare spilleregler for de pågældende. Udvalget fandt særligt anledning til at understrege, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke må føre til tvivl om ledelsesforholdene i departementet.

Udvalget fremhævede også, at anvendelsen af særlige rådgivere kunne være forbundet med ulemper, hvis antallet af særlige rådgivere blev øget væsentligt. Udvalget vurderede, at en væsentlig stigning i antallet af særlige rådgivere ville kunne medføre, at embedsværket i mindre grad blev i stand til at yde en integreret politisk-taktisk og faglig rådgivning, ligesom sammenhængen mellem rådgivningen af ministeren og gennemførelsen af dennes politik kunne blive svækket.

Det anbefales i betænkning nr. 1354/1998, at der i det enkelte tilfælde bør være klarhed og åbenhed om ansættelse af særlige rådgivere. Udvalget anbefalede for det første, at særlige rådgivere alene blev ansat i et ministersekretariat eller i hertil knyttede stabsfunktioner. Herved gøres det klart, at den særlige rådgiver er knyttet til ministeren, og at den pågældende løser særlige rådgivningsfunktioner i forhold til ministeren. Derudover blev det anbefalet, at særlige rådgivere blev ansat tidsbegrænset og på overenskomstmæssige vilkår. En tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet

for særlige rådgivere sikrer, at kommende ministre ikke er bundet af tidligere ministres valg af nære medarbejdere i ministersekretariatet eller hertil knyttede stabsfunktioner.

For det tredje var anbefalingen, at særlige rådgivere ikke tillægges instruktionsbeføjelser i forhold til det almindelige embedsværk. Herved sikres det, at der ikke opstår tvivl om ledelsesforholdene i departementet.

For det fjerde blev det anbefalet, at opslagsreglerne følges ved ansættelse af særlige rådgivere.

I perioden 1998-2001 var der ikke fra regeringens side meddelt generelle regler eller retningslinjer mv. som opfølgning på betænkning nr. 1354/1998. Det var derfor op til det enkelte ministerium konkret at udmønte anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998 ved ministeriernes ansættelse og anvendelse af særlige rådgivere.

3.1.3 Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001

Debatten om embedsmænds rådgivning og bistand i perioden fra 1998-2001 vedrørte primært grænserne for det almindelige embedsværks bistand til regeringen i relation til spørgsmål, der også kunne rumme partipolitiske aspekter.

Med udgangspunkt i nogle konkrete eksempler opstod i 2000 en debat om regeringens bistand fra embedsværket i forbindelse med udarbejdelsen af regeringspublikationer og aktiviteter, der havde karakter af formidling af regeringens resultater og målsætninger.

Denne debat mandede ud i en forespørgselsdebat F 20 på initiativ af Frank Dahlgaard (uden for parti) i Folketinget den 16. januar 2001 til statsministeren og økonomiministeren: *"Vil regeringen redegøre for, hvor den mener grænsen bør gå for ministres brug af statens penge og embedsmænd til fremme og markedsføring af bestemte politiske temaer og budskaber?"*

I debatten blev det over for regeringen gjort gældende, at den i en række konkrete tilfælde havde benyttet embedsværkets bistand til fremme af partipolitiske formål, herunder ved udarbejdelse af "propaganderende ministeriepublikationer" og organisering af "folkehøringer". Det blev således fra flere partier i folketingsdebatten gjort gældende, at der over de

seneste år var ”sket et skred” i embedsmandsrollen og ministrenes brug af embedsværket.

Debatten endte med, at et flertal uden om regeringen vedtog vedtagelse V 38:

”Idet Folketinget konstaterer

- *at der er sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier,*
- *at embedsmænds medvirken ved opgaver, der snarere er partipolitiske, er undergravende for embedsmændenes troværdighed,*
- *at opmærksomheden i denne forbindelse særligt skal rettes mod embedsværkets arbejde i forbindelse med valgkampe,*

opfordrer Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsværkets troværdighed ikke lider overlast.”

Der blev herefter af regeringen igangsat et arbejde i Justitsministeriet som den 4. oktober 2001 førte til afgivelse af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand. Redegørelsen var ikke genstand for debat i Folketinget.

Redegørelsen indeholder en generel beskrivelse af, hvilke grænser der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre. Redegørelsen angår fortrinsvis spørgsmålet om den rådgivning, som centraladministrationens almindelige embedsværk yder. Herudover er der særskilt en kort omtale af de særlige rådgivere.

Af redegørelsen fremgår, at særlige rådgivere ofte vil være beskæftiget med særlige formidlings- og rådgivningsopgaver, der bl.a. kan omfatte forholdet til ministerens parti og politiske bagland. Eksempelvis kan en særlig rådgiver have til opgave at være bindeled mellem ministeriets formidling af ministerens politik og de formidlingsaktiviteter, der foregår inden for ministerens parti.

Det fremhæves i redegørelsen, at det i forhold til løsningen af specielle opgaver af denne karakter kan være til nytte for ministeren at modtage bistand fra en særlig rådgiver som – i modsætning til det almindelige em-

bedsværk – bl.a. vil kunne have et særligt kendskab til ministerens partipolitiske bagland. Samtidig vil der være tale om varetagelsen af specielle opgaver, der bl.a. som følge af princippet om partipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til.

Om de særlige rådgivere anførtes det bl.a., at disse – ligesom det almindelige embedsværk – skal holde sig inden for gældende ret i deres rådgivning og bistand til ministeren, og at også særlige rådgivere er omfattet af principperne om sandhedspflicht og faglighed.

Dette indebærer, at de særlige rådgivere ikke må yde en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv.

Endvidere indebærer det, at der også for en særlig rådgiver gælder den almindelige regel, at der ikke må videregives oplysninger, som er urigtige, eller oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortællelser af andre, væsentlige oplysninger, både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.

Herudover gælder det også for særlige rådgivere, at rådgivningen og bistanden til regeringen og dens ministre skal ske inden for rammerne af almindelig faglighed. Bistanden skal således være fagligt forsvarlig og ligge inden for de rammer, som sættes af faglige normer på det pågældende område.

I forbindelse med regeringsskiftet i 2001 blev spørgsmålet om de særlige rådgivere behandlet på det første ministermøde den 27. november 2001. Statsministeren udstak retningslinjer for ministrenes brug af særlige rådgivere. Retningslinjerne indeholdt bl.a. følgende krav: Højest én særlig rådgiver pr. minister, typisk med henblik på informationsvirksomhed og kontakt til pressen, ved ansættelse af særlige rådgivere skal retningslinjerne i betænkning nr. 1354/1998 følges, særlige rådgivere bør alene ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner, særlige rådgivere bør ikke have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk, særlige rådgivere bør ansættes tidsbegrænset, så de fratræder sammen med ministeren, og opslagsregler skal følges ved ansættelse af særlige rådgivere.

I forlængelse af ministermødet den 27. november 2001 udsendte Statsministeriets departementschef en orienteringsskrivelse til ministre og departementschefer. Det fremgik heraf, at ministerier, som påtænkte at ansætte særlige rådgivere, skulle kontakte Personalestyrelsen med henblik på fastsættelse af ensartede vilkår. Henvendelse skulle ske inden opslag.

Ultimo 2001 udarbejdede Finansministeriet en standardkontrakt, som fyldte én side og indeholdt oplysninger om navn, stilling, ansættelsessted, løn- og ansættelsesvilkår, bestemmelse om ophør af ansættelsen ved udnævnelse af ny minister samt for statsansatte tilbagegangsret til ordinær stilling.

3.2 Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand

3.2.1 Forespørgselsdebat nr. F 9 og vedtagelse nr. V 36

I 2002 opstod en debat om den nytiltrådte VK-regerings anvendelse af særlige rådgivere, herunder specielt i funktioner i relation til ministrenes pressebetjening. Debatten havde sit udgangspunkt i et antal konkrete sager, hvor ministres særlige rådgiveres handlinger var genstand for kritik. Debatten førte til forespørgsel nr. F 9 fra Aage Frandsen og Holger K. Nielsen (Socialistisk Folkeparti) til statsministeren og justitsministeren:

”Er den nuværende regering enig i den opfattelse af embedsmænds rådgivning og bistand til regering og ministre, som fremgik af redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001, og hvordan opfatter regeringen de særlige rådgiveres bistand og rådgivning, når de optræder som presserådgivere og spindoktorer for ministre?”

I folketingsdebatten om forespørgslen, som blev gennemført den 16. januar 2003, tilkendegav statsministeren og justitsministeren, at den siddende regering kunne tilslutte sig Justitsministeriets redegørelse nr. R 2.

Forespørgselsdebatten drejede sig herefter særligt om regeringens og partiernes syn på forskellige aspekter af de særlige rådgiveres virke for ministrene. Hovedtemaerne var i den forbindelse de særlige rådgiveres funktioner i relation til henholdsvis pressen, ministrenes partier og Folketinget.

Udviklingen i antallet af embedsmænd ansat som særlige rådgivere spillede en betydelig rolle i forespørgselsdebatten. Den siddende regering afvi-

ste oppositionens påstand om, at der siden regeringens tiltræden var sket en forøgelse i antallet af særlige rådgivere i ministerierne. Det blev konstateret, at en nærmere opgørelse af antallet af særlige rådgivere under tidligere regeringer vanskeligt lod sig gøre, eftersom en klar afgrænsning af denne type ansættelser i ministerierne først blev indført med betænkning nr. 13547/1998.

Der var dog generel enighed om, at den siddende regering i højere grad end tidligere anvendte særlige rådgivere i funktioner i relation til ministrenes forhold til pressen. I den forbindelse blev det fra oppositionens side i debatten fremhævet som et muligt problem, at særlige rådgivere i praksis kunne opfatte sig som mindre bundet af de generelle grundregler om ligebehandling, faglighed, sandhedspflicht mv. end almindelige embedsmænd.

Det blev endvidere under debatten fremhævet som et muligt generelt problem, at de særlige rådgiveres ansættelsesform kunne medføre en mindre tilbøjelighed til at efterleve de gældende regler, ligesom ansvarsplaceringen i tilfælde af overtrædelser kunne være mindre klar for embedsmænd ansat som særlige rådgivere end for øvrige embedsmænd.

Som et andet generelt problem blev det fra oppositionspartierne fremhævet, at de særlige rådgivere ansat i pressefunktioner kunne komme til at udgøre et ”filter” mellem pressen og ministrene.

Vedrørende de særlige rådgiveres funktioner i relation til ministerens parti blev en række problemstillinger diskuteret, herunder spørgsmålet om grænserne for særlige rådgiveres bistand til ministrene i relation til partiet (partiorganisation, folketingsgruppe, valgkreds mv.). Fokus var bl.a. på de særlige rådgiveres bistand til ministeren i form af kontakt til partiet, ledsagelse til møder i partiet samt udarbejdelse af materiale til ministerens brug i partiet. I den forbindelse blev også de særlige rådgiveres mulighed for samtidig at varetage lønnet bijob i ministerens parti fremhævet som en uafklaret problemstilling.

Endvidere blev de særlige rådgiveres mulighed for at ledsage ministeren til samråd mv. i Folketingets udvalg fremhævet som et uafklaret spørgsmål.

Endelig indgik, som et mindre tema i debatten, spørgsmålet om en mulig ”politisering” af det almindelige embedsværk.

Folketingsdebatten den 16. januar 2003 mundede ud i vedtagelse V 36, som vedtoges enstemmigt med følgende ordlyd:

”Folketinget konstaterer, at flere embedsmænd i de senere år er ansat som særlige rådgivere. Folketinget konstaterer, at der har været eksempler på, at særlige rådgivere ikke har levet op til de almindelige regler og forpligtelser, som de er underlagt.

På den baggrund pålægger Folketinget regeringen at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der fortrinsvis skal bestå af uafhængige sagkyndige, og som i forlængelse af betænkning 1354/1998 fra 1998 og R 2 fra den 4. oktober 2001 skal analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere, hvor der bl.a. skal ske en inddragelse af erfaringer fra andre lande.

Folketinget understreger samtidig regeringens forpligtelse til at sikre reglernes overholdelse, herunder at også regeringens pressemedarbejdere holder sig til sandheden og lever op til kravet om faglighed og god embedsmandsskik.”

3.2.2 Overvejelser og anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004

Som opfølgning på vedtagelse nr. V 36 drøftede regeringen kommissorium og sammensætning af det sagkyndige udvalg med Folketingets partier, hvorefter finansministeren i april 2003 nedsatte Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre fik ifølge sit kommissorium til opgave at vurdere følgende hovedpunkter:

- Behovet for at præcisere reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand i forlængelse af Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001
- Behovet for at præcisere reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i lyset af de hidtidige erfaringer og det, der er anført i betænkning nr. 1354 fra 1998
- Betydningen af almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse

af opgaver i forhold til pressen, samt om der kan være behov for at præcisere reglerne på dette område

Herudover skulle udvalget gennemgå mulighederne for at pålægge disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner – eller i visse grove tilfælde strafferetlige sanktioner – i tilfælde, hvor embedsmænd måtte tilsidesætte reglerne for rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Udvalget skulle ifølge kommissoriet i fornødent omfang inddrage relevante erfaringer fra andre lande, herunder Norge, Sverige og Storbritannien.

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre afgav betænkning nr. 1443/2004 i juni 2004.

Som Bundgaard-Nielsen-udvalget i betænkning nr. 1354/1998 fandt udvalget også i 2004, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver, og at en sådan ansættelse motiveret i den pågældendes kvalifikationer, herunder f.eks. et særligt kendskab til ministerens parti, vil være sagligt begrundet.

Det var overordnet udvalgets vurdering, at de særlige rådgivere i 2004 i almindelighed var velintegrerede i ministerierne, og at der eksisterede relativt veldefinerede rammer om deres funktioner og samspil med det øvrige embedsværk. Det var dog samtidig udvalgets opfattelse, at der eksisterede nogen uklarhed om, hvem der havde ansvaret for de særlige rådgiveres handlinger som ansatte i ministerierne. Det varierede således mellem de særlige rådgivere, hvorvidt de betragtede sig som underlagt departementschefernes ledelsesansvar. Der synes tilsvarende at være en variation i håndteringen af spørgsmålet om instruktionsbeføjelser i henseende til de særlige rådgiveres mulighed for at anmode almindelige embedsmænd om udarbejdelse af materiale til ministeren.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger er i betænkning nr. 1443/2004 opdelt i tre hovedgrupper. Første gruppe vedrører reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning. Anden gruppe vedrører reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning. Tredje gruppe vedrører reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen.

3.2.2.1 Det almindelige embedsværk

Udvalget fandt vedrørende første gruppe – reglerne for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand – at behovet for yderligere præciseringer var forholdsvis begrænset. Men i lyset af bl.a. de foregående års debat om almindelige embedsmænds rådgivning og bistand, overvejede udvalget en række problemstillinger.

Udvalget fremhævede, at embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed. Derudover gælder et krav om, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt i sin rådgivning og bistand og fremstå som sådan over for offentligheden, herunder Folketinget. Endvidere skal embedsværkets rådgivning ske inden for rammerne af gældende ret, og der må ikke ydes en bistand, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen mv. Endelig er embedsmænd underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt.

Udvalget understregede, at det er en betingelse for, at det almindelige embedsværk kan yde rådgivning og bistand til ministeren, at der er tale om en "sag" i ministeriet. Embedsværkets rådgivning og bistand skal således have en forbindelse med ministerens funktion som minister.

Vedrørende embedsværkets bistand under valgkampe anbefalede udvalget, at man videreførte den udviklede praksis, hvorefter embedsværkets bistand i perioden efter valgets udskrivelse er begrænset til at angå, hvad der kan betegnes som praktiske forhold, når der ikke er tale om uopsættelige opgaver eller andre opgaver, som ministeren fortsat nødvendigvis vil skulle udøve som forvaltningschef eller regeringsmedlem.

For rådgivning og bistand under folkeafstemninger fandt udvalget ikke, at der gælder samme begrænsninger for det almindelige embedsværks rådgivning som ved valg til Folketinget. Det almindelige embedsværk bør dog ikke inddrages i opgaver i form af udarbejdelse af egentligt politisk kampagnemateriale eller deltage i møder med interesseorganisationer mv., som over for offentligheden kan komme til at fremstå som partipolitiske indslag i kampagnen for det pågældende lovforslag.

3.2.2.2 De særlige rådgivere

Overvejelserne og anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004 vedrørende de særlige rådgivere udgør udgangspunktet for nærværende udvalgs

arbejde. Disse gengives derfor i deres helhed i det følgende (betænkning nr. 1443/2004, s. 42-54):

"Overvejelser og anbefalinger om reglerne for de særlige rådgiveres rådgivning

Udvalget har på baggrund af debatten forud for og efter udvalgets nedsættelse, de gældende regler samt udvalgets egne undersøgelser, overvejet en række spørgsmål vedrørende ansættelsen af særlige rådgivere, deres funktioner, regler og grænser for deres virke mv.

Brugen af særlige rådgivere i almindelighed

Det er udvalgets vurdering, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet med et begrænset antal særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed fungerer tilfredsstillende.

En velfungerende integration af særlige rådgivere i ministerierne forudsætter i høj grad, at der etableres et godt samarbejde mellem de særlige rådgivere og ministeriernes almindelige embedsmænd, herunder i særdeleshed departementscheferne. Hvis dette samarbejde ikke er velfungerende, øges risikoen for, at ministerrådgivningen bliver usammenhængende og eventuelt baseret på et usikkert fagligt grundlag, samt at der kan opstå usikkerhed om ledelsesforholdene i ministeriet.

Forudsætningerne for et velfungerende samarbejde mellem de særlige rådgivere og det almindelige embedsværk er ikke mindst gensidig respekt, forståelse for hinandens funktioner og en tæt indbyrdes koordination. Endvidere er klare og veldefinerede grænser for henholdsvis den særlige rådgivers og det almindelige embedsværks kompetencer og funktioner nødvendige.

Kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet

Udvalget lægger vægt på, at de særlige rådgivere som hidtil bør ansættes som *embedsmænd* på særlige vilkår i ministerierne. Dette indebærer, at de særlige rådgivere er underlagt de samme krav om lovlighed, sandhed og faglighed, som gælder for de almindelige em-

bedsmænds virke i ministeriet, jf. ovenfor. Særlige rådgivere skal således i deres rådgivning og bistand helt tilsvarende øvrige embedsmænd holde sig inden for gældende ret, overholde sandhedspligten og leve op til de faglighedskrav, som gælder på det aktuelle sagsområde.

Alene kravet om partipolitisk neutralitet stiller sig anderledes for embedsmænd ansat på særlige vilkår. Særlige rådgivere må ligesom almindelige embedsmænd ikke lade egne politiske holdninger få indflydelse på den bistand, der ydes ministeren. Men det forhold, at særlige rådgivere som udgangspunkt forventes at forlade ministeriet samtidig med ministeren, betyder, at hensynet til genanvendelighed ikke er aktuelt for særlige rådgivere. Dertil kommer, at et særligt kendskab til ministerens parti kan anses for et sagligt hensyn ved ansættelsen af en særlig rådgiver.

Visse af de grænser, der gælder for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, skal derfor efter udvalgets opfattelse trækkes anderledes for de særlige rådgivere. Det gælder som beskrevet nedenfor særligt i relation til ministerens partiarbejde samt i forbindelse med folketingsvalg og folkeafstemninger.

Antal

Statsministeren meddelte ved den nuværende regerings tiltræden i november 2001, at ministrene hver maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. Der er ingen formelle grænser, der forhindrer regeringens ministre i at ansætte mere end én særlig rådgiver pr. minister.

Udvalget finder dog, at der er tungtvejende hensyn, som taler for et yderst begrænset antal særlige rådgivere pr. minister. Det er 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. En væsentlig stigning i antallet af særlige rådgivere vil således kunne medføre, at embedsværket i mindre grad bliver i stand til at yde en integreret faglig og politisk-taktisk

rådgivning, ligesom sammenhængen mellem rådgivningen af ministeren og gennemførelsen af dennes politik vil kunne blive svækket.

Udvalget finder dog ikke, at grænsen for antallet af særlige rådgivere nødvendigvis bør gå ved én særlig rådgiver pr. minister. Udvalget anbefaler ud fra en samlet vurdering, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat bør være yderst begrænset og ikke bør overstige to til tre. Ansættelsen af mere end én særlig rådgiver pr. minister bør efter udvalgets opfattelse i det enkelte tilfælde normalt være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Eksempler på forskellige funktioner, som en minister kunne ønske at ansætte en særlig rådgiver til at varetage, er presserådgivning, politisk rådgivning eller taleskrivning.

Indplacering i organisationen

Det er efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke medfører, at der skabes tvivl om ledelsesforholdene i ministerierne. Udvalget anbefaler på den baggrund, at særlige rådgivere som hidtil ansættes i ministersekretariatene eller dertil knyttede stabsfunktioner og uden instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i linjen (dvs. embedsmænd uden for ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner). Disse retningslinjer, som blev indført med betænkning nr. 1354/1998, har efter udvalgets opfattelse bidraget til, at de særlige rådgivere i almindelighed er integreret på en hensigtsmæssig måde i ministerierne, og at der ikke hersker tvivl om ledelsesforholdene.

Særligt de generelle retningslinjer vedrørende instruktionsbeføjelser er i praksis udmøntet på forskellig vis i ministerierne. Udvalget finder det hensigtsmæssigt, at der er mulighed for fleksibelt at indrette arbejdsgangene efter de enkelte ministeriers forskellige arbejdsformer mv. Udvalget finder dog grund til at præcisere, at særlige rådgiveres manglende instruktionsbeføjelser som minimum bør indebære, at de ikke over for embedsmænd i linjen kan give instruktioner vedrørende det substantielle indhold i notater, tale- og artikeludkast mv., at materiale udarbejdet i ministeriet som hovedregel bør tilgå ministeren via det sædvanlige departementale hierarki, samt at særlige rådgivere ikke over for embedsmænd i linjen kan give instrukser vedrørende disponering og prioritering af arbejdsopgaver, overarbejde mv.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der ikke bør opstilles alt for skarpe generelle grænser for særlige rådgiveres mulighed for at anmode embedsmænd om udarbejdelse af materiale til brug for ministeren.

Udvalget finder endvidere, at det kan være velbegrunder, at særlige rådgivere i et vist omfang kan tildeles et fagligt ledelsesansvar i forhold til almindelige embedsmænd, der er ansat i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner til varetagelsen af opgaver inden for samme område som den særlige rådgiver. Det kan eksempelvis være medarbejdere med pressebetjeningsopgaver. Sådanne instruktionsbeføjelser bør dog i det enkelte tilfælde være nærmere afgrænset efter aftale med departementschefen, og de bør ikke kunne omfatte et personalemæssigt ledelsesansvar i relation til forhold som løn og videre karriereforsøb for de pågældende medarbejdere.

Udvalget har som nævnt ovenfor konstateret en vis uklarhed om departementschefernes position i relation til de særlige rådgivere. Udvalget finder i den forbindelse, at det ledelsesansvar for ministeriets ansatte, som almindeligvis ligger hos departementscheferne, også bør omfatte særlige rådgivere.

Udvalget finder det dog uproblematisk, at den særlige rådgiver, i det omfang ministeren måtte ønske det, i sin rådgivning og bistand til ministeren tildeles et vist frirum i forhold til departementschefen på områder, hvor det i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer er velbegrunder, eksempelvis i relation til ministerens pressebetjening.

Det er efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning for de særlige rådgiveres mulighed for at fungere i ministerierne, at de enten har eller hurtigt opnår et vist kendskab til centraladministrationens organisering og politiske placering samt de grundlæggende regler for dens virke. Udvalget finder i den forbindelse grund til at understrege, at det må påhvile departementschefen at sikre, at en særlig rådgiver ved modtagelsen i ministeriet sikres bedst mulige forudsætninger for en vellykket integration i ministeriet. Det bør således sikres, at den særlige rådgiver ved sin tiltræden introduceres grundigt til det almindelige embedsværk, ministeriets organisation og arbejdsgange mv. Udvalget anbefaler endvidere, at særlige rådgivere

systematisk sikres oplæring i de grundlæggende forvaltningsretlige principper og i centraladministrationens opbygning og virkemåde. Udvalget finder, at det må påhvile ministerierne at sikre dette, eksempelvis i form af skriftligt materiale suppleret med et introduktionskursus.

Grænser for funktionen

Udvalget har overvejet, om og i givet fald hvilke særlige grænser der bør gælde for særlige rådgivere i forbindelse med valgkampe og folkeafstemninger, i relation til ministerens parti samt i relation til ledelse af ministeren til møder i Folketinget og øvrige møder.

Udvalget finder, at den omtalte forskel i forhold til almindelige embedsmænd vedrørende hensynet til partipolitisk neutralitet kan begrundes, at der gælder videre grænser for, hvad den særlige rådgivers rådgivning og bistand kan omfatte. I den forbindelse bemærkes, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at afgrænse, hvornår ministeren optræder i sin funktion som minister, snarere end som partipolitiker eller privatperson. Samtidig finder udvalget, at det forhold, at den særlige rådgiver er ansat og aflønnet i ministeriet, bør indebære, at hans eller hendes hovedopgaver skal vedrøre ministerens funktioner som minister.

Udvalget finder ikke, at særlige rådgivere på samme måde som almindelige embedsmænd bør være afskåret fra at bistå ministrene, når der er udskrevet valg til Folketinget. Baggrunden herfor er, at hensynet til genanvendelighed som nævnt ikke er aktuelt for de særlige rådgivere. Udvalget finder imidlertid, at de særlige rådgivere ikke bør kunne virke i ministerierne i valgkampperioden. Ud over hensynet til at sikre en "fair" balance mellem regering og opposition under valgkampe, er der efter udvalgets opfattelse tillige andre forhold, der taler for, at også særlige rådgivere bør være afskåret fra at medvirke til deres ministers folketingsvalgkamp. For det første er der et hensyn til at undgå, at det almindelige embedsværk i kraft af den særlige rådgivers virke i ministeriet trækkes ind i politisk prægede funktioner i valgkampen. For det andet er der et hensyn til det synspunkt, at de særlige rådgivere ikke bør kunne medvirke til deres ministers valgkamp, samtidig med at de oppebærer løn som ansatte i et ministerium.

Udvalget lægger i denne sammenhæng især vægt på hensynet til at sikre, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkamprelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet for ministeren i dennes valgkamp.

Det er udvalgets opfattelse, at de nævnte hensyn bedst vil kunne varetages ved, at de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår fastsættes således, at deres ansættelse (senest) ophører ved udskrivelsen af folketingsvalg. Det bør således være præciseret i fremtidige ansættelseskontrakter for særlige rådgivere, at de opsiges og fritstilles (med øjeblikkelig virkning) på dagen, hvor der udskrives valg til Folketinget. De særlige rådgiveres fratrædelse ved udskrivelsen af folketingsvalg bør ske på samme vilkår, som er aftalt at gælde ved opsigelse som følge af ministerens fratræden.

Med de gældende ansættelsesvilkår vil de nuværende særlige rådgivere kunne fortsætte i stillingen under valgkampen. Der foreligger ikke for tiden specielle retningslinjer for grænserne for de allerede ansatte særlige rådgiveres rådgivning og bistand i forbindelse med valgkampe. Det er udvalgets opfattelse, at der bør findes en løsning, således at heller ikke de nuværende særlige rådgivere fungerer i ministerierne under en kommende valgkamp.

Udvalget finder som udgangspunkt, at særlige rådgivere i lighed med det almindelige embedsværk kan yde bistand til regeringen i forbindelse med folkeafstemninger.

Også i relation til den afsluttende fase op mod afholdelsen af en folkeafstemning, hvor folkeafstemningskampagnerne erfaringsmæssigt kan få visse fællestræk med kampagner op til folketingsvalg, finder udvalget, at der for de særlige rådgivere i mindre grad end for det almindelige embedsværk kan stilles krav om tilbageholdenhed i bistanden til minister og regering, idet de særlige rådgivere ikke er begrænset af hensynet til genanvendelighed. Der bør dog udvises en særlig opmærksomhed om, at dette ikke medfører, at det almindelige embedsværk trækkes ind i kampagnerrelaterede aktiviteter.

Det er udvalgets opfattelse, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for de særlige rådgiveres råd-

givning og bistand, idet hovedvægten i den særlige rådgivers arbejdsopgaver dog som nævnt bør være lagt på bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

Dette gælder eksempelvis for ledsagelse af ministeren til møder i regi af ministerens parti. Udvalget ser ingen principielle hindringer for, at ministrenes særlige rådgivere kan følge ministrene til møder i eksempelvis partiorganisationen, til debatmøder eller til landsmøder i partiet. Det kan således tværtimod være en central del af en særlig rådgivers funktion at udgøre et bindeled mellem ministerens parti og ministeriet samt at bistå ministeren i dennes forbindelser til partiet. Tilsvarende finder udvalget, at der bør være vide grænser for de særlige rådgiveres bistand til ministrene i form af udarbejdelse af oplæg til taler og artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng.

Grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør efter udvalgets opfattelse trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker. Denne grænse kan og bør dog ikke trækkes skarpt.

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet, om særlige rådgivere bør kunne ledsage ministeren til lukkede samråd i Folketingets udvalg. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at der videreføres den praksis, hvorefter det er op til Folketingets udvalg og de enkelte ministre i forening at fastlægge, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd.

Såfremt et folketingsudvalg er indforstået med, at ministeren lader sig ledsage af embedsmænd til et samråd, bør det som udgangspunkt være op til ministeren at afgøre, hvilke embedsmænd der skal ledsage ham eller hende. Ansættelsesformen bør i denne sammenhæng efter udvalgets opfattelse ikke særskilt kunne begrunde, at særlige rådgivere udelukkes fra at ledsage ministeren i samråd. Udvalget finder i den forbindelse grund til at præcisere, at særlige rådgivere er underlagt de samme krav om tavshedspligt, sandhedspligt og faglighed, som gælder for det almindelige embedsværk.

Et relevant kriterium for embedsmænds deltagelse i lukkede samråd er derimod efter udvalgets opfattelse, hvorvidt embedsmanden må

antages at kunne bidrage til ministerens redegørelse om de konkrete sager over for folketingsudvalget, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt, eller i øvrigt bistå ministeren med at tage notater mv. Dette kriterium vil indebære, at pressemedarbejdere almindeligvis vil være afskåret fra at deltage i lukkede samråd, uanset om de er ansat som almindelige embedsmænd eller særlige rådgivere. Det er udvalgets vurdering, at dette kriterium endvidere aktuelt vil indebære, at regeringens særlige rådgivere i de fleste tilfælde ikke vil have en funktion, der kan berettige deres deltagelse i samråd i Folketinget.

For så vidt angår spørgsmålet, om særlige rådgivere bør kunne deltage i møder med politisk deltagelse, som ministeren afholder i funktionen som minister, lægger udvalget vægt på, at de særlige rådgivere må betragtes som embedsmænd i ministeriet. Udvalget finder på den baggrund ikke, at ansættelsen som særlig rådgiver i sig selv bør kunne begrunde en udelukkelse fra at kunne ledsage ministeren til møder med politisk deltagelse.

Ansættelsesmæssige forhold

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en standardkontrakt, som fremover anvendes ved alle ansættelser af særlige rådgivere i ministerierne. I standardkontrakten bør det fremgå, at ansættelsen sker efter de retningslinjer, der er angivet i nærværende betænkning.

Udvalget finder, at det også fremover bør være et definerende træk for særlige rådgivere, at deres ansættelse i ministerierne er særligt knyttet til ministeren i dennes funktionsperiode. Det bør således af ansættelseskontrakten fremgå, at den særlige rådgiver opsiges samtidig med ministerens fratræden fra ministeriet. Endvidere bør det fremgå, at den særlige rådgiver opsiges ved udskrivelse af folketingsvalg. Det anbefales, at opsigelse ved udskrivelse af folketingsvalg eller ministerskifte sker med 6 måneders varsel, og at den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden. Endelig bør det fremgå, at ansættelsesforholdet i øvrigt kan bringes til ophør efter overenskomstens almindelige regler.

Det er udvalgets opfattelse, at der for særlige rådgivere som udgangspunkt bør gælde samme betingelser i relation til bibeskæftigelse, som tilfældet er for øvrige embedsmænd. De generelle regler indebærer, at embedsmænd kan have bibeskæftigelse ved siden af an-

sættelsen i ministeriet, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde varetagelse af stillingen i ministeriet. Inden for rammerne af de generelle regler vil embedsmænd, herunder særlige rådgivere, uden for tjenesten kunne udføre arbejde for et politisk parti. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør være noget til hinder for, at en særlig rådgiver kan have bibeskæftigelse for ministerens parti, hvis det ikke forhindrer den særlige rådgiver i at varetage stillingen i ministeriet på tilfredsstillende vis. Vurderingen heraf bør i det konkrete tilfælde foretages af den særlige rådgivers minister i samråd med departementschefen.

Det har været rejst som et forslag i den offentlige debat, at der skulle indføres særlige karantæneregler for særlige rådgivere. Disse kunne eksempelvis indebære begrænsninger i muligheden for efter ophør af ansættelse som særlig rådgiver i et ministerium at lade sig ansætte i andre politiske rådgiverstillinger. Udvalget ser imidlertid ikke nogen almindelig offentlig interesse i, at de særlige rådgiveres ansættelsesmuligheder efter ophør af ansættelse i et ministerium begrænses. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ikke som et generelt princip bør indføres særlige karantæneregler for særlige rådgivere.

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet, om der bør indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere. Udvalget har i sine overvejelser om dette spørgsmål lagt vægt på, at særlige rådgivere er omfattet af de samme bestemmelser om tavshedspligt, som gælder for almindelige embedsmænd. Tavshedspligten for særlige rådgivere og øvrige embedsmænd gælder også efter ansættelsens ophør. Udvalget finder ikke, at almindelige offentlige interesser kan begrunde, at der skal indføres skærpede tavshedsforpligtelser for særlige rådgivere.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at indføre særlige regler om sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at særlige rådgivere med de gældende regler er underlagt de samme sanktionsmuligheder, som gælder for almindelige embedsmænd. Særlige rådgivere kan således helt tilsvarende øvrige embedsmænd ved tilsidesættelse af deres pligter pådrage sig disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner og i særligt grove tilfælde strafansvar. Udvalget finder på den baggrund

ikke, at der er behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Åbenhed og gennemsigtighed

Det er udvalgets opfattelse, at åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere er af væsentlig betydning. Udvalget lægger dog vægt på, at de særlige rådgivere som embedsmænd ikke i samme grad som politikere, der bestrider folkevalgte embeder, kan betragtes som offentlige personer. Udvalget finder på den baggrund, at der bør være åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere.

Udvalget anbefaler, at regeringen offentliggør en opdateret oversigt over embedsmænd ansat som særlige rådgivere i ministerierne, f.eks. på Statsministeriets hjemmeside. Oversigten bør indeholde oplysninger om de særlige rådgiveres navne, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund. Udvalget finder endvidere, at det af officielle telefonbøger og organisationsdiagrammer for ministerierne bør fremgå, såfremt embedsmanden er ansat som særlig rådgiver. Udvalget anbefaler endelig, at de generelle opslagsregler følges ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver.

Særlige klageordninger

Udvalget har overvejet spørgsmålet, om der kunne være behov for at oprette en særlig klageordning for de almindelige embedsmænd i relation til eventuelle særlige rådgivere i ministeriet. Dette kunne eksempelvis være begrundet i, at den særlige rådgivers specielle tilknytning til ministeren kunne få ministeriets almindelige embedsmænd til at være ekstra tilbageholdende med klager, der vedrører en særlig rådgiver. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at der ikke i praksis er et behov for en sådan klageordning, ligesom det vil kunne medvirke til at underminere departementschefens ledelsesansvar over for ministeriets ansatte. Udvalget finder på den baggrund, at embedsmænds eventuelle klager over en særlig rådgiver mest hensigtsmæssigt kan rettes til ministeriets ledelse på samme måde, som det ville være tilfældet for klager over andre embedsmænd i ministeriet.

Ministerens ansvar

Udvalget har overvejet spørgsmålet, om den særlige rådgivers ansættelsesform – der i særlig grad knytter den pågældende til ministeren – kan benyttes af ministrene til at skabe sig et ansvarsmæssigt frirum ved i problematiske sager at lade den særlige rådgiver stå for kontakten til offentligheden.

Udvalget bemærker hertil, at ministeren har en forpligtelse til at sikre, at urigtige eller vildledende oplysninger, som måtte blive viderebragt til offentligheden af den særlige rådgiver eller andre embedsmænd, bliver berigtiget.

Udvalget anfører endvidere, at ministrene har samme retlige ansvar for deres særlige rådgiveres handlinger som for handlinger udført af andre embedsmænd i ministeriet. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der er tale om en problemstilling, der i de fleste praktiske tilfælde må finde sin løsning i ministrenes politiske ansvar over for Folketinget.

Private rådgivere uden for ministeriet

En minister kan gennem sin kontakt med borgere, organisationer, andre politikere mv. modtage rådgivning om politiske spørgsmål, herunder også om spørgsmål, der vedrører håndteringen af hvervet som minister. Der er efter udvalgets opfattelse ligeledes ikke noget til hinder for, at en minister har et nærmere samarbejde med én eller flere personer uden for ministeriet med henblik på f.eks. rådgivning om politiske spørgsmål eller om ministerens forhold til pressen.

En minister vil i disse tilfælde være bundet af de samme forvaltningsretlige regler mv., som i øvrigt gælder for ministeren, herunder i relation til pressebetjeningen. Materiale, der indgår i ministeriets administrative sagsbehandling, vil endvidere efter offentlighedslovens regler kunne miste sin interne karakter ved udlevering til en privat rådgiver uden for ministeriet.

Det er udvalgets opfattelse, at private rådgivere uden for ministeriet alene kan varetage en endog meget begrænset del af den samlede bistand og rådgivning til ministeren. Det skyldes bl.a., at private rådgivere ikke kan være fysisk placeret i ministeriet og indgå som et

integreret led i ministeriets organisation og daglige arbejdsgange, hvilket i meget vid udstrækning må betragtes som en forudsætning for at kunne levere en dækkende integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand til ministeren. Hertil kommer, at de almindelige regler om tavshedspligt sætter grænser for, i hvilket omfang andre end embedsmænd ansat i ministeriet kan bistå og rådgive i sager, hvori der kan indgå oplysninger af fortrolig karakter.”

3.2.2.3 Regler for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen

Udvalget fandt vedrørende reglerne for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen, at de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed og lighed i forbindelse med embedsmænds pressebetjening bl.a. indebærer, at materiale, der er udleveret til én eller flere journalister, som altovervejende hovedregel ikke kan nægtes udleveret til andre journalister, der beder om samme materiale. Et ministerium må endvidere ikke som ”straf” nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist, fordi ministeriet synes, at en sag eller omtale af ministeren har fået en negativ eller fordrejet behandling af den pågældende journalist.

Udvalget understregede, at ministerierne som altovervejende hovedregel ikke kan bestemme, hvem de forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af. Udvalget fremhævede endvidere, at ministerierne, af hensyn til mediernes konkurrenceforhold, i videst muligt omfang skal behandle pressen lige i relation til tidspunktet for meddelelse af aktindsigt, hvor flere medier har anmodet om aktindsigt i det samme materiale.

Ministerierne er berettiget til at anvende solohistorier, hvis det er sagligt begrundet i det enkelte tilfælde. Når ministerierne anvender ”slicing” (opdeling af politiske initiativer i flere dele med henblik på udlevering som solohistorier til flere forskellige medier), må opdelingen ikke benyttes på en sådan måde, at det kan fremstå som vildledende information.

Udvalget fremhævede, at ministerierne som udgangspunkt ikke kan bestemme, hvilke journalister, et medie ønsker at lade sig repræsentere af ved pressemøder og pressebriefinger. I forbindelse med interviews var det udvalgets opfattelse, at der er overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i.

3.3 Opfølgning siden afgivelsen af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand

Daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen udsendte den 1. juli 2004 et brev til regeringens ministre om gennemførelse af initiativerne i betænkning nr. 1443/2004. Af brevet fremgik, at regeringen på ministermøde havde drøftet udvalgets vurderinger og anbefalinger, og at regeringen tog udvalgets betænkning til efterretning i sin helhed. Regeringen havde endvidere besluttet at tage initiativ til, at den nødvendige opfølgning straks blev sat i værk. De enkelte ministre blev opfordret til at sikre gennemførelse af regeringens kommende initiativer på deres respektive områder.

Med brevet fulgte et bilag vedrørende regeringens kommende initiativer på området. Det fulgte bl.a. heraf, at der kun burde være ansat én særlig rådgiver pr. ministerium, at der snarest ville blive udsendt en standardkontrakt for ansættelse af særlige rådgivere, der var tilpasset anbefalingerne i betænkningen, at de særlige rådgivere fremover ikke ville kunne fungere i deres stilling under folketingsvalgkampe, og at de derfor opsiges og fritstilles ved udskrivelsen af valg. Endvidere ville der blive indført et introduktionsforløb for nye særlige rådgivere, hvor de ville blive introduceret til de grundlæggende forvaltningsretlige regler og praksis samt ministeriernes organisation. Det enkelte ministerium blev i denne forbindelse anmodet om grundigt at introducere de særlige rådgivere til ministeriets organisation og arbejdsformer. Endelig blev det besluttet, at der, med henblik på at sikre større åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere, skulle offentliggøres en samlet oversigt over de ansatte særlige rådgivere på Statsministeriets hjemmeside.

Finansministeriets departementschef udsendte herefter den 10. december 2004 en cirkulæreskrivelse til ministerierne med ny standardkontrakt, som var tilpasset anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004. Standardkontrakten skulle anvendes ved ansættelse af nye særlige rådgivere. Det blev i skrivelsen særligt fremhævet, at den særlige rådgiver opsiges og fritstilles ved udskrivelsen af valg. Opsigelse og fritstilling skulle som hidtil ske med seks måneders varsel til udgangen af en måned. Rådgiveren skal frtages fra sit arbejde i valgkampperioden og forlade arbejdspladsen i ministeriet, ligesom der ikke må være adgang til ministeriets netværk, e-postsystemer mv. Det blev fremhævet, at der ikke er begrænsninger i, hvad rådgiverne kan beskæftige sig med som privatpersoner i den perio-

de, hvor de er fritaget fra arbejdet. Det fremgik endvidere, at ministeriet kunne vælge efterfølgende at annullere opsigelsen, såfremt regeringen fortsætter efter valget. I et sådant tilfælde bortfalder den hidtidige løn i den resterende del af perioden, således at der ikke i en periode kan oppebæres dobbelt løn i samme stilling.

Den nye standardkontrakt indeholdt bl.a. oplysninger om tavshedspligt, introduktionskurser, offentliggørelse af oplysninger på Statsministeriets hjemmeside, pensionsbidrag, arbejdstid, ferie, detaljerede regler for ansættelsens ophør samt øvrige vilkår for ansættelsesforholdet.

Derudover blev der i 2005 iværksat et introduktionsforløb for nye særlige rådgivere, bestående i et tilbagevendende introduktionskursus for nye særlige rådgivere afholdt af Finansministeriet og Justitsministeriet i fællesskab, om centraladministrationens organisering og virkemåde samt grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Den 22. februar 2005 udsendte Finansministeriets departementschef en supplerende cirkulæreskrivelse vedrørende ansættelseskontrakter for særlige rådgivere. I skrivelsen blev det præciseret, hvad der gjaldt for rådgivere, som ikke var ansat efter den nye standardkontrakt. Det blev præciseret, at hvis der ikke var udnævnt en ny minister for det pågældende ministerium, kunne den særlige rådgiver fortsætte ansættelsen på de hidtidige ansættelsesvilkår. Ved en ny minister bør eventuel fortsat ansættelse som særlig rådgiver ske på ny standardkontrakt. Tilsvarende, hvis den særlige rådgiver flytter med ministeren til et andet ministerium.

3.4 Rigsrevisionens beretning 02/2009 om brugen af særlige rådgivere og opfølgning herpå

I forbindelse med folketingsvalget i 2007 var der en del debat om brugen af de særlige rådgivere. Der var bl.a. kritik af, at de særlige rådgivere førte valgkamp for ministeren og ministerens parti, samtidig med at de fik løn fra ministeriet.

Der blev i den forbindelse stillet en række spørgsmål til regeringen i Folketinget om bl.a. bistand fra særlige rådgivere under valgkamp, herunder anmodning om oversendelse af særlige rådgiveres korrespondance vedr. forberedelse af valg. (For så vidt angår en samlet behandling af de pro-

blemstillinger vedr. særlige rådgivere, der har været rejst fra politisk side siden afgivelsen i 2004 af betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand, henvises til kapitel 5).

Statsrevisorerne anmodede den 10. december 2008 Rigsrevisionen om at undersøge brugen af særlige rådgivere, herunder hvordan og i hvilket omfang regeringen på dette område havde fulgt op på betænkning nr. 1354/1998, Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 samt især betænkning nr. 1443/2004.

Rigsrevisionen blev bl.a. bedt om at besvare følgende spørgsmål:

- Hvor mange særlige rådgivere har skiftende regeringer haft ansat siden 1998?
- Har dette antal været i overensstemmelse med oplysningerne på Statsministeriets hjemmeside, siden man begyndte denne praksis?
- I hvilket omfang er særlige rådgivere underlagt departementschefens ledelsesansvar, og i hvilket omfang har særlige rådgivere eventuelle instruktionsbeføjelser i departementet?
- På hvilket grundlag fastsættes særlige rådgiveres aflønning, og hvad har deres aflønning typisk udgjort?
- Har rådgiverne været ansat efter en standardkontrakt for særlige rådgivere, siden den blev indført?
- Kan det bekræftes, at særlige rådgivere er blevet opsagt og fritstillet ved udskrivelse af folketingsvalg?
- Hvilken information har Folketinget modtaget om særlige rådgivere i forbindelse med forespørgselsdebatter, samråd, udvalgsspørgsmål og § 20-spørgsmål?

Det overordnede formål med undersøgelsen var at vurdere, hvordan ordningen med de særlige rådgivere fungerede. Rigsrevisionen baserede sin undersøgelse på gennemgang af sagsmateriale fra Finansministeriet og Statsministeriet. Endvidere indhentede og gennemgik Rigsrevisionen samtlige personalesager for ministrenes særlige rådgivere siden 1998, ligesom der blev stillet spørgsmål til samtlige ministerier om brugen af de særlige rådgivere.

Rigsrevisionen afgav i december 2009 beretning 02/2009 om brugen af særlige rådgivere.

Rigsrevisionens konklusioner faldt i tre dele:

Rigsrevisionen konkluderede for det første, at regeringen i 2001 fulgte op på anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998 og Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 fra 2001. Regeringen iværksatte således en række initiativer, der fulgte anbefalingerne i betænkningen og redegørelsen. Initiativerne indgik i statsministerens udmeldinger fra 2001 og 2004 til sine ministerkolleger. Udmeldingerne blev suppleret af cirkulæreskrivelser fra henholdsvis statsministerens og finansministerens departementschef og standardkontrakter i 2001 og 2004 til brug ved ansættelse af de særlige rådgivere. Regeringens initiativer fulgte således anbefalingerne fra betænkning nr. 1443/2004.

Rigsrevisionen konkluderede videre, at ministeriernes brug af de særlige rådgivere fulgte regeringens retningslinjer for ansættelse og anvendelse af de særlige rådgivere og hermed anbefalingerne fra betænkning nr. 1443/2004. Det blev fremhævet, at ministerierne anvender standardkontrakten, og at den særlige rådgiver er underlagt departementschefens ledelse og ikke selv har instruktionsbeføjelse over almindelige embedsmænd bortset fra medarbejdere, der er ansat med presse- og kommunikationsopgaver. Endelig bliver de særlige rådgivere opsagt og fritstillet i forbindelse med folketingsvalg. Rigsrevisionen bemærkede, at den overvejende del af de daværende særlige rådgivere ikke havde deltaget i et kursus i offentlig forvaltning, som anbefalet i betænkningen, da der ikke havde været udbudt et sådant kursus siden 2006.

Rigsrevisionen fremhævede, at der kun kunne konstateres enkelte uklarheder i praksis vedrørende de særlige rådgiveres fritstilling og genansættelse ved folketingsvalg. Uklarhederne vedrørte spørgsmålet om modregning i den særlige rådgivers løn i fritstillingsperioden, efter at der er udskrevet valg, herunder om der skal ske udbetaling af minimalerstatning, når den pågældende særlige rådgiver efter valgperioden genindtræder i samme eller i en tilsvarende stilling ved f.eks. at følge ministeren over i et nyt ministerium. Den uens praksis var dog ikke i modstrid med retningslinjerne.

I forlængelse heraf bemærkede Rigsrevisionen, at disse uklarheder ifølge Statsministeriet og Finansministeriet ville blive afklaret, når en påtænkt vejledning og ny standardkontrakt for ansættelse af særlige rådgivere blev taget i brug – formentlig primo 2010 – og der var således ikke umiddel-

bart behov for nye initiativer på området i forhold til anbefalingerne fra betænkning nr. 1443/2004.

Rigsrevisionen konkluderede endelig, at Folketinget især i de seneste år havde modtaget en betydelig mængde information om de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår, herunder om deres lønforhold, deres arbejdsopgaver og generelt om brugen af dem. Dette var sket på baggrund af en række folketingsspørgsmål om de særlige rådgivere. Rigsrevisionen bemærkede, at flere af de emner, der blev drøftet i Folketinget frem til 2004, efterfølgende blev afklaret med initiativer i forlængelse af betænkning nr. 1443/2004. Der var bl.a. skabt større åbenhed om de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår, ligesom der var indført en ny standardkontrakt.

Statsrevisorerne behandlede beretningen på deres møde den 16. december 2009. Af Statsrevisorernes bemærkninger til beretningen fremgik, at Statsrevisorerne fandt det positivt, at regeringens initiativer fulgte anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004 – herunder bl.a. anvendelse af en standardkontrakt ved ansættelse og opsigelse af særlige rådgivere, som fritstilles ved udskrivning af folketingsvalg, at ministerierne fulgte regeringens retningslinjer for ansættelse og anvendelse af særlige rådgivere, at der på denne baggrund var skabt den af Folketinget efterlyste større åbenhed om de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår og at enkelte uklarheder ville blive afklaret i en ny vejledning og standardkontrakt primo 2010.

Finansministeriets departementschef udsendte den 12. februar 2010, bl.a. som opfølgning på Rigsrevisionens beretning 02/2009, en ny vejledning vedrørende ansættelsesforhold for særlige rådgivere til ministerierne. Til vejledningen var knyttet en ny standardkontrakt samt et standardorienteringsbrev til den særlige rådgiver til anvendelse ved udskrivelse af folketingsvalg. Baggrunden for beslutningen om at udarbejde en ny vejledning var, at der i praksis havde været visse uklarheder i forbindelse med ministeriernes håndtering af proceduren for fritstilling af særlige rådgivere ved udskrivelse af valg.

Vejledningen havde til formål at præcisere en række konkrete forhold vedrørende særlige rådgivere og deres ansættelsesforhold, specielt med fokus på forholdene i forbindelse med udskrivelse af folketingsvalg. Vejledningen tog både sigte på særlige rådgivere ansat i henhold til standardkontrakten fra 2004 og på særlige rådgivere ansat i henhold til den nye standardkontrakt.

I forbindelse med regeringsomdannelsen den 23. februar 2010 udsendte Finansministeriet en supplerende skrivelse af samme dato til ministerierne med præcisering af reglerne om de særlige rådgiveres afholdelse af ferie i fritstillingsperioden samt om inddragelse af personalegoder og kompensation herfor.

Den 26. august 2011 blev der af Personalestyrelsen udsendt en revideret vejledning med præcisering af reglerne for den særlige rådgivers afholdelse af ferie i fritstillingsperioden samt opsigelse og fritstilling ved udnævnelse af ny minister og regeringsrokader.

En ny regering tiltrådte den 3. oktober 2011. Den nye regering tog i lighed med den tidligere reglerne og retningslinjerne i betænkning nr. 1443/2004 til efterretning. Regeringen udmeldte den 6. oktober 2011 et nyt regelsæt for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere.

Regelsættet indebar, at flertallet af ministre (14)¹ maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. En række ministre (9), der er medlem af regeringens økonomiudvalg eller regeringens koordinationsudvalg med ekstra koordinerende opgaver, kunne maksimalt ansætte to rådgivere.

Derudover indførtes der nye regler for aflønning af særlige rådgivere. Rådgivernes løn skal således afhænge af uddannelsesniveau, kvalifikationer og erfaringer. Der fastsættes et maksimalt lønniveau for rådgiverne, således at flertallet af disse kan modtage op til maksimalt 75 % af ministerens løn, mens rådgivere for ministre, der er med i økonomiudvalg eller koordinationsudvalg, kan modtage op til 85 % af ministerens løn.

3.4.1 Debatten der ledte frem til vedtagelse V 11 og nyt udvalgsarbejde

I 2010 opstod der igen debat om de særlige rådgiveres rolle i en række konkrete enkeltsager, som bl.a. rejste spørgsmål om de retlige rammer med hensyn til særlige rådgiveres tavshedspligt mv. For en bredere beskrivelse af de relevante problemstillinger henvises i øvrigt til kapitel 5.

Som følge af dels den forudgående debat om særlige rådgiveres ageren i de konkrete enkeltsager, dels den nye regerings udmelding af ændrede retningslinjer vedrørende særlige rådgivere, blev der på foranledning af

¹ Med den seneste ministerrokade i oktober 2012 er situationen nu, at 15 ministre må have 1 særlig rådgiver, mens 8 ministre må have 2 særlige rådgivere.

Pia Kjærsgaard, Kristian Thulesen Dahl, Peter Skaarup, Søren Espersen og Martin Henriksen (alle Dansk Folkeparti) den 14. december 2011 afholdt en hasteforespørgselsdebat i Folketinget.

Forespørgsel nr. F 10 til statsministeren havde følgende ordlyd:

”Hvad kan statsministeren oplyse om regeringens anvendelse af særlige rådgivere (spindoktorer), herunder regeringens kraftige udvidelse af ordningen, og hvad er regeringens holdning til ændringer i ordningen, så ministre i højere grad pressemæssigt serviceres af fastansatte i ministerierne?”

Debatten indledtes med en begrundelse for forespørgslen. Der blev her henvist til dels de nylige konkrete sager vedrørende særlige rådgiveres ageren, dels til regeringens ændrede retningslinjer vedrørende antallet af særlige rådgivere. Det blev anført, at man var på vej mod en ”amerikanisering” af systemet, hvor man stille og roligt udskifter embedsmænd, dvs. spindoktorer, efterhånden som man udskifter ministre.

Statsministeren gennemgik i sit svar udviklingen i de eksisterende regler og retningslinjer, med særligt fokus på betænkning nr. 1443/2004 og Rigsrevisionens beretning 02/2009. Det blev fremhævet, at regeringen støttede de nuværende regler og retningslinjer, og at Rigsrevisionen i sin undersøgelse havde bekræftet, at disse var velfungerende og hensigtsmæssige.

Om regeringens nye retningslinjer vedrørende særlige rådgivere bemærkede statsministeren, at der var fastlagt maksimumgrænser for aflønnningen af de særlige rådgivere, således at lønniveauet ikke løber løbsk.

Derudover fremhævede statsministeren, at medlemmer af regeringens koordinationsudvalg og medlemmer af regeringens økonomiudvalg fremover vil kunne ansætte to særlige rådgivere. De øvrige ministre kan kun ansætte én særlig rådgiver. Baggrunden for den beslutning blev anført at være, at der stilles større krav til koordineringsopgaverne i en trepartiregering.

Den efterfølgende debat i Folketinget var koncentreret om ganske få spørgsmål vedrørende særlige rådgivere.

Debatten i Folketinget fokuserede fra oppositionens side særligt på stigningen i antallet af særlige rådgivere, på aflønningen af de særlige rådgivere og på ansættelsesprocedurer ved ansættelse af særlige rådgivere.

Det blev fra oppositionens side bl.a. gjort gældende, at der blev brugt skattepenge på at hjælpe ministeren med at udsprede partitaktiske synspunkter og på at lække fordelagtige historier for ministeren. Der blev endvidere stillet spørgsmålstejn ved, hvad man får for de penge, som ikke kan klares af det eksisterende embedsapparat.

De nye lofter for lønninger til særlige rådgivere blev kritiseret som værende alt for høje.

Det øgede antal særlige rådgivere blev kritiseret, ligesom det blev fremhævet, at det var svært at forsvare, at de ansøgningsfrister, man havde fastsat i forbindelse med ansættelse af medarbejdere, ikke var i overensstemmelse med de normale regler. Der havde således efter oppositionens opfattelse i forbindelse med regeringsskiftet ikke været tale om reelle stillingsopslag, idet stillingerne var besat inden ansøgningsfristens udløb.

Der blev fra oppositionens side rejst det spørgsmål, om der er et demokratisk problem i, at der er ansat så mange særlige rådgivere rundt omkring den enkelte minister, at vedkommendes budskab skal igennem flere lag eller filtre, før det kommer ud til borgerne. Det blev i den forbindelse anført, at der er etableret et udvidet skatteyderbetalt filter imellem magthaverne og borgerne.

Der blev fra oppositionens side argumenteret for, at det var vigtigt, at et sagkyndigt udvalg fik lejlighed til at se på reglerne igen.

Fra regeringens side blev det fremhævet, at der nu var fastlagt et loft for lønniveauet som betød, at det gennemsnitlige lønniveau nu var lavere end under den tidligere regering. Det blev endvidere fremhævet, at man for så vidt angår antallet af særlige rådgivere fuldt ud holdt sig inden for rammerne af betænkning nr. 1443/2004. Det blev endvidere afvist, at de gældende ansættelsesprocedurer og regler ikke var blevet overholdt.

Fra Enhedslistens side blev det særligt fremhævet, at det var de særlige rådgiveres arbejdsmetoder og de sager, der var blevet afsløret i denne

forbindelse, som var den virkelige begrundelse for, at der var brug for at kigge på de særlige rådgiveres rolle igen.

Fra dele af oppositionens side blev det endvidere anført, at man var imod ansættelsesformen for særlige rådgivere, hvorefter de skal gå af sammen med ministeren. De særlige rådgivere får dermed en loyalitet, der minder om en lænkehunds. Det blev fremhævet, at rådgiverne i stedet bør ansættes i det traditionelle embedsmandssystem.

Forespørgselsdebatten mandede ud i, at et enigt Folketing stemte for vedtagelse V 11, som havde følgende ordlyd:

”På baggrund af den seneste tids debat om de særlige rådgiveres funktion og antal konstaterer Folketinget, at der er behov for, at et sagkyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, berunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.”

3.4.2 Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revision af statsregnskabet for 2011

Rigsrevisionen afgav i november 2012 beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011. Et særskilt afsnit E heri handlede om ansættelse og aflønning af særlige rådgivere.

Rigsrevisionen konkluderede herom, at det var Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne generelt følger gældende regler og retningslinjer for særlige rådgivere. Dette gælder både i forhold til ansættelsesprocessen og i forhold til de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår.

Det var dog Rigsrevisionens vurdering, at ansættelsesprocessen i mange tilfælde kun havde haft mindre betydning for, hvem der blev ansat som særlig rådgiver, da de fleste ministerier valgte at fastansætte den særlige rådgiver, der også var midlertidigt ansat. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat.

Set i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter fandt Rigsrevisionen at det kunne overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at ansættelsesprocessen for særlige rådgivere følger helt samme procedurer som for almindelige ansættelser. Rigsrevisionen anbefalede, at det vurderes, om reglerne kan

tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødvendig proformaansættelsesproces.

Vedrørende de særlige rådgiveres løn konstaterede Rigsrevisionen, at ud af de 34 særlige rådgivere, som var omfattet af undersøgelsen, var 20 ansat med et lønniveau svarende til maksimumsrammerne, mens 14 var ansat med et lavere lønniveau.

Rigsrevisionen fandt i øvrigt, at Finansministeriet havde imødekommet anbefalingerne i betænkningen om åbenhed om ansættelsesvilkår for særlige rådgivere. Ministeriet havde således bl.a. bragt oplysninger om maksimumsrammer for rådgivernes løn på ministeriets hjemmeside. Rigsrevisionen fandt dog, at det kunne tydeliggøres, således at det klart fremgår, at der er tale om maksimumsrammer eksklusive pension og eventuelle engangsvederlag.

En sådan præcisering er efterfølgende foretaget på Finansministeriets hjemmeside.

Kapitel 4

Udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv.

Ifølge kommissoriet skal udvalget gennemgå de eksisterende regler og retningslinjer for særlige rådgivere og vurdere behovet for præciseringer; i kommissoriet benævnt som et ”serviceeftersyn”. Som en del af grundlaget for at foretage et sådant serviceeftersyn skal udvalget foretage en kortlægning og beskrivelse af udviklingen i praksis siden 2004, især vedrørende de særlige rådgiveres funktioner, men også vedrørende deres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund.

I dette kapitel redegøres der for resultatet af den kortlægning og beskrivelse af udviklingen, som udvalget har foretaget med sine undersøgelser.

Som baggrund herfor indledes kapitlet med afsnit 4.1, der indeholder en kort redegørelse for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. frem til 2004 på baggrund af betænkningen om forholdet mellem minister og embedsmænd fra 1998 (betænkning nr. 1354/1998) og betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand fra 2004 (betænkning nr. 1443/2004).

Anvendelsen af særlige rådgivere er ikke noget specielt dansk fænomen, og der gives derfor i afsnit 4.2 en kortfattet oversigt over erfaringerne fra andre lande.

På grundlag af resultaterne af udvalgets interview- og spørgeskemaundersøgelser redegøres der derefter i afsnit 4.3 for udviklingen i praksis for de særlige rådgivere med fokus på perioden fra 2003 til og med 2012. Redegørelsen er afslutningsvis sammenfattet i afsnit 4.3.4.

Den historiske udvikling i de særlige rådgiveres bistand til regeringen og dens ministre er belyst i kapitel 3.

4.1 De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. frem til 2004

4.1.1 De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. før 1998

Som beskrevet i kapitel 3 blev særlige rådgivere for ministrene først defineret som en særskilt ansættelseskategori i ministerierne med betænkning nr. 1354/1998.

Antal

Da særlige rådgivere ikke fandtes som en særskilt ansættelseskategori, var det i 1998 ikke muligt præcist at opgøre det hidtidige antal særlige rådgivere. Der var også tidligere sådanne rådgivere for ministrene, men de var ansat på samme vilkår som almindelige embedsmænd. Det er derfor ikke muligt at opgøre mere præcist, hvor mange de var, og hvilke ministre, der havde en sådan rådgiver. Alt taler for, at de var ganske få. Det blev konkluderet i betænkning nr. 1354/1998, at der ikke kunne iagttages væsentlige ændringer over tid, men at der dog samlet set var en svagt stigende tendens til ansættelse af særlige rådgivere op gennem 1980'erne og 90'erne.

Baggrund

Det blev konkluderet i betænkning nr. 1354/1998, at det danske system historisk og i 1998 var kendetegnet ved, at der var ganske få personer, som blev rekrutteret i kraft af deres partipolitiske baggrund.

I betænkningen blev der peget på, at der hidtil havde været fire typer af særlige rådgivere for ministrene.

For det første informations- og pressemedarbejdere, der blev rekrutteret uden for centraladministrationen, men som ikke havde en partipolitisk baggrund.

For det andet embedsmænd i ministeriet, der kom til at stå ministeren nær og derfor blev placeret som særlige rådgivere tæt på ministeren. Disse blev ansat i kraft af en særlig god ”kemi”.

For det tredje havde der været særlige rådgivere, der blev rekrutteret inden for centraladministrationen i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold.

Endelig havde der for det fjerde været en gruppe, der blev rekrutteret uden for centraladministrationen, og hvor partipolitisk tilhørsforhold var indgået som et centralt kriterium ved ansættelsen.

Funktion

I betænkning nr. 1354/1998 blev der endvidere peget på tre mulige funktioner, som de særlige rådgivere med fordel kunne varetage.

For de første kunne det være en fordel for en ny minister at rekruttere en person, som vedkommende kendte og følte sig tryk ved. Denne funktion er efterfølgende blevet omtalt som ”støttepædagogfunktionen”. For det andet kunne det være en fordel med en politisk rekrutteret medarbejder, som kunne bistå ministeren med at se med friske øjne på det ministerielle system og fungere som en ”fri fugl” heri. Samme funktion bliver ofte omtalt som ”kloge Aage-funktionen”. Endelig kunne en politisk rekrutteret rådgiver have den fordel, at vedkommende har et særligt kendskab til ministerens politiske bagland i folketingsgruppe og parti. Denne funktion betegnes ofte som den såkaldte ”forbindelsesofficer-funktion”.

4.1.2 De særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. fra 1998-2004

Antal

Det fremgår af betænkning nr. 1443/2004, at der før regeringsskiftet i efteråret 2001 (pr. 1. september) var ansat i alt 10 særlige rådgivere fordelt på 9 af de i alt 20 ministerier.

Da VK-regeringen tiltrådte i november 2001, meddelte daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, at hver minister måtte ansætte én særlig rådgiver til at varetage pressebetjening. I 2003 (pr. 1. september) var der således ansat én særlig rådgiver i 13 af de i alt 18 ministerier, og i 2004 (pr. 1. maj) havde 14 af regeringens 18 ministre ansat en særlig rådgiver. Ingen ministre havde ansat mere end én særlig rådgiver.

Det blev på den baggrund konstateret i betænkning nr. 1443/2004, at ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene over de seneste par år var blevet mere udbredt, mens der – som følge af regeringens egen beslutning herom – ikke var sket en udvikling i retning af flere særlige rådgivere pr. minister.

Baggrund

Det blev i 2004 konkluderet, at omtrent halvdelen af regeringens særlige rådgivere havde en baggrund som journalister enten ved store dagblade eller den elektroniske nyhedspresse. Hovedparten af disse var rekrutteret i forbindelse med regeringsskiftet og havde ikke nogen forudgående erfaring fra ansættelser i centraladministrationen eller det politiske system i øvrigt. Denne gruppe af særlige rådgiveres baggrund for ansættelsen i ministerierne var først og fremmest et kendskab til det politiske system og navnlig pressens relationer hertil gennem deres tidligere ansættelser som politiske journalister.

Det blev endvidere konkluderet, at den anden halvdel af regeringens særlige rådgivere kunne opdeles i to lige store grupper. 3-4 særlige rådgivere var rekrutteret fra kommunikationsstillinger, enten i andre politiske organisationer eller interesseorganisationer. Hertil kom en gruppe på 3-4 særlige rådgivere, der havde en baggrund som medarbejdere i Venstres Christiansborg-sekretariat. Disse særlige rådgiveres forudsætninger for ansættelsen var et forudgående kendskab til ministeren personligt samt til dens partiorganisation og folketingsgruppe. Derudover antog udvalget, at disse medarbejdere også havde et godt kendskab til Folketingets arbejdsform, partierne mv.

Det var udvalgets vurdering i 2004, at de daværende særlige rådgivere snarere var rekrutteret på baggrund af professionelle faglige kompetencer, særligt i relation til kommunikation, end ud fra deres partipolitiske baggrund.

Funktioner

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen samt de gennemførte interview i 2003/2004 tegnede der sig et klart billede af, at den daværende regerings særlige rådgivere i overvejende grad var beskæftiget med pressebetjeningsrelaterede opgaver, samt – i betydeligt mere begrænset omfang – med opgaver i relation til ministerens partimæssige bagland. Dette afspejledes i øvrigt også derved, at samtlige særlige rådgivere, med en enkelt undtagelse, havde titel af pressechef, informationsmedarbejder eller lignende.

Det generelle billede var derfor, at en stor del af de særlige rådgiveres arbejdstid blev brugt på at bistå ministeren med pressebetjeningen. Det kunne dog ikke konkluderes, at der var tale om en meget homogen gruppe.

pe, som i alt væsentligt var beskæftiget med den samme type opgaver i ministerierne. Der var en betydelig forskel mellem de særlige rådgiveres rådgivning og bistand på presseområdet, herunder i hvilket omfang presserådgivningen også vedrørte den generelle politisk-taktiske rådgivning af ministeren.

Integration i ministerierne

Det var udvalgets vurdering i 2004, at de særlige rådgivere generelt var velintegrerede i ministerierne, og at der eksisterede relativt veldefinerede rammer om deres funktioner og samspil med det øvrige embedsværk.

Dette skyldtes flere forhold, men først og fremmest syntes retningslinjerne for de særlige rådgivere fra betænkning nr. 1354/1998 at have medvirket til at gøre de særlige rådgiveres rolle væsentlig mindre kontroversiel. Dette gjaldt særligt præciseringen af de særlige rådgiveres tilknytning til ministeren og dennes funktionsperiode, samt præciseringen af, at de særlige rådgivere skal ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner uden instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i linjen.

Indplacering i ministeriet

Det viste sig i 2004, at samtlige særlige rådgivere var ansat i ministersekretariatet eller andre tilknyttede stabsfunktioner. De særlige rådgivere var samtidig alle ansat med en anden personalechef end chefen for ministersekretariatet.

Instruktionsbeføjelser

Det var udvalgets opfattelse, at det varierede mellem ministerierne, om det var departementschefen eller ministeren, der blev opfattet som den særlige rådgivers direkte chef. Generelt mente de særlige rådgivere i mindre grad end departementscheferne, at departementscheferne havde ansvaret for at sikre, at de særlige rådgivere i deres arbejde holdt sig inden for reglerne.

Udvalget konkluderede samtidig, at samarbejdet mellem de særlige rådgivere og departementscheferne i praksis syntes at være velfungerende, baseret på gensidig respekt og en anerkendelse af nødvendigheden og værdien af et tæt samarbejde.

Endelig påpegede udvalget, at variationen i opfattelsen af, hvem der havde ansvaret for den særlige rådgiver, ikke syntes at give anledning til usikkerhed om ledelsesforhold mv. i ministeriet i det daglige arbejde. Udvalget fandt, at præciseringen i betænkning nr. 1354/1998 af, at særlige rådgivere ikke kan have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk i linjen, havde en væsentlig praktisk betydning i ministerierne.

4.2 Anvendelsen af særlige rådgivere i andre lande

Anvendelsen af særlige rådgivere er ikke noget specielt dansk fænomen. Der er i de vestlige demokratier en praksis, hvorefter ministrene har mulighed for at knytte medarbejdere til sig, hvis opgave er at bistå og rådgive dem, og hvis ansættelse er knyttet sammen med ministeren, således at de forlader deres stilling samtidig med ministeren, eller når ministeren beslutter at bringe ansættelsen til ophør. Stillingsbetegnelserne varierer, men rådgiverne har grundlæggende en status, der svarer til de særlige rådgivere, som er knyttet til danske ministre. I systemer med ministerkabinetter, det vil sige et sekretariat bestående af en gruppe håndplukkede rådgivere udpeget af og tilknyttet ministeren, kan sondringen mellem særlige rådgivere og almindelige embedsmænd dog være mindre klar.

I den sammenhæng er det væsentligt at sondre mellem på den ene side særlige rådgivere knyttet til de enkelte ministre og på den anden side departementschefer, statssekretærer og styrelseschefer, der i nogle lande i større eller mindre omfang bliver ansat efter partipolitiske kriterier eller opfattes som politiske embedsmænd, der stiller deres stillinger til rådighed ved regerings- eller ministerskifte.

Brugen af særlige rådgivere og diskussionen om deres ansættelse, opgaver og status går således på tværs af sondringen mellem forvaltningssystemer, hvor de ledende stillinger udelukkende besættes på meritbasis (dvs. på grundlag af traditionelle faglige embedsmandskvalifikationer), og systemer, hvor der sker politisk ansættelse i stillinger på øverste administrative niveau. Det er væsentligt at fremhæve, at det brud med det ministerielle hierarki, som ligger i ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene, har ført til en understregning af det vigtige i, at de særlige rådgivere ikke har instruktionsbeføjelser over for embedsmændene i det ministerielle hierarki.

Grundlaget for den følgende kortfattede oversigt over erfaringerne fra andre lande er OECD-rapporten *Ministerial Advisors. Role Influence and Management* (OECD Publishing, 2011) og OECD's årlige rapport *Government at A Glance* (OECD Publishing, 2011), hvis seneste udgave indeholder relevante oversigter over anvendelsen af særlige rådgivere og deres indpasning i ministeriernes organisation i de enkelte medlemslande.

Grundlaget for OECD's rapporter og oversigter er spørgeskemaundersøgelser gennemført i medlemslandene. 2011-rapporten om særlige rådgivere bygger således på dels en undersøgelse, hvor spørgeskemaer blev besvaret af tværgående instanser i landenes centralforvaltninger, herunder statsministerier, finansministerier og centrale personaleenheder, dels en undersøgelse, hvor spørgeskemaer blev besvaret af de særlige rådgivere. 27 lande bidrog i varierende omfang til undersøgelsen. I dette afsnit refereres til erfaringerne fra de vesteuropæiske lande, Australien, Canada og New Zealand.

Der henvises yderligere til afsnittene om forholdene i Norge, Sverige og Storbritannien i betænkning nr. 1354/1998 og betænkning nr. 1443/2004. Der er endelig en ret omfattende videnskabelig litteratur om emnet; den behandler dels rådgiver-problematikken dels det mere generelle spørgsmål om politisering af administrative udnævnelser forstået som anvendelsen af politiske, især partipolitiske kvalifikationskriterier frem for rene meritkriterier.

Anvendelsen af særlige rådgivere er et relativt nyt fænomen. Det har udviklet sig over nogle årtier og ikke mindst de allerseneste år i de vestlige demokratier. Baggrunden er efter alt at dømme den samme: Ministre, der både insisterer på deres kompetence som politiske chefer for forvaltningen, og som oplever et voldsomt pres fra medier, der arbejder uafbrudt 24 timer i døgnet.

Dette slår igennem i de opgaver, som er henlagt til særlige rådgivere. De består i høj grad i en kombination af, hvad der i OECD's sprogbrug beskrives som strategisk og politisk rådgivning, som tilsammen dækker over, hvad der i dansk sprogbrug defineres som faglig og politisk-taktisk rådgivning, samt i medierådgivning og mediekontakt. Det er også sådan, at rådgiverne løser opgaver i relation til ministerens parti og indgår i spillet med interesseorganisationer og andre eksterne interessenter.

Der er i spørgeskemaundersøgelserne overensstemmelse mellem de særlige rådgiveres svar og embedsmændenes svar på spørgsmålet om, hvad det er for opgaver, som rådgiverne bidrager til at løse. Der er dog, ligesom i nærværende udvalgs undersøgelser af de danske forhold, jf. afsnit 4.3, ikke fuldstændig enighed om vægtningen af opgaverne.

Rådgiverne lægger mere vægt på deres strategiske støtte til ministrene og deres støtte til ministeren i parlamentarisk sammenhæng. Deres vurdering af egne opgaver afviger dermed i nogen grad fra den vurdering af rådgivernes indsats, som embedsmændene giver udtryk for. Omvendt ser embedsmændene, i højere grad end rådgiverne selv, de særlige rådgivere som presse- og politiske kommunikationsrådgivere og som støtter for ministeren, når det gælder om at vurdere ministeriets virksomhed i ministerens og regeringens partipolitiske perspektiv.

Udviklingen, som indebærer en vækst i antallet af særlige rådgivere, har i mange lande skabt en betydelig kritisk opmærksomhed om ansættelsen af særlige rådgivere. Det gælder såvel parlamentarisk, blandt almindelige embedsmænd som i medierne.

Den kritiske opmærksomhed har ført til løbende overvejelser om, i hvilket omfang og hvordan man bør regulere ansættelsen af særlige rådgivere og deres virksomhed. Der er nogen variation her, idet man i nogle lande har lovgivet, mens man i andre lande regulerer ved en normsætning gennem særlige adfærdskodeks. Det sidste gælder f.eks. i Storbritannien, hvor den særlige ”Committee on Standards in Public Life” bl.a. har til opgave at overvåge og rapportere om rådgivernes adfærd vurderet i forhold til normerne i kodeks. Nogle gange tager reguleringen yderligere form af formulering af en etisk forskrift eller et etisk normsæt, mens den i andre lande – herunder Danmark – tager form af en præcisering af de retlige normer, som de særlige rådgivere er underlagt som medarbejdere i den offentlige forvaltning, hvor det, der adskiller dem fra deres kolleger blandt de almindelige embedsmænd, er deres særlige tilknytning til ministeren og deraf følgende forskelle med hensyn til ansættelsesforhold og opgaver.

Såvel det britiske kodeks som de danske retningslinjer for ansættelse af særlige rådgivere, der blev fastlagt med baggrund i anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004, er optrykt som bilag til OECD-rapporten.

Indholdsmæssigt koncentrerer reguleringen af de særlige rådgivere i de respektive lande sig i hovedsagen om følgende forhold:

- Ansættelsesproceduren, hvor det normale er, at ministeren diskretionært, dvs. efter eget skøn, ansætter den eller de rådgivere, som han eller hun finder egnet til stillingen.
- Afskedigelsesproceduren, hvor det helt generelt er ministerens afgørelse, hvornår en rådgiver skal fratræde sin stilling, og hvor det ligeledes generelt er sådan, at de særlige rådgiveres ansættelse ophører, når ministeren forlader sin post, fordi regeringen træder tilbage, fordi ministeren træder tilbage, eller fordi ministeren overtager en ny post i regeringen.
- Ansættelseskompetencen, hvor det følger af ovenstående, at beslutningen reelt er ministrenes, men hvor det formelt i nogle lande er sådan, at de enkelte ansættelser skal godkendes af regeringschefen, og hvor det yderligere i enkelte lande (f.eks. New Zealand) er sådan, at det formelt er en central personaleadministrativ myndighed, der udvælger og ansætter særlige rådgivere.
- Antal og ressourceforbrug, hvor man overalt er optaget af at sikre, at tilknytningen af særlige rådgivere ikke bryder med det grundlæggende meritprincip, som man generelt tilslutter sig. Reguleringen sker enten ved et loft over antallet af rådgivere eller ved et budgetloft over udgifterne til særlige rådgivere. Det normale er, at ministre kan have og i praksis har én eller to rådgivere, idet det dog i flere lande, bl.a. Storbritannien, er sådan, at regeringschefen kan knytte væsentligt flere særlige rådgivere til sin stab.
- Åbenhed om de særlige rådgiveres antal, baggrund, økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser samt deres løn er overalt genstand for regulering, om end i varierende omfang. Åbenheden sikres ofte gennem offentliggørelse af de nævnte oplysninger på særlige hjemmesider på internettet.
- Rådgivernes placering i det administrative hierarki har overalt stor opmærksomhed. Spørgsmålet er, om rådgiverne kan have instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd i den ministerielle

forvaltning. Spørgsmålet er også, om de kan optræde på ministerens vegne samt træffe og formelt underskrive afgørelser på dennes vegne. Den generelle tendens i reguleringen er restriktiv, men OECD-rapporten viser, at disse spørgsmål i adskillige lande vurderes som vigtige. I Storbritannien har usikkerhed om netop rådgivernes begrænsede instruktionsbeføjelser ført til opstramninger af kodeks.

Når der i OECD's rapporter udtrykkes frygt for en politisering af embedsapparatet gennem en øget ansættelse af særlige rådgivere, ligger der heri, at der er tale om en politisering, der går videre end den, der i mange lande allerede består i, at der sker ansættelse efter partipolitiske kriterier ved udnævnelser til stillinger på øverste administrative niveau i ministerierne.

Konklusionen på OECD's undersøgelser er, at tilknytningen af særlige rådgivere til de enkelte ministre dækker et behov hos nutidens ministre for at have medarbejdere, som er knyttet til dem personligt, og som kan støtte og rådgive om alle de opgaver af ledelsesmæssig og politisk karakter, som påhviler en minister. Den almindelige udbredelse af særlige rådgivere i så godt som alle vestlige demokratier understreger eksistensen af dette behov uanset forskelle i indretningen af de enkelte landes ministerielle forvaltninger.

4.3 Udviklingen i de særlige rådgiveres rekruttering, opgaver og indplacering

Som nævnt ovenfor blev begrebet særlige rådgivere først defineret som en særskilt ansættelseskategori med betænkningen om forholdet mellem minister og embedsmænd fra 1998 (betænkning nr. 1354/1998). De særlige rådgiveres ansættelsesforhold samt de retlige rammer for deres virke blev yderligere præciseret i 2004 efter afgivelsen af betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand (betænkning nr. 1443/2004).

Det anførte betyder, at der fra og med begyndelsen af 2000-tallet er et godt grundlag for at kortlægge de særlige rådgiveres karakteristika. Dertil kommer, at der siden 1997 er indsamlet en række data, som for det første belyser udviklingen i de almindelige embedsmænds rådgivning af ministre, og som for det andet fra og med 2003 belyser de særlige rådgiveres opgaver og organisatoriske indplacering i ministerierne.

Der er tale om tre forskellige datasæt:

1. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer og ministersekretærer (ledere af ministersekretariater) samt referater af interview og møder med en række ministre, departementschefer og medlemmer af Folketinget. Disse data er indsamlet i 1997 i forbindelse med arbejdet i Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (betænkning nr. 1354/1998).
2. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretærer (ledere af ministersekretariater) samt referater af interview og møder med en række ministre, departementschefer og særlige rådgivere. Der blev derudover afholdt møder med medlemmer af Folketinget samt repræsentanter for medierne. Disse data er indsamlet i 2003 i forbindelse med arbejdet i Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (betænkning nr. 1443/2004).
3. Spørgeskemaer til ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretærer (ledere af ministersekretariater) samt referater af interview og møder med en række ministre, departementschefer og særlige rådgivere. Disse data er indsamlet i 2012 i forbindelse med arbejdet i nærværende udvalg. Der er derudover afholdt møder med medlemmer af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen samt politiske journalister.

I det følgende anvendes disse data til først at beskrive de særlige rådgiveres baggrund og udviklingen i gruppens sammensætning siden 2001. Dernæst analyseres de særlige rådgiveres opgaver, som de selv beskriver dem, og som de bliver beskrevet af først og fremmest ministre og departementschefer. Formålet er at kortlægge de særlige rådgiveres opgaver, som de aktuelt (2012) ser ud.

I forlængelse heraf er der også gennemført en analyse af udviklingen i rådgivernes opgaver samt i vurderingen af deres virksomhed. Sigtet hermed er først og fremmest at belyse udviklingen siden 2004. I det omfang det er muligt, er analysen udvidet til at omfatte udviklingen siden indsamlingen af data i 1997. Det lader sig herigennem gøre at foretage en vurdering af, hvordan indførelsen af systemet med særlige rådgivere i sin helhed har påvirket rådgivningen af ministrene. Endelig analyseres de særlige rådgiveres organisatoriske indplacering i ministerierne.

Det kan konstateres, at de to datasæt understøtter hinanden. Spørgeskemaerne, der er besvaret anonymt, giver et samlet og systematisk overblik over rådgivernes virksomhed og vurderingen af den, ligesom de systematisk belyser ministerrådgivningens omfang og udvikling siden 1997. Referaterne af interviewene, der efterfølgende er godkendt af de interviewede, belyser de samme problemer, men bidrager samtidig med mere nuancerede oplysninger og vurderinger. Der er generelt overensstemmelse mellem de to datasæt.

4.3.1 Rekrutteringen af særlige rådgivere

Siden 2001 er der sket en markant udvikling i rekrutteringen af de særlige rådgivere. Inden for en periode på godt og vel 10 år er rådgivernes erhvervmæssige baggrund og deres uddannelse undergået væsentlig forandring. Tabel 4.1 sonderer mellem rådgivere udnævnt under VK-regeringerne (fra 2001-2010) og rådgivere udnævnt under S-R-SF-regeringen (fra september 2011).

Tabel 4.1. De særlige rådgivere 2001-12

Rådgivernes baggrund og uddannelse	Udnævnt 2001-05	Udnævnt 2006-10	Udnævnt efter regeringsskiftet september 2011
Rådgivere rekrutteret fra stilling i¹⁾:			
Pressen	31	13	8
Kommunikationsrådgivning ²⁾	38	53	45
Ministerens partiorganisation	31	35	47
Rådgiverens uddannelse:			
Journalist ³⁾	50	32	24
Lang videregående uddannelse	50	60	58
Andet ⁴⁾	0	8	18
N=100 %	16	40	38
Gns. funktionsperiode (måneder) ⁵⁾	50	16	-

Note: Det bemærkes, at der for alle tabeller er tale om afrundede procentangivelser.

1) Ansættelse ved udnævnelse til særlig rådgiver.

2) Ansættelse i kommunikationsafdeling, inkl. i stilling som særlig rådgiver samt i kommunikationsrådgivningsvirksomhed.

3) Inkl. tillægsuddannelse.

4) Inkl. uafsluttede uddannelser og bacheloruddannelser.

5) Ansættelse i ny rådgiverstilling tæller som særskilt funktionsperiode.

Kilde: Tabellen bygger på data fra Statsministeriets oversigter over særlige rådgivere siden 2001.

De særlige rådgivere, der blev ansat i perioden 2001-2005 blev for knap en tredjedels vedkommende rekrutteret fra stillinger i pressen og for godt en tredjedels vedkommende fra stillinger som kommunikationsrådgivere. 31 % havde umiddelbart forud for ansættelsen som særlige rådgivere været ansat som medarbejdere i ministerens parti. Uddannelsesmæssigt delte de sig ligeligt mellem journalister og akademikere med lang videregående uddannelse.

Allerede under VK-regeringen ændrede dette billede sig afgørende. For særlige rådgivere ansat i perioden 2006-2010 faldt andelen af medarbejdere rekrutteret fra pressen til 13 %, mens andelen af nyansatte rådgivere med baggrund i kommunikationsrådgivning og ansættelse i ministerens parti steg til henholdsvis 53 % og 35 %. Denne udvikling er fortsat efter regeringsskiftet i 2011, således at 8 % af de særlige rådgivere er rekrutteret fra pressen, 45 % fra stillinger som kommunikationsrådgivere og 47 % fra ministrenes partiorganisationer.

Der er en tilsvarende væsentlig ændring i rådgivernes uddannelse, således at de særlige rådgivere i dag i langt færre tilfælde har en journalistisk uddannelse. I perioden fra 2001-2005 til regeringsskiftet i 2011 faldt andelen af journalistiske uddannede fra 50 % til 24 %. Denne udvikling er fælles for rådgivere ansat af VK-regeringens ministre og rådgivere ansat af ministrene i S-R-SF-regeringen.

Der er en tilsvarende ændring i rådgivernes uddannelse siden 2001-2005, således at de i dag i højere grad har en lang videregående uddannelse, hvortil kommer, at en del enten har uddannelser som bachelorer eller er uden formelt afsluttet erhvervsuddannelse. Denne udvikling er fælles for rådgivere ansat af VK-regeringens ministre og rådgivere ansat af ministrene i S-R-SF-regeringen. Nogle af rådgiverne med lange videregående uddannelser har gennemført traditionelle samfundsvidenskabelige studier og har således en baggrund svarende til almindelige embedsmænds. Det er dog iøjnefaldende, at der i perioden efter 2006 ofte er ansat særlige rådgivere med f.eks. humanistiske kandidatgrader.

I årene 2001 til 2012 har der været ansat i alt omkring 100 særlige rådgivere. Tabel 4.1 viser, at mens rådgivere ansat 2001-2005 i gennemsnit havde ansættelsesperioder på 50 måneder, faldt den gennemsnitlige ansættelsesperiode til 16 måneder for rådgivere ansat i perioden 2006-10. Det noteres i den sammenhæng, at ministrene ved regeringsrokader som

hovedregel har taget deres særlige rådgiver med til deres nye ressort. Det understreger rådgivernes placering som personlige medarbejdere for de enkelte ministre. Samtidig bemærkes, at man ved regeringsrokaden i 2012 i et vist omfang også rokerede rundt på SF-ministrenes rådgivere, da de nyudnævnte ministre ansatte egne rådgivere.

4.3.2 De særlige rådgiveres opgaveprofil

Ministrene i S-R-SF-regeringen har alle særlige rådgivere, idet de ministre, der er medlemmer af regeringens koordinationsudvalg eller økonomiudvalg har ansat hver to rådgivere. Deres opgaver er i tabel 4.2 inddelt i en række hovedkategorier, der giver et detaljeret indblik i karakteren af deres arbejde. Tabellen er baseret på oplysninger fra rådgiverne selv. Der er yderligere i tabellen sondret mellem rådgivere for ministre, der har én rådgiver, og rådgivere for ministre med to særlige rådgivere.

De særlige rådgiveres opgaver er mangesidige, bestående af medierelaterede opgaver, sekretariatsbetjening af ministeren, rådgivning af ministeren i form af generel sparring, taleudkast, ledsagelse af ministeren til forskellige former for møder samt varetagelse af eksterne kontakter til folketing, interesseorganisationer, andre ministerier mv. Der er imidlertid nogle forskelle, som viser sig på tre måder:

For det første er der en vis specialisering af opgaverne, når en minister råder over to rådgivere. Den ene rådgiver fremtræder i højere grad som politisk rådgiver end kollegaen, der i stedet koncentrerer sig om varetagelsen af løbende presserelaterede opgaver samt en række rutinekontakter til ministerens parti, herunder ministerens valgkreds. Den første rådgivertype er engageret i forberedelsen af materiale til ministerens møder, generel politisk sparring med ministeren, ledsagelse af ministeren til møder i regeringsregi samt i varetagelse af kontakten til andre ministerier, typisk gennem andre ministres rådgivere. Det ligger også i denne specialisering, at denne type rådgivere vedligeholder ministerens kontakt til ordførere og folketingsgruppe, ligesom de forbereder udkast til vigtige taler, som ministeren skal holde i partiregi.

Tabel 4.2. De særlige rådgiveres opgaver 2012. Procentandel af rådgiverne, der har svaret ja til, at de løser den pågældende opgave

Opgaver	Rådgivere for mini- stre med en rådgiver	Rådgivere for ministre med to rådgivere		I alt
		Rådgiver 1	Rådgiver 2's opgaver vurderet af rådgiver 1	
I alt (100 %)	12	17	17	29
Medierelaterede opgaver:				
Pressekontakt	100	94	88	87
Artikler	75	77	77	76
Pressemeddelelser	42	18	35	
Briefing af ministeren: Mediestatus	100	94	82	97
Sekretariatsopgaver:				
Materiale til møder	33	88	47	45
Korrespondance	25	35	41	31
Svarer på borgerhenvendelser	42	24	18	31
Ministerrådgivning:				
Generel sparring	92	100	94	97
Taler til ministeren	67	59	53	62
Sager om aktindsigt	17	0	0	7
Forelægger sager for ministeren	0	18	24	10
Ledsagelse af ministeren:				
Folketinget	75	59	59	66
Regeringsudvalg	17	77	6	21
Generel mødeledsagelse	92	88	77	90
Eksterne kontakter på ministerens vegne:				
Øvrige ministerier	42	77	65	62
Folketinget	50	12	6	28
Folketingets udvalg	8	6	0	7
Ordførere	83	88	65	86
Interesseorganisationer	75	88	59	83

Tabel 4.2. De særlige rådgiveres opgaver 2012. Procentandel af rådgiverne, der har svaret ja til, at de løser den pågældende opgave (fortsat)

Opgaver	Rådgivere for ministre med en rådgiver	Rådgivere for ministre med to rådgivere		
		Rådgiver 1	Rådgiver 2's opgaver vurderet af rådgiver 1	I alt
Partirelaterede opgaver:				
Artikler for ministeren	83	53	35	66
Taler til ministeren	75	65	47	62
Ministerens folketingsgruppe	83	94	77	90
Ministerens parti	83	88	77	86
Ministerens valgkreds	75	35	41	52
Ledsagelse af ministeren til møder i parti	92	100	77	97
Note: Rådgivere for ministre, der har to rådgivere, har yderligere givet oplysninger om de opgaver, som deres rådgiverkollega løser.				

For det andet træder specialiseringen også frem ved en sammenligning mellem rådgivere for ministre med henholdsvis én og to særlige rådgivere (enerådgivere og dobbeltrådgivere). Enerådgiverne synes i mindre grad end dobbeltrådgiverne at varetage en generel funktion som politiske rådgivere. Ligeledes har de i mindre grad opgaver som forbindelsesofficerer til andre ministerier og andre ministres rådgivere. Det er en forskel, som beror på ministrenes forskellige status i regeringen, som netop også bliver afspejlet i, at nogle ministre har to rådgivere, som i fællesskab løser den samlede rådgivningsopgave.

For det tredje løser rådgiverne en række opgaver, der er relateret til ministerens parti. Disse opgaver spænder fra artikel- og taleskrivning i partisammenhæng, varetagelse af forbindelseslinjerne til folketingsgruppe og parti til pasning af valgkreds og partimøder. Også her er der en vis forskel på opgaveprofilen for de særlige rådgivere, når ministeren har to rådgivere.

Det mønster, der er beskrevet ovenfor, er stærkt differentieret. De særlige rådgivere er personligt knyttet til en enkelt minister og som udgangspunkt ansat af denne. Det betyder, at opgaveporteføljen i alle tilfælde bliver

afgrænset i et samspil mellem ministeren og hans eller hendes rådgiver eller rådgivere. Det er tydeligt i besvarelsen af spørgeskemaerne og kom også klart til udtryk i de gennemførte interview med rådgiverne.

Ministre og departementschefer har også beskrevet de opgaver, som de særlige rådgivere løser. Det skete også i 2003-undersøgelsen. Tabel 4.3 giver en oversigt over svarene. Der er dermed et grundlag for at vurdere udviklingen i rådgivernes opgaver. Inddelingen af opgaverne i hovedkategorier er den samme som i tabel 4.2, men der er i specifikationen af opgaver inden for de enkelte hovedkategorier mindre forskelle sammenlignet med tabel 4.2. Samtidig er spørgsmålet ikke kun, om rådgiverne varetager de specificerede opgaver. Ministre og departementschefer har også vurderet vægtningen af de enkelte opgaver.

Tabel 4.3 viser således, i hvilket omfang henholdsvis ministre og departementschefer vurderer, at rådgiverne i nogen eller høj grad varetager en given opgave. Endelig er ministre og departementschefer bedt om at angive opgaverne for begge rådgivere, hvis ministeren har to rådgivere, og deres opgaver er forskellige fra hinanden.

Da de særlige rådgiveres besvarelser ikke siger noget om vægtningen af opgaverne i forhold til hinanden, kan det alene konstateres, at de opgavetyper, som de selv i 2012 angiver at løse, svarer til de opgaver, som rådgiverne ifølge såvel ministrene som departementscheferne vurderer som væsentlige.

I undersøgelsen er rådgiverne imidlertid bedt om at skønne over, hvordan deres arbejdstid fordeles sig (ikke vist i tabelform). Der er en betydelig spredning på mange af opgaverne, men gennemsnitligt oplyser rådgiverne, at ca. 23 % af deres tid tilbringes i møder med ministeren eller som ledsager for denne på rejser og i møder, mens den anden tunge opgave er 20 % anvendt på møder med og kontakt til journalister og mediefolk. Ca. 17 % af deres arbejdstid medgår til udarbejdelse af presse- og andet skriftligt materiale, mens skønsmæssigt 12 % af tiden går til møder med og kontakt til departementschefen; tidsforbruget sammen med andre ansatte i ministeriet er beskedent. I gennemsnit skønner rådgiverne endelig, at omkring 10 % af deres tid medgår til møder og kontakter i partiregi.

En sammenligning af svarene i 2003-undersøgelsen med svarene i 2012-undersøgelsen viser en betydelig forskydning i de særlige rådgiveres opgaver. Rådgiverne, der i begyndelsen af 2000-tallet i høj grad koncentrerede sig om presserelaterede opgaver for ministrene, har ifølge 2012-undersøgelsen en meget bredere række af opgaver. De yder ifølge ministrenes oplysninger i nogen eller i høj grad politisk rådgivning og støtte, ligesom de bidrager til koordination inden for regeringen gennem kontakt med rådgivere og ministersekretariater i andre ministerier. De er også i et vist omfang aktive i støtten til ministeren i forbindelse med arbejdet i Folketinget.

Tabel 4.3. De særlige rådgiveres opgaver vurderet af ministre og departementschefer 2003 og 2012. Procentandel af ministrene og departementscheferne, der har svaret, at de særlige rådgivere i nogen eller høj grad varetager den pågældende opgave

Opgaver	Ministrenes vurdering:			Departementschefernes vurdering:		
	2003	2012		2003	2012	
		Rådgiver 1	Rådgiver 2		Rådgiver 1	Rådgiver 2
I alt (= 100 %)	16	23	7	12	19	7
Medierelaterede opgaver:						
Planlægning af pressemøder/interview	69	96	72	100	100	86
Formidle politiske budskaber til pressen	63	91	72	100	100	86
Rådgive ministeren om pressehåndtering	69	100	72	74	94	86
Rådgive embedsmænd om pressehåndtering	44	78	57	83	63	57
Politisk rådgivning og støtte til ministeren:						
Faglig rådgivning	13	52	72	17	28	0
Politisk-taktisk rådgivning	50	91	86	67	95	86
Kommenterer/vurderer indstillinger	31	65	72	25	28	33
Ministertaler	25	52	43	58	47	14
Formidle politiske budskaber til embedsmænd	50	65	72	18	53	57
Deltagelse i ministerens møder	-	70	57	-	72	57

Tabel 4.3. De særlige rådgiveres opgaver vurderet af ministre og departementschefer 2003 og 2012. Procentandel af ministrene og departementscheferne, der har svaret, at de særlige rådgivere i nogen eller høj grad varetager den pågældende opgave (fortsat)

Opgaver	Ministrenes vurdering:			Departementschefernes vurdering:		
	2003	2012		2003	2012	
		Rådgiver 1	Rådgiver 2		Rådgiver 1	Rådgiver 2
I alt (= 100 %)	16	23	7	12	19	7
Koordination:						
Med andre rådgivere og ministersekretariater	-	96	86	-	95	86
Deltager i regeringsudvalgsmøder	-	13	14	-	0	0
Folketingsarbejdet:						
Deltager i møder i Folketinget	-	22	14	-	39	29
Deltager i samråd	-	21	0	-	21	14
Partirelaterede opgaver:						
Taler	25	55	57	36	82	100
Kontakt til partiorganisation	44	83	57	50	94	83
Kontakt til valgkreds	38	48	86	30	68	67
Deltager i møder i partiet	-	74	43	-	28	86

Note: - = Spørgsmålet ikke stillet i 2003.

Den mest iøjnefaldende ændring siden 2003 er, at ministrene i 2012 i betydelig højere grad får bistand til løsningen af deres partirelaterede opgaver med taleskrivning, kontakt til partiorganisationen og valgkredsen samt nu også i forbindelse med deltagelse i møder i partiregi. Samtidig er det også åbenbart, at nogle ministres rådighed over to rådgivere netop i relation til partiarbejdet slår ret stærkt igennem.

Den politiske rådgivning fra de særlige rådgivere er på tilsvarende vis mere omfattende i 2012 end i 2003. Det viser sig ved, at rådgiverne i højere grad er inddraget i taleskrivning, mødeledsagelse og formidling af ministerens politiske budskaber til embedsmændene. Særligt skal fremhæves, at ministrene oplyser, at de fleste af dem i nogen eller høj grad lader de særlige rådgivere kommentere og vurdere de indstillinger, som ministeriet forelægger for ministeren, inden denne træffer en afgørelse. Også her har der været en væsentlig udvikling siden 2003. Departementscheferne har på dette punkt ikke observeret samme udvikling.

Det er i ministerierne normalt at sondre mellem den politisk-taktiske og den faglige rådgivning af ministrene.

Den politisk-taktiske rådgivning er veldefineret og omfatter overvejelser omkring ministerens samspil med Folketinget, partierne, eget parti samt interesseorganisationer og medier med det sigte at fremme ministerens politik. Den politisk-taktiske rådgivning er ifølge såvel ministre som departementschefer en væsentlig opgave for de særlige rådgivere, som da også dækker alle sider af denne form for rådgivning.

I spørgeskemaerne til ministre, departementschefer og særlige rådgivere er det anført, at der med faglig rådgivning menes ”rådgivning om de faglige aspekter af en sag”.

Den faglige rådgivning er rettet mod indholdet af ministerens og regeringens politik, herunder de beslutninger som ministeren skal træffe. Den faglige rådgivning spænder dermed fra rådgivning baseret på rent faglige vurderinger – af f.eks. juridisk eller økonomisk karakter – til rådgivning, der på et friere vurderingsgrundlag angår indholdet af ministerens og regeringens politik.

Sondringen mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning er i praksis ikke skarp, idet der ofte kan være en tæt sammenhæng mellem rådgivningen om de indholdsmæssige aspekter og rådgivningen om, hvilke politiske holdninger mv. til sagen, der kan forventes hos f.eks. Folketingets partier, interesseorganisationer, offentligheden og medierne.

Det er ikke muligt at specificere den faglige rådgivning i en række distinkte tiltag over for ministeren. I de gennemførte interview har departementscheferne imidlertid beskrevet deres opfattelse af, hvad der indgår i den faglige rådgivning af ministrene. Den strækker sig fra afdækning og formidling af fakta, f.eks. juridiske eller statistiske oplysninger, over embedsmændenes afdækning af handlingsmuligheder i situationer, hvor ministeren ønsker eller skal tage stilling til en ny eller ændret politik, til konsekvensvurderinger og analyser af, om og hvordan sådanne politiske tiltag vil virke. Departementscheferne understreger i den sammenhæng, at den faglige rådgivning i den sidste henseende ofte er knyttet tæt sammen med en drøftelse med ministeren af de politisk-taktiske muligheder for at vinde tilslutning til politikken.

Netop på den faglige rådgivnings område er der ifølge ministrene og deres departementschefer en øget inddragelse af de særlige rådgivere. Det sker gennem rådgivernes inddragelse i møder, hvor også departementschefen og måske andre embedsmænd deltager, gennem rådgivernes kommentarer til notater og indstillinger til forelæggelse for ministeren samt gennem deres personlige møder med ministeren. Den faglige rådgivning, som de særlige rådgivere yder, angår således ikke i første række vurderinger af f.eks. rent økonomisk og juridisk karakter.

I 2003 var vurderingen, at rådgiverne spillede en mindre rolle i den faglige rådgivning. Der er siden sket en betydelig udvikling. I 2012 vurderer således halvdelen til tre fjerdedele af ministrene, at rådgiverne i nogen eller høj grad yder faglig rådgivning. Det er samtidig et felt, hvor forskellen mellem rådgiverne træder frem. Det er en observation, som departementscheferne deler, idet rådgiverne dog samtidig efter departementschefernes vurdering spiller en meget mindre rolle i den faglige rådgivning, end de gør efter ministrenes vurdering. Det er et synspunkt, som også er kommet frem i interviewene, samtidig med at departementscheferne dog har beskrevet rådgivernes bidrag til den faglige rådgivning som forholdsvis beskeden.

I et forvaltningssystem, som er baseret på meritprincippet, er det afgørende for embedsmændenes genanvendelighed, at de optræder og opfattes som partipolitisk neutrale. Derfor har der blandt såvel embedsmænd som politikerne i Folketinget været enighed om, at der var grænser for, i hvilket omfang embedsmændene kan yde bistand til deres ministre i partipolitisk sammenhæng. Det er det princip, der først og fremmest kommer til udtryk i den praksis, der indebærer, at fra og med udskrivelsen af valg til Folketinget bistår ministeriets embedsmænd kun ministeren med varetagelsen af de løbende ministerielle forretninger. Ministrene har imidlertid også uden for valgkampperioderne en lang række partirelaterede opgaver. Det rejser to spørgsmål. Det ene er, i hvilket omfang ministrene modtager bistand til varetagelsen af sådanne opgaver; det andet er, hvilke konsekvenser institutionaliseringen af ordningen med særlige rådgivere har haft i så henseende. Det er ovenfor allerede vist, at rådgiverne varetager en række opgaver på dette felt.

Tabel 4.4 belyser udviklingen i så henseende siden 1997.

Tabel 4.4. Bistand fra ministeriet til ministerens parti. 1997, 2003 og 2012. Procentandele af departementscheferne, der angiver 1) i hvilket omfang der fra ministeriet ydes bistand til ministeren i relation til dennes parti, og 2) for 2012 hvem der i givet fald yder denne bistand, hvis der overhovedet ydes en sådan bistand.

	Der ydes slet eller næsten ikke bistand	Der ydes i nogen grad bistand	I alt (= 100 %)
1997	65	35	20
2003	60	40	15
2012	79	21	19
2012: Hvis der overhovedet ydes bistand, gives den af:			
Departementschefen		11	
Ministersekretariatet		32	
Informationsmedarbejdere ansat på almindelige vilkår		11	
Særlige rådgivere		84	

To observationer er i den sammenhæng væsentlige. Den ene er, at der gennem hele perioden har været ydet nogen bistand til ministerens parti-relaterede arbejde, men det har ikke været hverken normalt eller generelt, og bistanden har ofte haft en praktisk orienteret karakter. Den anden iagttagelse er, at bistanden fra ministeriets embedsmænd til ministerens partirelaterede arbejde er mindre i 2012 end i 1997 og 2003. Samtidig er det også klart, at denne opgave nu i høj grad er placeret hos ministrenes særlige rådgivere.

Tabel 4.3 viser, at der på en række punkter er en vis forskel i ministres og departementscheferes vægtning af rådgivernes opgaver. Det gælder både for 2003- og 2012-undersøgelsen, om end en række opgaver ikke var specificeret i undersøgelsen i 2003. Generelt gælder, at de særlige rådgivere i departementschefernes optik i højere grad løser medierelaterede opgaver, end det fremgår af ministrenes vurdering.

Tabel 4.5 uddyber for 2012 disse vurderinger. Både ministre og departementschefer blev bedt om at vurdere nytten af de særlige rådgiveres indsats. Tabellen viser andelen af henholdsvis ministre og departementschefer, som vurderer, at rådgiverne i nogen eller høj grad gør nytte i en række generelle rådgivningsfunktioner, nemlig politisk kommunikation, pressebetjening, faglig rådgivning samt politisk-taktisk rådgivning.

Mens der er en høj grad af overensstemmelse mellem ministrenes og departementschefernes altovervejende positive vurdering af rådgivernes indsats i funktionerne som politiske kommunikations- og presserådgivere, er billedet nuanceret, når det gælder faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Det blev ovenfor vist, at rådgiverne ifølge ministrene i stigende grad bidrager med faglig rådgivning. Ministrene er altovervejende tilfredse med den faglige rådgivning ydet af særlige rådgivere, men samtidig mere forbeholdne i deres vurdering af *nytt*en af de særlige rådgiveres faglige rådgivning. Departementschefernes vurdering er her endnu mere forbeholden. For den politisk-taktiske rådgivning er billedet anderledes positivt. Næsten alle ministre vurderer her de særlige rådgiveres indsats positivt, hvilket er en vurdering, som departementscheferne altovervejende deler.

Interviewene supplerer disse vurderinger med oplysninger om, hvordan rådgiverne spiller en ret væsentlig rolle i forhold til ministrenes politiske bagland i partiet og blandt organisationerne samt for nogle rådgiveres vedkommende i samspillet mellem centrale ministre.

Tabel 4.5. Ministres og departementscheferes vurdering af nytten af særlige rådgiveres arbejde. 2012. Procentandel af ministrene og departementscheferne, der har svaret, at de særlige rådgivere i nogen eller i høj grad gør nytte i de nævnte funktioner.

Funktion	Ministrene: I alt= (100 %) 23		Departementscheferne: I alt = (100 %) 19	
	Den særlige rådgiver gør nytte			
	I nogen grad	I høj grad	I nogen grad	I høj grad
Politisk kommunikation	13	87	16	79
Pressebetjening	22	78	26	69
Faglig rådgivning	35	30	21	5
Politisk-taktisk rådgivning	26	70	32	53

Data tillader ikke på dette punkt en sammenligning over tid. Men ministrene er såvel i 1997 som i 2003 og 2012, hvor ordningen med særlige rådgivere var blevet formaliseret, bedt om at vurdere, hvor ofte de modtog rådgivning fra forskellige kilder: Departementschef, ministersekretær og styrelsescheferne samt i 2003 og 2012 den særlige rådgiver. Derudover var der i 1997 og 2003 et spørgsmål til ministrene om deres tilfredshed med embedsmændenes rådgivning; i 2012 blev der her sondret mellem

rådgivningen fra embedsmændene i almindelighed og fra de særlige rådgivere. Tabel 4.6 viser svarfordelingen.

Med hensyn til hyppigheden af ministrenes brug af de forskellige rådgivningskilder fremgår det af tabel 4.6 for det første klart, at departementscheferne fortsat indtager en fremtrædende position i den faglige og den politisk-taktiske rådgivning. Men deres position synes ændret siden introduktionen af særlige rådgivere. De særlige rådgivere fremstår især i 2012 som aktive i både den faglige og den politisk-taktiske rådgivning. De var i 2003-undersøgelsen, når det vurderes på dette talmæssige grundlag, tæt på at gøre departementscheferne rangen stridig som ligeværdige med hensyn til den politisk-taktiske rådgivning. I 2012 støtter ministrene sig i høj grad til de særlige rådgiveres politisk-taktiske rådgivning. De særlige rådgivere bidrager samtidig parallelt med departementscheferne til den faglige rådgivning af ministrene. Resultaterne i tabel 4.6 bør dog sammenholdes med, at ministrene, selv om de altovervejende er tilfredse med den faglige rådgivning, de modtager fra de særlige rådgivere, samtidig, jf. tabel 4.5, er mere forbeholdne i deres vurdering af *nytt*en af de særlige rådgiveres faglige rådgivning,

For det andet viser tabel 4.6, at ministersekretærer og ministersekretariater i nogen grad er trængt tilbage.

For det tredje viser tabellen, i hvor høj grad ministerrådgivningen er et departementalt anliggende. Ganske vist er styrelsescheferne i noget omfang inddraget i ministerrådgivningen, men da altovervejende i den faglige rådgivning. Samtidig viser de indsamlede data (ikke rapporteret i tabellen), at rådgivningen er koncentreret på få personer i ministerens nærmeste omgivelser, det vil sige departementschef, særlig(e) rådgiver(e), ministersekretariater og chefer i departementerne.

Tabel 4.6. Ministrenes vurdering af rådgivningen 1997, 2003 og 2012.

Rådgivning modtaget fra (procentandel af ministre, der angiver af og til eller ofte at modtage rådgivning fra nedenstående kilder)	1997 I alt (=100 %) 17		2003 I alt (=100 %) 16		2012 ¹⁾ I alt (=100 %) 23	
	Faglig rådgivning	Politisk- taktisk rådgivning	Faglig rådgivning	Politisk- taktisk rådgivning	Faglig rådgivning	Politisk- taktisk rådgivning
Departementschef	100	100	100	75	87	87
Særlig rådgiver	-	-	38	69	78	100
Ministersekretær	82	77	94	63	70	52
Styrelseschefer	41	12	56	25	44	22
Tilfredshed med rådgivning fra: (procentandel af ministre, der erklærer sig tilfredse eller meget tilfredse med rådgivningen)						
Embedsmænd	82	65	94	56	96	83
Særlig rådgiver	-	-	-	-	96	100

1) I 2012 blev ministre bedt om at vurdere rådgivningen fra henholdsvis embedsmænd og særlige rådgivere, mens der i 2003 alene blev bedt om en vurdering af embedsmændenes rådgivning. I 1997 var der ikke ansat medarbejdere med status som særlige rådgivere.

Tabel 4.6 viser endelig, at ministrene altovervejende udtrykker tilfredshed eller meget stor tilfredshed med embedsmændenes faglige rådgivning, og at denne tilfredshed er øget væsentligt siden 1997.

Hvad angår den politisk-taktiske rådgivning var ganske mange af ministrene i både 1997 og 2003 forbeholdne i deres vurdering af embedsmændenes indsats. Det er anderledes i 2012. Ministrene udtrykker nu alt overvejende tilfredshed med embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning.

Samtidig erklærer alle ministre sig tilfredse eller meget tilfredse med de særlige rådgiveres politisk-taktiske rådgivning og med undtagelse af en enkelt minister også med deres faglige rådgivning.

De særlige rådgivere angiver, at kun en mindre del af deres arbejdstid (17 %) anvendes til udarbejdelse af skriftligt materiale – både pressemateriale og andet skriftligt materiale. Kvantitativt er det fortsat helt overvejende ministeriets almindelige embedsværk, der betjener ministeren i form af udarbejdelse af analyser og beslutningsgrundlag og herigennem yder ministeren den nødvendige skriftlige rådgivning.

Man skal ved analysen af besvarelserne generelt holde sig for øje, at den integrerede faglige og politisk-taktiske rådgivning, som ministrene modtager fra det almindelige embedsværk, er forankret i et ganske specialiseret departement med en betydelig organisatorisk kapacitet. I den er indlejret et indgående kendskab til ressorten og dens udvikling. Tilknytningen af særlige rådgivere til ministrene fremstår på denne baggrund som et bidrag til, at ministrene kan modtage en rådgivning, som dækker alle sider af deres virksomhed, og som yderligere kan bidrage til at komplettere den rådgivning, som det almindelige embedsværk yder med departementschefen i spidsen.

4.3.3 De særlige rådgiveres organisatoriske indplacering

De særlige rådgivere er ansat af ministeren og knyttet til denne som personlig rådgiver. Deres ansættelsesperiode er knyttet sammen med ministeren, og de forlader derfor deres stilling, når ministeren forlader sin ministerpost, enten fordi ministeren forlader regeringen eller overtager en anden ministerpost. Organisatorisk er de i henhold til retningslinjerne placeret i ministersekretariatet, og de er i deres virke underlagt de samme regler som almindelige embedsmænd. Endelig gælder, at de særlige rådgivere ikke har nogen instruktionsbeføjelser over for ministeriets almindelige embedsmænd i linjen, bortset fra embedsmænd beskæftiget med presespørgsmål.

De formelle rammer for de særlige rådgiveres virksomhed er hermed i væsentlige henseender klare. Der er dog to forhold, som kan give anledning til usikkerhed. Det ene følger af, at de særlige rådgivere hverken gennem deres uddannelse eller forudgående ansættelse normalt har erhvervet et indgående kendskab til den offentlige forvaltnings organisation og virkemåde, samt at de også oftest savner kendskab til grundlæggende forvaltningsret. Det andet forhold, som kan give anledning til usikkerhed, følger af, at de særlige rådgivere er knyttet til ministeren samtidig med, at de indgår i ministeriets organisation.

Det har rejst tre spørgsmål. Det ene er, hvordan man sikrer de særlige rådgiveres kendskab til de regler, der gælder for deres arbejde som rådgivere, og i forlængelse heraf, hvordan man sikrer deres integration i den ministerielle organisation, der udgør rammen om den samlede betjening af ministrene. Det andet er, om der er tilstrækkelig klarhed over deres formelle indplacering i ministeriet, specielt for så vidt angår deres samspil med det almindelige embedsværk, over for hvilket de som nævnt som

hovedregel ikke har instruktionsbeføjelser. Det tredje forhold er, om man siden rådgiverordningens institutionalisering har fået etableret arbejds-gange i ministerierne, der bidrager til at sikre, at rådgiverne kan løse deres opgaver på en effektiv og gnidningsfri måde.

For at sikre rådgivernes indføring i de regler, der gælder for deres virksomhed, afholdes der et kursus for nytiltrådte rådgivere. Langt de fleste rådgivere har fulgt kurset, og vurderingen af det er gennemgående positiv. Kurset er imidlertid meget kortvarigt, og rådgiverne er desuden fra deres første arbejdsdag i ministeriet underlagt et betydeligt arbejdspress. Derfor er spørgsmålet, i hvilket omfang de enkelte ministerier supplerer med en introduktion af rådgiverne, der sætter dem ind i ministeriets organisation, dets arbejdsgange samt sikrer en gensidig forståelse af, hvordan rådgiverne spiller sammen med ministeriets embedsmænd i det daglige arbejde inden for de regler, der gælder for deres virksomhed.

Ingen ministerier har formelle introduktionsprogrammer. Men det er normalt, at nytiltrådte rådgivere bliver orienteret om reglerne, som de er beskrevet i betænkning nr. 1443/2004. Det er yderligere sådan, at flere departementschefer gennem samtaler med nyansatte rådgivere drøfter, hvordan arbejdet er tilrettelagt, og hvordan rådgiverne forventes at indgå i arbejdsgangen i ministeriet, herunder informerer om spillereglerne for rådgiverens samspil med de almindelige embedsmænd. Såvel departementscheferne som de særlige rådgivere vurderer generelt, at denne uformelle introduktion fungerer godt; enkelte rådgivere vurderer dog introduktionen som utilstrækkelig.

Der er mellem departementschefer og rådgivere generelt enighed om, at afviklingen af de daglige arbejdsopgaver kræver fleksibilitet. Det er på denne baggrund normalt, at de særlige rådgivere selv tager kontakt til ministeriets chefer for at indhente oplysninger, ligesom det også forekommer, at ministeriets chefer kontakter ministerens rådgiver for at få information, som de har brug for i en konkret sammenhæng. Forståelsen er overalt, at en sådan fleksibilitet er forudsætningen for opgaveløsningen både hos rådgivere og embedsmænd, idet forudsætningen er, at departementschefen får en orientering om væsentlige spørgsmål, som bliver behandlet efter denne uformelle procedure.

Ingen departementschefer giver udtryk for, at man med denne praksis krænker reglen om, at de særlige rådgivere ikke har instruktionsbeføjelse.

De understreger imidlertid samtidig, at netop opretholdelsen af en balance mellem på den ene side fleksibilitet og åbenhed i det daglige samarbejde og på den anden siden fastholdelsen af princippet om, at de særlige rådgivere ikke har instruktionsbeføjelser over for ministeriets embedsmænd, er forudsætningen for de særlige rådgiveres integration i ministeriet samt for ordningens gnidningsfrie funktion.

De særlige rådgivere har på tilsvarende måde i interviewene understreget betydningen af fleksibilitet og gensidig tillid i samspillet mellem dem og embedsmændene. Denne integration er yderligere sikret ved, at rådgiverne som nævnt ovenfor i mange ministerier deltager i interne ledelsesmøder, og ved at møder hos ministeren ofte bliver gennemført med deltagelse af såvel rådgiveren som departementschefen samt eventuelt andre embedsmænd.

Selv om den altovervejende vurdering hos både departementschefer og særlige rådgivere på denne baggrund er, at samspillet mellem rådgivere og almindelige embedsmænd er gnidningsfrit, viser spørgeskemaundersøgelsen, at det godt kan give anledning til usikkerhed, hvor instruktionsbeføjelsen over for de særlige rådgivere er placeret. Interviewene viser dog, at usikkerheden fortrinsvis er formel. I praksis er der ingen tvivl om, at ministeren definerer de opgaver, som han eller hun ønsker løst med bistand fra rådgiveren, mens departementschefen definerer de spilleregler, som rådgiveren skal følge i sit samspil med ministeriets embedsmænd. Det er en arbejdsdeling, som også er bragt til at fungere i praksis.

Til spørgsmålet om placeringen af instruktionsbeføjelsen knytter sig også spørgsmålet om sikringen af, at de særlige rådgivere i deres arbejde overholder gældende regler. Det er belyst gennem spørgeskemaundersøgelsen. Departementscheferne og cheferne for ministersekretariatene blev for det første spurgt, om de forventede orientering fra den særlige rådgiver om hans/hendes rådgivning af ministeren i væsentlige sager. Tabel 4.7 viser, at det gør departementscheferne, men den viser også, at det i mindre grad er tilfældet i 2012 end i 2003. For ministersekretariatene er ændringen endnu mere markant, idet de i 2003 i høj grad nærede en sådan forventning, hvor kun en mindre del af dem har en sådan forventning i 2012.

De særlige rådgivere synes således at have fået en lidt friere position i det daglige arbejde i ministerierne.

Tabel 4.7. Tilsyn med de særlige rådgivere 2003 og 2012. Procentandel af departementschefer, hhv. chefer, der erklærer sig enige eller meget enige i udsagnene.

Tilsynets formål	Vurderet af departementschefer		Vurderet af chefer for ministersekretariater	
	2003	2012	2003	2012
Særlige rådgivere bør orientere mig om hans/hendes rådgivning af ministeren i væsentlige sager	92	74	90	31
Tilsyn med at den særlige rådgiver holder sig inden for reglerne ligger hos:				
Ministeren	67	58	70	61
Departementschefen	92	100	80	87
Chefen for minister-sekretariatet	92	100	10	18

Hvad placeringen af tilsynet angår, har der siden 2003 hos departementscheferne klart manifesteret sig den opfattelse, at de sammen med ministersekretariaternes ledere har ansvaret for at føre tilsyn med rådgivernes regeloverholdelse. Lige så klart er det, at lederne i ministersekretariatene kun undtagelsesvis ser sig selv som tilsynsansvarlige.

4.3.4 Sammenfatning

Sammenfattende tegner udviklingen i de særlige rådgiveres uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund og funktioner sig som følger:

Hvad angår rekrutteringen af særlige rådgivere, er der sket væsentlige ændringer. Hvor de særlige rådgivere i 2001 for omtrent halvdelen af vedkommende blev rekrutteret fra stillinger i pressen, mens den anden halvdel blev rekrutteret ligeligt fra kommunikationsrådgivningsbranchen og fra ministerens partiorganisation, har udviklingen frem til og med regeringsskiftet i september 2011 indebåret et meget betydeligt fald i rekrutteringen fra pressen og en modsvarende stigning i rekrutteringen fra partiorganisationerne og kommunikationsbranchen. Der er en tilsvarende stærk ændring i rådgivernes uddannelse, således at de særlige rådgivere i dag i langt færre tilfælde har en journalistisk uddannelse og i højere grad end tidligere har en lang videregående uddannelse.

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 mini-

steren til forskellige former for møder samt varetagelse af eksterne kontakter til Folketinget, interesseorganisationer, andre ministerier mv.

Sammenligner man med situationen i 2003 viser udvalgets undersøgelser, at der er sket en forskydning i de særlige rådgiveres opgaver. Hvor rådgiverne tidligere i høj grad koncentrerede sig om presserelaterede opgaver for ministrene, har de i dag en meget bredere kreds af opgaver. De yder ifølge ministrenes oplysninger i nogen eller høj grad politisk rådgivning og støtte, ligesom de bidrager til koordination inden for regeringen gennem kontakt med rådgivere og ministersekretariater i andre ministerier. De er også i et vist omfang aktive i støtten til ministerens arbejde i relation til Folketinget.

Den mest iøjnefaldende ændring siden 2003 er, at ministrene i 2012 i betydelig højere grad end før får bistand til løsningen af deres partirelaterede opgaver med taleskrivning, kontakt til partiorganisationen og valgkredsen samt i forbindelse med deltagelse i møder i partiregi. Bistanden fra ministeriets almindelige embedsmænd til ministerens partirelaterede opgaver er til gengæld mindre omfattende i 2012 end i 1997 og 2003.

Den politiske rådgivning fra de særlige rådgivere er på tilsvarende vis mere omfattende i 2012 end i 2003. Det viser sig ved, at rådgiverne i højere grad er inddraget i taleskrivning, mødeledsagelse og formidling af ministerens politiske budskaber til embedsmændene. Særligt skal fremhæves, at ministrene oplyser, at de fleste af dem i nogen eller høj grad lader de særlige rådgivere kommentere og vurdere de indstillinger, som ministeriet forelægger for ministeren, inden denne træffer en afgørelse. Også her har der været en væsentlig udvikling siden 2003. Departementscheferne har på dette punkt ikke observeret samme udvikling.

Det er ifølge såvel ministrene som departementscheferne en væsentlig opgave for de særlige rådgivere at bistå ministeren med politisk-taktisk rådgivning.

Hvad angår den faglige rådgivning, der er rettet mod indholdet af ministerens og regeringens politik, herunder de beslutninger, som ministeren skal træffe, var vurderingen i 2003, at de særlige rådgivere spillede en mindre rolle. Der er i så henseende sket en betydelig udvikling, idet halvdelen til tre fjerdele af ministrene i 2012 vurderer, at de særlige rådgivere i nogen eller høj grad yder faglig rådgivning. Efter departementschefernes

vurdering spiller de særlige rådgivere en meget mindre rolle i den faglige rådgivning.

Hvad angår ministrenes brug af forskellige rådgivningskilder, herunder departementschefen og særlige rådgivere, tegner der sig en udvikling fra 2003 til 2012, således at ministrene i høj grad støtter sig til de særlige rådgiveres politisk-taktiske rådgivning. De særlige rådgivere bidrager samtidig parallelt med departementscheferne til den faglige rådgivning af ministrene. Ministrenes vurdering vedrørende den faglige rådgivning bør dog sammenholdes med, at ministrene, selv om de altovervejende er tilfredse med den faglige rådgivning, som de modtager fra de særlige rådgivere, samtidig er mere forbeholdne i deres vurdering af *nytt*en af de særlige rådgiveres faglige rådgivning. Departementschefernes vurdering er her endnu mere forbeholden.

For den politisk-taktiske rådgivning vurderer næsten alle ministre de særlige rådgiveres indsats positivt. Dette er en vurdering, som departementscheferne altovervejende deler.

Udviklingen i ministrenes brug af forskellige rådgivningskilder bør sammenholdes med udviklingen i ministrenes vurdering af embedsmændenes rådgivning. Hvor ganske mange ministre i både 1997 og 2003 var temmelig forbeholdne i deres vurdering af embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning, er situationen en anden i 2012. Ministrene udtrykker nu altovervejende tilfredshed med embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning.

Hvad angår embedsmændenes faglige rådgivning, er det værd at bemærke, at ministrene altovervejende og i stigende omfang udtrykker tilfredshed eller meget stor tilfredshed med den indsats, der ydes.

Hvad angår den organisatoriske indplacering af de særlige rådgivere i ministerierne, er det den altovervejende vurdering hos både departementschefer og særlige rådgivere, at samspillet mellem rådgivere og almindelige embedsmænd er gnidningsfrit. I praksis er der ingen tvivl om, at ministeren definerer de opgaver, som han eller hun ønsker løst med bistand fra den særlige rådgiver, mens departementschefen definerer de spilleregler, som rådgiveren skal følge i sit samspil med ministeriets embedsmænd.

Hos departementscheferne har der siden 2003 klart manifesteret sig den opfattelse, at departementschefen har ansvaret for at føre tilsyn med, at den særlige rådgiver overholder gældende regler.

I det daglige arbejde synes den særlige rådgiver at have fået en lidt friere position i ministerierne derved, at departementscheferne i mindre grad i 2012 end i 2003 finder, at den særlige rådgiver bør orientere om vedkommendes rådgivning af ministeren i væsentlige sager.

Der tegner sig således et billede af, at de særlige rådgivere er blevet et mere integreret fænomen i ministerierne, ligesom der efter alt at dømme er større klarhed om de organisatoriske rammer.

Kapitel 5

Vurdering af behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer

Siden afgivelsen af betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand i 2004 (betænkning nr. 1443/2004) er der i den politisk-parlamentariske debat, herunder ved folketingsmedlemmers spørgsmål til ministre, udvalgsspørgsmål, samrådsspørgsmål, forespørgsler mv., blevet rejst en række problemstillinger vedrørende særlige rådgivere. I det følgende drøftes disse problemstillinger, og det vurderes om og i hvilket omfang, der i relation hertil er behov for at præcisere de gældende regler og retningslinjer.

5.1 Brugen af særlige rådgivere i almindelighed

Ministeren er som øverste forvaltningschef i ministeriet berettiget til at ansætte særlige rådgivere, hvis han eller hun skønner det nødvendigt.

Situationen er i dag, som beskrevet i kapitel 4, at alle ministre har valgt at ansætte særlige rådgivere. Flertallet af ministre har én særlig rådgiver (15 ministre), mens ministre, der deltager i regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg (8 ministre), har to særlige rådgivere. De særlige rådgivere varetager en række forskellige funktioner. Særligt i de ministerier, hvor der er to særlige rådgivere, er der typisk en arbejdsdeling mellem disse, ligesom koordinerende opgaver har en væsentlig plads.

Som påpeget i betænkningen om forholdet mellem minister og embedsmænd fra 1998 (betænkning nr. 1354/1998), og derefter i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand fra 2004 (betænkning nr. 1443/2004), kan der for den enkelte minister være flere begrundelser til at ansætte en særlig rådgiver, ligesom det kan være en fordel for ministe-

rens mulighed for at varetage sit hverv som minister at have en særlig rådgiver ansat.

Det er på baggrund af de gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelsen udvalgets vurdering, at ansættelse af en særlig rådgiver kan være en styrke for ministeren navnlig i relation til nedenstående funktioner.

For det første kan en særlig rådgiver hjælpe en ny minister i forbindelse med dennes første tid i ministeriet. Ministeren vil kunne se det som en fordel at have mulighed for at rekruttere en person, som ministeren kender og føler sig tryk ved, og som ministeren har et særligt loyalitets- og tillidsforhold til. Populært er denne funktion blevet betegnet en ”Støttepædagog-funktion”.

For det andet kan en særlig rådgiver fungere som politisk rådgiver og sparringspartner for ministeren, og vedkommende kan i kraft af sin baggrund eller særlige viden måske tilføre indfaldsvinkler, som det kan være vanskeligt eller måske ikke muligt at få fra embedsværket. Rådgiveren kan hjælpe med at fastholde ministeren på dennes politiske projekt i en travl hverdag, hvor ministeren skal tage stilling til mange sager og spørgsmål. Populært er denne funktion blevet betegnet som en ”Kloge Aage-funktion”.

For det tredje kan en særlig rådgiver have et særligt kendskab til ministerens politiske bagland, herunder til folketingsgruppen og partiet, som kan være til nytte for ministeren. Vedkommende kan fungere som forbindelsesled til baglandet. Populært er denne funktion blevet betegnet som en ”Forbindelsesofficer-funktion”.

For det fjerde kan en særlig rådgiver bistå ministeren med pressehåndtering og strategisk kommunikation. Rådgiveren kan i den forbindelse forberede ministerens reaktion på mediehenvendelser og bistå ministerens formidling af politiske budskaber via medierne. Denne funktion ligger formentlig tæt op ad det, der af mange forbindes med en ”Spindoktor-funktion”.

Som en femte funktion kan den særlige rådgiver være beskæftiget med at pleje ministerens interessenter i bred forstand, herunder kontakten til interesseorganisationer, andre ministerier og deres særlige rådgivere samt som tidligere nævnt ministerens partimæssige bagland, herunder folke-

tingsgruppen, borgmestre mv. Funktionen kan beskrives som en udvidelse af forbindelsesofficer-funktionen og er under udvalgets interview med ministre, særlige rådgivere mv. af nogle blevet betegnet som en særlig "Netværksfunktion".

Mulige ulemper forbundet med ansættelsen af særlige rådgivere knytter sig bl.a. til de uklarheder om kompetencer og funktioner, som kan opstå i ministeriet. Der kan ved ansættelsen af en særlig rådgiver med nær tilknytning til ministeren opstå tvivl om ledelsesforholdene, uanset at grænser mv. for den særlige rådgivers funktioner er velbeskrevet ved ansættelsen. Endvidere kan det være en ulempe, at de særlige rådgivere kan mangle det fornødne kendskab til centraladministrationens organisation og virkemåde og det underliggende regelgrundlag herfor.

Derudover er det fra flere sider påpeget, at den særlige rådgiver kan komme til at udgøre et "filter" i form af en hindring for folketingsmedlemmers og borgeres adgang til ministeren, ligesom det er blevet anført, at skatteborgerne ikke bør betale for en særlig rådgiver, der er ansat i ministeriet med henblik på bl.a. at varetage partipolitisk prægede opgaver for ministeren.

Heroverfor har flere både nuværende og tidligere ministre peget på, at mediepresset på en minister i dag er meget stort, og at det hele tiden vokser. Det er derfor ikke fysisk muligt for ministeren selv at varetage sin pressehåndtering eller selv at besvare de mange henvendelser, der kommer til ministeren.

De fleste ser det derfor som en nødvendighed at have nogen til at bistå med dette arbejde. Om "filter-funktionen" er det flere gange blevet fremhævet, at den særlige rådgiver snarere fungerer som en "katalysator", der kan lette adgangen til ministeren, idet alternativet ville være, at man slet ikke kunne komme i kontakt med ministeren.

Det er gentagne gange under de gennemførte interview med ministre, folketingsmedlemmer og særlige rådgivere blevet fremhævet, at en række af de funktioner, som de særlige rådgivere varetager, ikke bør varetages af almindelige embedsmænd. Almindelige embedsmænd skal også være ansat i ministeriet efter ministerens fratræden, og bør derfor ikke krydse grænsen, når det gælder opgaver, der involverer ministerens parti.

Dette gælder bl.a. den løbende kontakt til partiet, folketingsgruppen, og ministerens partimæssige bagland i øvrigt. Det gælder endvidere i forhold til medierne, hvor den særlige rådgiver i høj grad handler på ministerens vegne og træffer beslutninger på dennes vegne. I realiteten er en særlig rådgiver mere fri til at kunne varetage denne type af opgaver, end almindelige embedsmænd ville være.

Derudover fremhæves det, at der er behov for en særlig tilknytning til ministeren for at kunne yde denne en kvalificeret personlig rådgivning, herunder om politisk-taktiske spørgsmål, samt om f.eks. ministerens personlige fremtræden mv.

Samlet er det udvalgets opfattelse, at en minister kan have gode grunde til at ønske at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet med 1-2 særlige rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed har fungeret tilfredsstillende. For en uddybende vurdering af behovet for særlige rådgivere henvises til kapitel 6.

Udvalget har endvidere fået til opgave at overveje muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne. Det skal således overvejes, om de opgaver, som de særlige rådgivere udfører, lige så vel kunne varetages af det almindelige embedsværk. For en vurdering af dette spørgsmål henvises ligeledes til kapitel 6.

5.2 Antallet af særlige rådgivere

5.2.1 Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004

Det anbefales i betænkning nr. 1443/2004 (s. 44 og s. 184-186), at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat bør være yderst begrænset og ikke bør overstige to til tre. Ansættelse af mere end én særlig rådgiver pr. minister bør efter udvalgets opfattelse i det enkelte tilfælde normalt være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren.

Udvalget fremhævede, at det kan være velbegrundet, hvis en minister ønsker at ansætte nogle få særlige rådgivere med forskellig baggrund og/eller kompetencer med henblik på at dække forskellige funktioner for ministeren. Eksempler på forskellige funktioner, som en minister kunne

ønske at ansætte en særlige rådgiver til at varetage, er presserådgivning, politisk rådgivning eller taleskrivning.

Der blev i denne forbindelse lagt vægt på, 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. Noget sådant vil kunne underminere de seneste årtiers udvikling i retning af en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk til regeringen og dens ministre – en udvikling som vurderedes i høj grad at være efterspurgt og værdsat af ministrene. En væsentlig forøgelse i antallet af særlige rådgivere vil endvidere kunne skabe tvivl om ledelsesforholdene i ministeriet og gøre det vanskeligt i praksis at sikre, at de særlige rådgivere ikke får instruktionsbeføjelser over for almindelige embedsmænd.

5.2.2 Udviklingen siden 2004

I Folketinget er der i perioden fra 2004 og frem blevet stillet en række spørgsmål til skiftende ministre om udgifterne forbundet med særlige rådgivere, herunder om antallet af særlige rådgivere i ministerierne, ansættelse af flere særlige rådgivere i forbindelse med oprettelse af nye ministerier og om de særlige rådgiveres løn- og pensionsforhold, personalegoder mv.

I forbindelse med regeringsdannelsen i oktober 2011 tog den nye regering, i lighed med den tidligere regering, betænkning nr. 1443/2004 til efterretning i sin helhed. Finansministeren udmeldte derudover den 6. oktober 2011 regeringens beslutning om nye retningslinjer for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere.

Af de nye retningslinjer fremgik det, at flertallet af ministre (14)¹ maksimalt kunne ansætte én særlig rådgiver. Ministre (9), som var medlem af regeringens økonomiudvalg eller regeringens koordinationsudvalg, og som havde ekstra koordinerende opgaver, kunne dog ansætte maksimalt to rådgivere.

¹ Med den seneste ministerrokade i oktober 2012 er situationen nu, at 15 ministre må have 1 særlig rådgiver, mens 8 ministre må have 2 særlige rådgivere.

Der blev samtidig indført regler for den maksimale løn, som en særlig rådgiver kan modtage. Det følger heraf, at flertallet af rådgiverne kan modtage op til 75 % af ministerens løn, mens rådgivere for ministre, der er med i regeringens økonomiudvalg og regeringens koordinationsudvalg med ekstra koordinerende opgaver, kan modtage op til 85 % af ministerens løn. Det er endvidere fremhævet, at det forudsættes, at de enkelte ministerier, når den pågældende særlige rådgivers løn aftales, foretager en konkret vurdering af rådgiverens uddannelse, erfaring og øvrige kvalifikationer sammenholdt med kravene i stillingen og vilkårene i øvrigt.

5.2.3 Udvalgets overvejelser

En grundlæggende præmis for anbefalingen i betænkning nr. 1443/2004 af et yderst begrænset antal særlige rådgivere pr. minister har været (s. 185), 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 bag betænkning nr. 1443/2004 fremhævede som nævnt i denne forbindelse, at en sådan udvikling ville kunne underminere de seneste årtiers udvikling i retning af en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning og bistand fra det almindelige embedsværk til regeringen og dens ministre.

Statsministeren anførte i forbindelse med forespørgselsdebatten i Folketinget den 14. december 2011, at baggrunden for beslutningen om, at det for de koordinerende ministre er gjort muligt at ansætte to særlige rådgivere, er, at der med en trepartiregering stilles større krav til koordineringsfunktionen. Derfor har ministre, der er medlemmer af regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg, fået mulighed for at ansætte to særlige rådgivere.

Samtlige ministre, tidligere ministre og folketingsmedlemmer, som udvalget har interviewet til brug for udarbejdelsen af nærværende betænkning, har givet udtryk for, at det nuværende system med et neutralt embedsværk er velfungerende og vigtigt at bevare. Flertallet af de interviewede har på den baggrund også givet udtryk for, at antallet af særlige rådgivere ikke bør overstige den nugældende anbefaling på maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

De nuværende ministre, som er blevet interviewet, og som har to særlige rådgivere, har endvidere givet udtryk for, at netop koordinationsfunktionen udgør en stor del af de særlige rådgiveres opgaver. Dette er også blevet bekræftet ved interview gennemført med en række særlige rådgivere, samt ved såvel ministres som særlige rådgiveres besvarelse af udvalgets spørgeskemaer. Ministrene med to særlige rådgivere har endvidere givet udtryk for, at to (eventuelt tre) særlige rådgivere pr. minister med særlige koordinerende funktioner er tilstrækkeligt, og at antallet ikke bør øges.

De gennemførte undersøgelser viser endvidere, at de ministre, der har to særlige rådgivere, typisk har ansat to personer med forskellig faglig kompetence med henblik på at dække forskellige funktioner, eksempelvis en kombination af en journalist og en person med anden uddannelsesmæssig baggrund.

Udvalget finder herefter ikke, at der er anledning til at ændre anbefalingen i betænkning nr. 1443/2004 om, at antallet af særlige rådgivere pr. minister fortsat bør være yderst begrænset og ikke bør overstige to til tre.

Det er udvalgets opfattelse, at et større antal særlige rådgivere pr. ministre, vil kunne forrykke den nuværende balance mellem den rådgivning, ministeren modtager fra de særlige rådgivere, og den rådgivning, ministeren modtager fra det almindelige embedsværk. Udvalget vurderer, at de yderligere koordinationsbehov, der gør sig gældende, f.eks. for en trepartiregering, kan dækkes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Vedrørende betydningen af, at brugen af særlige rådgivere holdes inden for anbefalingen af maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister henvises i øvrigt til kapitel 6.5.

5.3 Organisatoriske forhold

5.3.1 Anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004

Det fremhæves i betænkning nr. 1443/2004 (s. 44-45 og s. 186-189), at ansættelsen af særlige rådgivere ikke må medføre, at der skabes tvivl om ledelsesforholdene i ministeriet. Det blev på den baggrund anbefalet, at særlige rådgivere som hidtil blev ansat i ministersekretariatene eller dertil knyttede stabsfunktioner og uden instruktionsbeføjelse over for alminde-

lige embedsmænd i linjen, dvs. embedsmænd uden for ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.

Det anbefales endvidere i betænkning nr. 1443/2004, at det ledelsesansvar for ministeriets ansatte, som almindeligvis ligger hos departementschefen, også bør omfatte særlige rådgivere. Dog blev det vurderet som uproblematisk, at den særlige rådgiver, i det omfang ministeren måtte ønske det, i sin rådgivning og bistand til ministeren tildeles et vist frirum på områder, hvor det i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer er velbegrundet, eksempelvis i relation til ministerens pressebetjening.

Det fremhæves endvidere i betænkning nr. 1443/2004 (s. 46 og s. 190-191), at det er af afgørende betydning for de særlige rådgiveres mulighed for at fungere i ministerierne, at de enten har eller hurtigt opnår et vist kendskab til centraladministrationens organisering og politiske placering samt de grundlæggende regler for dens virke.

Udvalget understregede, at det må påhvile departementschefen at sikre, at en særlig rådgiver ved modtagelsen i ministeriet sikres de bedst mulige forudsætninger for en vellykket integration i ministeriet. Det bør således sikres, at den særlige rådgiver ved sin tiltræden introduceres grundigt til det almindelige embedsværk, ministeriets organisation og arbejdsgange mv. Endvidere bør særlige rådgivere systematisk sikres oplæring i de grundlæggende forvaltningsretlige principper og i centraladministrationens opbygning og virkemåde.

5.3.2 Udviklingen siden 2004

Rigsrevisionen undersøgte i forbindelse med udarbejdelsen af beretning 02/2009, hvorledes de særlige rådgivere organisatorisk var indplaceret i ministerierne. Af beretningen fremgik, at de særlige rådgivere ifølge ministeriernes oplysninger alle var underlagt departementschefens ledelse. Endvidere havde de særlige rådgivere ikke instruktionsbeføjelser over for andre embedsmænd, bortset fra medarbejdere ansat med presse- og kommunikationsopgaver. Endelig var alle særlige rådgivere organisatorisk placeret i ministersekretariatet eller lignende stabsfunktion.

Der har endvidere siden 2004 i Folketinget været stillet en række spørgsmål om bl.a. ledelsesforholdene for særlige rådgivere, de særlige rådgiveres instruktionsbeføjelser og de særlige rådgiveres kompetencer generelt.

Der har i vidt omfang været tale om en række konkrete personsager vedrørende enkelte særlige rådgiveres handlinger.

I forbindelse med udarbejdelsen af Rigsrevisionens beretning 02/2009 udsendte Rigsrevisionen spørgeskemaer til alle ministerier vedrørende de særlige rådgiveres oplæring og uddannelse.

Rigsrevisionen konkluderede vedrørende de centrale kurser afholdt af Finansministeriet og Justitsministeriet om forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde (beretningens pkt. 85), at der ikke havde været afholdt et kursus i perioden 2006-2009, og at den overvejende del af de daværende særlige rådgivere derfor ikke havde været på kursus. Spørgsmålet om den interne uddannelse og oplæring i ministerierne blev ikke behandlet i Rigsrevisionens beretning.

Der har endvidere været stillet en række spørgsmål i Folketinget om, hvorvidt de særlige rådgivere har gennemgået det centrale introduktionsforløb nævnt ovenfor. Den daværende finansminister meddelte, som opfølgning på et samråd i Politisk-Økonomisk Udvalg i februar 2010, at der fremover som udgangspunkt ville blive udbudt et kursus i april hvert år samt i øvrigt, hvis der måtte opstå et konkret behov herfor. Dette er også sket i praksis.

5.3.3 Udvalgets overvejelser

På baggrund af de undersøgelser, udvalget har gennemført, er det udvalgets vurdering, at den eksisterende model, hvor de særlige rådgivere organisatorisk er placeret i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner, er velfungerende i praksis. Ved denne placering tydeliggøres de særlige rådgiveres direkte tilknytning til ministeren.

For så vidt angår de ledelsesmæssige forhold kan det på baggrund af de gennemførte undersøgelser diskuteres, om der er fuld overensstemmelse mellem de *formelle* organisatoriske forhold og de organisatoriske forhold *i praksis*. De arbejdsopgaver, som de særlige rådgivere varetager, herunder opgaver, som almindelige embedsmænd inklusive departementschefer ikke udfører, kan bevirke, at mange af de særlige rådgivere i højere grad opfatter ministeren og ikke departementschefen som deres chef.

For at undgå usikkerhed om ledelsesforholdene og deraf følgende uklarhed om kompetencer og funktioner er det udvalgets vurdering, at det

fortsat er meget væsentligt, at særlige rådgivere, på samme måde som alle øvrige embedsmænd i ministeriet, er undergivet departementschefens ledelsesansvar og ikke har instruktionsbeføjelser over for ministeriets embedsmænd.

I kraft af de særlige rådgiveres særlige ansættelsesvilkår og nære tilknytning til ministeren adskiller departementschefens ledelsesopgave og ansvar for de særlige rådgivere sig dog naturligt nok i praksis lidt fra ledelsesopgaven og ansvaret for det almindelige embedsværk.

Praksis i ministerierne synes generelt at være, at departementschefen sætter de generelle rammer for de særlige rådgiveres virke. Departementschefen har yderligere det almindelige personaleansvar for de særlige rådgivere. Det er samtidig naturligt nok ministeren, som foretager den løbende og overordnede prioritering af de særlige rådgiveres arbejdsopgaver, således som det er beskrevet nedenfor.

Det synes i praksis uproblematisk, at den særlige rådgiver i sin rådgivning og bistand til ministeren har et vist frirum i forhold til departementschefen på områder, hvor dette i lyset af den særlige rådgivers kvalifikationer og funktion er velbegrundet. Dette kan f.eks. være tilfældet i relation til ministerens pressebetjening og i forhold til ministerens partimæssige bagland mv.

Hvem, der konkret har instruktionsbeføjelsen over for den særlige rådgiver, vil i praksis afhænge af, hvilke arbejdsopgaver der er tale om. Ordningen med særlige rådgivere hviler på en forudsætning om, at de særlige rådgivere støtter ministeren i dennes funktion som politisk forvaltningschef, det vil sige som minister med opgaver som ressortminister og med opgaver i relation til arbejdet i regeringen. De særlige rådgivere kan imidlertid også støtte ministeren i dennes opgaver i relation til partiet, hvor det giver sig selv, at instruktionsbeføjelsen ligger hos ministeren. Departementschefen må dog være opmærksom på, at den særlige rådgiver ikke bruger al sin tid på partiarbejde, men lægger hovedvægten på bistand til ministeren som politisk forvaltningschef, jf. nærmere herom afsnit 5.4.3.2.

De gennemførte interview har vist, at det varierer meget, i hvilket omfang og på hvilken måde de særlige rådgivere samarbejder med det almindelige embedsværk. De interviewede særlige rådgivere har dog alle været meget

opmærksomme på vigtigheden af at følge det almindelige departementale hierarki, f.eks. når de anmoder om materiale eller oplysninger fra det almindelige embedsværk. I nogle ministerier er der en meget uformel kontakt mellem den særlige rådgiver og det almindelige embedsværk, mens den særlige rådgivers bestillinger til embedsværket andre steder typisk går via departementschefen eller ministersekretæren.

Det er udvalgets vurdering, at særlige rådgivere, som hidtil, ikke bør have instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk i linjen. Dette er væsentligt for at sikre, at der ikke skabes tvivl om ledelsesforholdene i departementet.

Det kan efter aftale med departementschefen være relevant, at eksempelvis en særlig rådgiver, der fungerer som ministeriets pressechef, kan have et fagligt ledelsesansvar over for andre ansatte, der er beskæftiget med presseopgaver i ministeriet. Instruktionsbeføjelsen bør dog ikke omfatte et personalemæssigt ledelsesansvar for de pågældende, f.eks. vedrørende løn og videre karriereforløb.

Ovenstående understreger vigtigheden af, at der i de enkelte ministerier gøres en systematisk indsats for at sikre integrationen af særlige rådgivere i ministeriet umiddelbart efter deres ansættelse. Denne indsats må omfatte både en introduktion til ministeriets organisation og arbejdsgange og til de forvaltningsretlige regler, der gælder for rådgivernes opgavevaretagelse.

Det er efter udvalgets opfattelse generelt af afgørende betydning for de særlige rådgiveres funktionsmuligheder, at de hurtigt bliver velintegreret i ministeriet.

De gennemførte interview med særlige rådgivere viser, at der er ganske stor variation i, hvordan de særlige rådgivere er blevet modtaget og introduceret til ministeriet, og i hvordan de fungerer i samspil med det almindelige embedsværk.

Udvalget finder det væsentligt at understrege, at det er departementschefens opgave at sikre en tilstrækkelig modtagelse og integration af de særlige rådgivere i ministeriet.

Det bør overvejes, om den nuværende modtagelse og oplæring af særlige rådgivere er tilstrækkelig, herunder om der er behov for nogle fælles retningslinjer.

For så vidt angår de centrale kurser om forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde, er disse sat i system, og afvikles nu efter et fast mønster. Disse kurser bør som hidtil også omfatte en orientering om erfaringerne med særlige rådgivere. Der suppleres med ekstra kurser ved behov, f.eks. ved regeringsskift og regeringsomdannelser. Udvalget finder imidlertid grund til at understrege, at de centrale kurser kun udgør en mindre del af de særlige rådgiveres uddannelse og ikke kan stå alene.

For så vidt angår den interne oplæring og uddannelse i ministerierne, er det på baggrund af de gennemførte undersøgelser udvalgets vurdering, at der eksisterer en vis usikkerhed i ministerierne med hensyn til det nærmere indhold af den interne oplæring og uddannelse af de særlige rådgivere, herunder om hvad den skal omfatte.

Udvalget finder på den baggrund, at det bør præciseres, hvilke elementer der skal indgå i den interne oplæring og uddannelse i ministerierne.

Udvalget finder, at følgende elementer som minimum bør indgå i de særlige rådgiveres oplæring i ministerierne:

- introduktion til det almindelige embedsværk
- introduktion til ministeriets organisation og arbejdsgange
- drøftelse af ledelsesforhold og instruktionsbeføjelser
- retningslinjer vedrørende den særlige rådgivers henvendelser til det almindelige embedsværk
- introduktion til forvaltningsretlige spørgsmål i ministeriet, herunder håndtering af dokumenter, journalisering, brug af e-mail og sms samt aktindsigt
- retningslinjer vedrørende pressebetjening

Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at de enkelte ministerier har mulighed for at skræddersy deres egne retningslinjer for oplæring og integration af særlige rådgivere, så retningslinjerne kan blive tilpasset behov og arbejdsgange i det enkelte ministerium. Ministeriet bør samtidig, ved

modtagelsen af en ny særlig rådgiver, udlevere denne betænkning samt betænkning nr. 1443/2004, hvor der i kapitel 7 er en særskilt redegørelse for reglerne for ministeriernes pressebetjening.

5.4 Arbejdsopgaver

5.4.1 Anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004

Det fremhæves i betænkning nr. 1443/2004 (s. 46-47, s. 183-184 og s. 191-199), at hensynet til genanvendelighed ikke er relevant for de særlige rådgivere. De særlige rådgivere er blandt andet særlige netop i kraft af, at deres ansættelse som udgangspunkt forudsættes at ophøre senest, når ministeren forlader ministeriet. Visse af de grænser, der gælder for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand til ministeren, vil derfor skulle trækkes anderledes for de særlige rådgivere. Det gælder navnlig i relation til ministerens partiarbejde samt i forbindelse med folketingsvalg og folkeafstemninger.

Det understreges samtidig i betænkningen, at de særlige rådgiveres ansættelse i ministerierne bør afspejle, at de særlige rådgiveres hovedopgave må være at yde rådgivning og bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

5.4.2 Udviklingen siden 2004

Det har både før 2004 og siden da været en central del af debatten om de særlige rådgiveres virke i ministerierne, om der bør gælde særlige grænser for deres rådgivning og bistand til ministrene på bestemte områder og i bestemte situationer.

5.4.3 Udvalgets overvejelser

Som beskrevet ovenfor under afsnit 5.1. og i kapitel 4 varetager de særlige rådgivere en række forskellige funktioner. Ved afgivelsen af betænkning nr. 1443/2004 var de særlige rådgivere primært beskæftiget med presse- og kommunikationsopgaver. De særlige rådgivere er på nuværende tidspunkt tillige i høj grad beskæftiget med politisk-taktisk/faglig sparring med ministeren, koordinationsopgaver samt varetagelse af relationerne til ministerens partimæssige bagland og øvrige kontakter.

I det følgende drøftes de forskellige opgavetyper hver for sig.

5.4.3.1 Presserelaterede opgaver

I 2004 udgjorde presserelaterede opgaver hovedbestanddelen i de særlige rådgiveres arbejde. I dag er de fleste særlige rådgiveres opgaver mere vidtrækkende, jf. kapitel 4. Samtidig har der været en vækst i antallet af almindelige embedsmænd i ministerierne, som er beskæftiget med pressehåndtering. Pressearbejde og strategisk kommunikationsrådgivning udgør dog fortsat en væsentlig del af mange særlige rådgiveres arbejdsopgaver.

Det er i forbindelse med de gennemførte interview mange gange blevet fremhævet, at mediebilledet har ændret sig meget siden 2004. Der er et stigende mediepres på ministeren, og det er nødvendigt med en offensiv mediestrategi. De særlige rådgivere formidler i stigende grad ministerens synspunkter og udfylder i så henseende en funktion, der ligger i forlængelse af den funktion, ministeren ville have udfyldt, såfremt vedkommende havde haft den fornødne tid.

Da de særlige rådgivere er forpligtet til at holde sig inden for de almindelige krav om lovlighed, sandhed og faglighed, ser udvalget ingen særskilte problemer i den beskrevne udvikling.

5.4.3.2 Kontakten til ministerens partimæssige bagland og rådgivning vedrørende ministerens partiarbejde

Som anført i betænkning nr. 1443/2004 kan en særlig rådgiver i et vist omfang yde ministeren bistand med opgaver i relation til dennes partimæssige tilknytning, idet hovedvægten i den særlige rådgivers arbejdsopgaver dog bør ligge på bistand til ministeren i dennes funktion som minister.

Daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen svarede den 27. juni 2008 bl.a. følgende på spørgsmål 176 fra Politisk-Økonomisk Udvalgs (PØU) anmodning om oversendelse af den særlige rådgivers samt øvrige embedsmænds korrespondance vedrørende forberedelse til folketingsvalg:

"Særlige rådgivere adskiller sig som bekendt fra almindeligt ansatte embedsmænd bl.a. ved, at deres ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode. Bl.a. som følge heraf er særlige rådgivere ikke på samme måde som almindeligt ansatte embedsmænd undergivet princippet om partipolitisk neutralitet.

Det indebærer bl.a., at en særlig rådgiver kan varetage specielle opgaver, herunder i forhold til ministerens parti og politiske bagland, der bl.a. ud fra princippet om partipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til, jf. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 177 f.

Det antages i den forbindelse, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand, jf. den nævnte betænkning, side 196.

I det omfang en særlig rådgiver måtte have modtaget eller udarbejdet materiale, der vedrører forberedelse af en valgkamp, vil det pågældende materiale efter Statsministeriets opfattelse ikke være omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Statsministeriet lægger herved vægt på, at offentlighedsloven er afgrænset til at omfatte oplysninger inden for den offentlige forvaltning, der er undergivet administrativ sagsbehandling, og at materiale, der vedrører forberedelse af en valgkamp, i den forbindelse må anses for at vedrøre forhold, der er uden den nødvendige sammenhæng med sagsopgaver i ministeriet.

Hvis den særlige rådgiver i Statsministeriet måtte have modtaget eller udarbejdet materiale vedrørende forberedelsen af valgkampen, ønsker jeg af principielle grunde ikke at udlevere materialet til Folketinget. Det er således min principielle holdning, at et medlem af regeringen i denne henseende bør være stillet på samme måde som andre politikere og dermed være berettiget til ikke at udlevere materiale, der vedrører forberedelse af en valgkamp.

Jeg skal samtidig understrege, at det er en meget begrænset del af den særlige rådgivers tid, der har tilknytning til ministerens partiarbejde”.

Det er på baggrund af de gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelsen udvalgets opfattelse, at hovedparten af de nuværende særlige rådgivere varetager opgaver i tilknytning til ministerens partimæssige bagland.

Det er ganske som i 2004 naturligt nok ikke muligt at sondre skarpt imellem situationer, hvor en minister optræder i funktionen som minister henholdsvis som partipolitiker. I en række politiske sammenhænge, herunder også eksempelvis i forbindelse med møder i ministerens parti, kan grænserne for ministerens forskellige funktioner være flydende.

Der bør efter udvalgets opfattelse generelt gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i relation til ministerens partiarbejde. Udvalget ser således ikke principielle hindringer for, at ministrenes særlige rådgivere kan følge ministrene til møder i eksempelvis partiorganisationen, til debatmøder eller til landsmøder i partiet. Det er således ofte en central del af en særlig rådgivers funktion at udgøre et bindeled mellem ministerens parti og ministeriet samt at bistå ministeren i dennes forbindelser til partiet.

Tilsvarende finder udvalget, at der bør være vide grænser for de særlige rådgiveres bistand til ministrene i form af udarbejdelse af skriftlige oplæg til taler, artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng.

Det er derimod udvalgets opfattelse, at grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker, herunder organisatoriske og personmæssige spørgsmål i partiet. Som eksemplifikation kan nævnes ministerens forhold til den valgkreds, hvori han eller hun er opstillet til Folketinget, eller forhold der alene vedrører ministerens placering og eventuelle opgaver i partiorganisationen, herunder f.eks. spørgsmål om hvem der skal være formand, opstillingsberettiget mv.

Den nævnte grænse kan i sagens natur ikke trækkes skarpt.

5.4.3.3 Sparring med ministeren

Som nævnt ovenfor er de særlige rådgivere på nuværende tidspunkt tillige i vidt omfang beskæftiget med politisk-taktisk sparring med ministeren. Det er gentagne gange under de gennemførte interview blevet fremhævet, at de særlige rådgivere kan bidrage med noget andet i denne sammenhæng, end det faste embedsapparat kan.

Da de særlige rådgivere er forpligtet til at holde sig inden for de almindelige krav om lovlighed, sandhed og faglighed, ser udvalget ingen særskilte problemer i, at særlige rådgivere – inden for disse rammer – yder rådgivning af den anførte karakter.

5.4.3.4 Koordinationsopgaver

Udvalgets undersøgelser har vist, at koordinerende opgaver, bl.a. i relation til andre ministre og deres særlige rådgivere, har en væsentlig plads

især for de særlige rådgivere, hvis ministre er med i regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg. Særligt når der er tale om en trepartiregering, kan koordinationsbehovet være stort.

Koordinationsopgaverne i ministerierne varetages i vidt omfang af det almindelige embedsværk i regi af f.eks. styregruppe og forberedende koordinationsudvalg. I forhold til den del af koordinationen, som påhviler ministeren, herunder koordinationen med ministre fra eget parti, vil de særlige rådgivere kunne assistere og i et vist omfang kunne udfylde en funktion, som det faste embedsapparat kan være mindre velegnet til at varetage.

Da de særlige rådgivere er forpligtet til at holde sig inden for de almindelige krav om lovlighed, sandhed og faglighed, ser udvalget ingen særskilte problemer i, at særlige rådgivere – inden for disse rammer – yder bistand af den anførte karakter.

5.4.3.5 Involvering i konkrete sager i ministeriet

De gennemførte interview og spørgeskemaundersøgelser har vist, at det er meget varierende, i hvilket omfang de særlige rådgivere involveres i de konkrete sager, der tilgår ministeren via det faste embedsapparat.

Der er i forbindelse med interviewene blevet gjort det synspunkt gældende, at særlige rådgivere – også når det efter gældende ret er lovligt – ikke bør have at gøre med f.eks. sager, der vedrører følsomme personoplysninger eller andre fortrolige oplysninger. Det er i den forbindelse blevet anført, at de særlige rådgivere er vant til at skulle varetage ”salgsarbejde” for deres minister, og at der derfor kan være en fare for, at de kan føle sig fristet til at bryde deres tavshedspligt om oplysninger af den nævnte karakter.

Ud over de almindelige regler i persondataloven samt reglerne i forvaltningslovens § 32 (nærmere beskrevet i afsnit 5.6.1.1. og 5.6.2.2.1. nedenfor) gælder der allerede i visse ministerier nogle mere generelle, interne retningslinjer for, hvem der har adgang til forskellige typer af sager, herunder f.eks. personfølsomme sager eller andre sager af fortrolig karakter. Flere nuværende og tidligere ministre har også givet udtryk for, at det ikke er alle sager i ministeriet, de særlige rådgivere bør involveres i.

Det vil efter udvalgets vurdering være vanskeligt i praksis at fastlægge og administrere generelle retningslinjer om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper.

Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse være, at ministeren kan søge rådgivning og bistand hos sine embedsmænd, herunder særlige rådgivere, vedrørende enhver sag, der ender eller kan ende på ministerens bord. En sådan rådgivning og bistand vil i praksis ofte forudsætte, at de involverede embedsmænd, herunder særlige rådgivere, gøres bekendt med den pågældende sags oplysninger.

Hvad særligt angår konkrete afgørelsessager skal dog påpeges, at der i visse tilfælde – navnlig i de indledende stadier af en sådan sag – ikke vil være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver. Det må i sagens natur afgøres i det enkelte tilfælde, om det vil være sagligt at inddrage den særlige rådgiver. Det vil i den forbindelse særligt kunne indgå, om der er behov for rådgivning om den pågældende sags politiske konsekvenser samt behov for presse- og kommunikationsstrategi. Som eksempler på sager, hvor der sjældent vil være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver, kan bl.a. nævnes visse personalesager og sager, der har tilknytning til efterretningstjenesterne.

I det omfang de særlige rådgivere gøres bekendt med oplysningerne i en konkret afgørelsessag, gælder det, at de – ligesom det faste embedsapparat – er forpligtet til at overholde lovgivningen, herunder de almindelige og eventuelt særlige regler om tavshedspligt.

De retlige regler er nærmere beskrevet i afsnit 5.6.1.1. og 5.6.2.2.1. nedenfor.

5.4.3.6 Valgkampe i forbindelse med folketingsvalg

Med udarbejdelsen af standardkontrakter i 2004 og 2010 samt Moderniseringsstyrelsens seneste vejledning af 26. august 2011 (bilag 7) er der klare retningslinjer for de særlige rådgivere i forbindelse med udskrivelse af valg. De særlige rådgivere opsiges således straks valget udskrives, og de fratræder med det samme, jf. nedenfor i afsnit 5.5. De orienteres ved en standardskrivelse om, at de ikke længere må have deres gang i ministeriet, og der lukkes for deres adgang til ministeriets systemer mv.

Det er udvalgets vurdering, at dette er en hensigtsmæssig procedure, idet de særlige rådgivere ikke bør fungere i ministerierne under en valgkamp, navnlig af hensyn til at sikre, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkampsrelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet.

5.4.3.7 Folkeafstemninger

Udvalget finder som udgangspunkt, at særlige rådgivere i lighed med det almindelige embedsværk kan yde bistand til regeringen i forbindelse med folkeafstemninger. Da de særlige rådgivere ikke er begrænset af hensynet til genanvendelighed, kan der for særlige rådgivere i mindre grad end for det almindelige embedsværk stilles krav om tilbageholdenhed i bistanden til minister og regering under kampagner op til folkeafstemninger.

Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det almindelige embedsværk ikke, i kraft af den særlige rådgivers virke i ministeriet, trækkes ind i kampagnerelaterede aktiviteter.

5.4.3.8 Deltagelse i samråd i Folketinget

Der har siden 2004 været en udvikling i retning af, at de fleste samråd i Folketinget nu afholdes som åbne samråd med adgang for alle. Problemstillingen vedrørende særlige rådgiveres deltagelse i samråd er derfor ikke aktuel på samme måde som i 2004. Endvidere er det på baggrund af de interview og spørgeskemaundersøgelser, som udvalget har gennemført, indtrykket, at det kun sker relativt sjældent, at de særlige rådgivere deltager i samråd med ministeren.

For så vidt angår embedsmænds (både særlige rådgivere og almindelige embedsmænd) ledsagelse af ministeren til lukkede samråd finder udvalget, at det afgørende kriterium ikke bør være embedsmandens ansættelsesvilkår, men derimod hans eller hendes funktioner i relation til ministeren. Som også anført i betænkning nr. 1443/2004 (s. 198) bør det efter nærværende udvalgs opfattelse fortsat være afgørende, om embedsmanden må antages at kunne bidrage til ministerens redegørelse om de konkrete sager over for folketingsudvalget, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt, eller om vedkommende i øvrigt skal bistå ministeren med at tage notater.

Det er udvalgets vurdering, at det nævnte kriterium aktuelt vil indebære, at regeringens særlige rådgivere i de fleste tilfælde ikke vil have en funktion, der kan berettige, at de ledsager ministeren til lukkede samråd i Folke-

tinget. Ledsagelse af ministeren til lukkede samråd vil imidlertid i helt særlige tilfælde kunne være berettiget, hvis den pågældende særlige rådgiver – eksempelvis på baggrund af en særlig teknisk ekspertise – varetager funktioner i ministeriet, der gør det relevant, at vedkommende ledsager ministeren til samrådet.

5.4.3.9 Møder med politisk deltagelse

Det er fortsat en aktuel problemstilling, i hvilket omfang særlige rådgivere bør kunne deltage i møder med politisk deltagelse, som ministeren afholder i sin funktion som minister. Der kan f.eks. være tale om møder med ordførere fra Folketingets partier, kommunale parter eller interesseorganisationer.

Udvalget finder ikke, at ansættelsen som særlig rådgiver i sig selv bør kunne begrunde en udelukkelse fra at kunne ledsage ministeren til møder med politisk deltagelse. Det er dog udvalgets indtryk, at det ikke er almindeligt, at ministeren alene er ledsaget af den særlige rådgiver.

Det er i forbindelse med de gennemførte interview blevet nævnt, at særlige rådgivere i ganske enkelte tilfælde varetager politiske forhandlinger på en ministers vegne.

Udvalget finder, at de hensyn, der taler for, at faste embedsmænd ikke sættes i situationer, hvor de reelt varetager en politikerrolle, ikke har samme vægt, når det gælder særlige rådgivere. Ligesom for faste embedsmænd er det for særlige rådgivere imidlertid vigtigt, at der ikke hersker tvivl om, at den særlige rådgiver handler efter delegation fra ministeren, og at der mellem ministeren og den særlige rådgiver er enighed om grænserne for den særlige rådgivers forhandlingsmandat.

Udvalget bemærker i øvrigt, at når en minister varetager politiske forhandlinger, vil ministeren som nævnt normalt være bistået af departementschefen. Det vil ikke være en sædvanlig situation, hvis departementschefen i stedet skal bistå ministerens særlige rådgiver i politiske forhandlinger. En særlig rådgivers selvstændige funktion som forhandler på ministerens vegne bør således i praksis være forbeholdt afgrænsede situationer og områder og være forbeholdt særligt centralt placerede rådgivere.

5.5 Løn og ansættelsesvilkår

5.5.1 anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004

I betænkning nr. 1443/2004 (s. 50 og s. 199-205) blev det anbefalet, at der udarbejdes en standardkontrakt, som fremover anvendes ved alle ansættelser af særlige rådgivere i ministerierne. Det blev endvidere anbefalet, at de særlige rådgiveres ansættelse også fremover er knyttet til ministeren i dennes funktionsperiode. Den særlige rådgiver bør opsiges og fritstilles ved ministerens fratræden og ved udskrivelse af folketingsvalg. Opsigelse bør ske med 6 måneders varsel, og den særlige rådgiver bør fritstilles i opsigelsesperioden. Derudover blev det anbefalet, at der skulle gælde de samme betingelser for bibeskæftigelse, som gælder for øvrige embedsmænd. Endelig blev det anbefalet, at de generelle opslagsregler følges ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver.

5.5.2 Udviklingen siden 2004

Som beskrevet i kapitel 3, er der siden 2004 iværksat en række initiativer med henblik på at gennemføre anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004.

Som anført ovenfor i afsnit 5.2.2., blev der endvidere i forbindelse med regeringsdannelsen i oktober 2011 udmeldt nye retningslinjer for ansættelse og aflønning af særlige rådgivere. Som nævnt blev der således indført regler for den maksimale løn, en særlig rådgiver kan modtage. Flertallet af rådgiverne kan som nævnt efter de nye regler modtage op til 75 % af ministerens løn, mens rådgivere for ministre, der er med i regeringens økonomiudvalg eller regeringens koordinationsudvalg med ekstra koordinerende opgaver, kan modtage op til 85 % af ministerens løn. Det blev endvidere fremhævet, at det forudsættes, at de enkelte ministerier, når den pågældende særlige rådgivers løn aftales, foretager en konkret vurdering af rådgiverens uddannelse, erfaring og øvrige kvalifikationer sammenholdt med kravene i stillingen og vilkårene i øvrigt.

Rigsrevisionen har efterfølgende i sin beretning fra november 2012 til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, jf. beskrivelsen i kapitel 3, vurderet, at det i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter kunne overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at ansættelsesproceduren for særlige rådgivere følger helt samme procedurer som for almindelige ansættelser. Rigsrevisionen anbefaler, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i be-

tænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt proformaansættelsesproces. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med undersøgelsen i 2012, at for alle de undersøgte særlige rådgivere var Finansministeriets standardkontrakt anvendt i forbindelse med ansættelsen.

5.5.3 Udvalgets overvejelser

Situationen er i dag den, at særlige rådgivere adskiller sig fra almindeligt ansatte embedsmænd bl.a. ved, at ansættelse sker på grundlag af en fælles *standardkontrakt*, jf. kapitel 3. Ansættelsesforholdet er knyttet til ministerens funktionsperiode. Den særlige rådgiver bliver opsagt og fritstillet i forbindelse med udskrivelse af folketingsvalg og ved ministerens fratræden fra ministeriet. Opsigelse sker med 6 måneders varsel, og den særlige rådgiver fritstilles i opsigelsesperioden. Der er som nævnt i øvrigt indført særlige retningslinjer for de særlige rådgiveres maksimale løn.

Derudover gælder de samme regler for *bibeskæftigelse*, som for øvrige embedsmænd.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at justere de nuværende ansættelsesvilkår for særlige rådgivere hvad angår ansættelsesprocedure, løn, bibeskæftigelse og vilkår i forbindelse med fratræden ved folketingsvalg.

5.5.3.1 Stillingsopslag

Kravet om, at ledige stillinger som særlig rådgiver skal slås op, har givet anledning til debat i medier mv. Endvidere er der i Folketinget blevet stillet en lang række spørgsmål vedrørende proceduren i forbindelse med ansættelse af forskellige særlige rådgivere.

Det er et grundlæggende krav ved besættelse af stillinger i det offentlige, at ansættelsesmyndigheden skal søge stillingen besat med den ansøger, der efter en samlet vurdering må anses for bedst kvalificeret.

Som grundlag for beslutningen om at ansætte den bedst kvalificerede, skal myndighederne effektivt søge at tiltrække et bredt felt af ansøgere til stillingen. For at nå dette mål er det normalt, at myndighederne opslår den ledige stilling, således at mulige ansøgere bliver bekendt med stillingen. Det følger af en almindelig forvaltningsretlig grundsætning, at der ved bedømmelsen af ansøgere til stillinger i den offentlige forvaltning udelukkende kan lægges vægt på hensyn, der kan anses for saglige i relati-

on til den pågældende stilling. Se i den forbindelse f.eks. FOB 1973.192, FOB 2003.102 og FOB 2010 20-4.

Kravet om, at stillinger i staten skal opslås, følger bl.a. af Finansministeriets cirkulære om opslag af stillinger og lønnede hverv i staten (cirkulære nr. 9108 af 26. marts 2010).² Heraf fremgår, at stillinger og lønnede hverv i staten (som udgangspunkt) skal opslås efter regler, der svarer til reglerne i Finansministeriets bekendtgørelse om opslag af tjenestemandstillinger i staten (opslagsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 302 af 26. marts 2010). Offentlige arbejdsgivere har pligt til at indlægge opslag af ledige stillinger på hjemmesiden jobnet.dk.

Af opslagscirkulæret fremgår det i øvrigt, at der kan gælde særlige opslagsregler på de enkelte overenskomstområder, og at opslag kan undlades i visse særlige tilfælde. Det gælder således i tilfælde, hvor der i lovgivningen er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til nævn og råd, eller hvis der er tale om ferieafløsning, vikariater og anden kortvarig beskæftigelse, der ikke overstiger 1 år.

Spørgsmålet om opslag af stillinger som særlig rådgiver blev overvejet allerede i betænkning nr. 1354/1998. Udvalget lagde vægt på, at der sikres åbenhed om ansættelsen af særlige rådgivere. Udvalget fandt, at dette kunne opnås ved at anvende de almindelige opslagsregler. Det var derfor udvalgets overvejende opfattelse, at der ikke var grundlag for at ændre reglerne om opslag, således at der gøres undtagelser for særlige rådgivere.

Også i betænkning nr. 1443/2004 understregede udvalget det væsentlige i at sikre åbenhed og gennemsigtighed i relation til ansættelsen af særlige rådgivere. Det blev anbefalet, at regeringen offentliggør en opdateret oversigt over særlige rådgivere f.eks. på Statsministeriets hjemmeside. Udvalget anbefalede endvidere, at de generelle opslagsregler blev fulgt ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver. Udvalget lagde herved

² For så vidt angår selve kravet om opslag, afløste cirkulæret fra 2010 Finansministeriets cirkulære fra 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten (cirkulære nr. 40 af 8. marts 1976). I det tidligere gældende cirkulære var der fastsat en yderligere undtagelse til opslagskravet. Det var således fastsat, at opslag (også) kunne undlades i tilfælde, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren var af en så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kunne antages at fremkalde egnede ansøgere.

vægt på, at almindeligt opslag kan bidrage til at sikre åbenhed om ansættelserne og deres indhold.

I overensstemmelse med anbefalingerne fører Statsministeriet en liste over de til enhver tid ansatte særlige rådgivere på ministeriets hjemmeside. Af listen fremgår oplysninger om de særlige rådgiveres navn og titel, deres arbejdsfunktioner samt uddannelses- og beskæftigelsesmæssige baggrund.

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.5.2. har Rigsrevisionen i forbindelse med beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 (afgivet november 2012), behandlet spørgsmålet om ansættelse og aflønning af særlige rådgivere.

I den forbindelse gennemførte Rigsrevisionen en nærmere undersøgelse af området. Formålet med undersøgelsen var bl.a. at vurdere ansættelsesprocessen for de særlige rådgivere, herunder om ansættelserne er foregået efter gældende retningslinjer.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 26 ud af de 34 særlige rådgivere ansat siden regeringsskiftet i oktober 2011 i en periode har været midlertidigt ansat, og at 10 midlertidigt ansatte særlige rådgivere blev ansat uden forudgående godkendelse i regeringens udnævnelses- og organisationsudvalg. 7 af disse burde have været godkendt inden ansættelsen.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at der i 5 ud af 26 tilfælde ikke var udarbejdet en midlertidig kontrakt i forbindelse med midlertidige ansættelser ud over 1 måned, som der retteligt burde i henhold til ansættelsesbevisloven og cirkulære om arbejdsgivers pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for ansættelsesforholdet. I stedet blev disse 5 særlige rådgiveres kontrakter for den efterfølgende fastansættelse udformet, så de var gældende med tilbagevirkende kraft fra den dag, hvor det midlertidige ansættelsesforhold startede.

Hvad angår anvendelsen af stillingsopslag og ansøgningsfrister, viste Rigsrevisionens undersøgelse, at stillingerne som særlig rådgiver alle havde været opslået på jobnet.dk og som hovedregel også på ministeriernes hjemmesider og på job-i-staten.dk. De undersøgte stillinger som særlig rådgiver havde generelt været slået op med den påkrævede ansøgningsfrist på minimum 14 dage. 3 af stillingerne havde dog haft en kortere an-

søgningsfrist end 14 dage. Ministerierne havde ikke redegjort for årsagen hertil.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat. Ministerierne havde i mere end halvdelen af tilfældene ikke fundet det nødvendigt at indkalde andre ansøgere til samtale.

Rigsrevisionen kom på den anførte baggrund med følgende anbefaling:

”Rigsrevisionens undersøgelse af ansættelsesprocessen for særlige rådgivere viste, at ministerierne generelt fulgte regler og retningslinjer på området. Dog finder Rigsrevisionen, at der i alle tilfælde bør udarbejdes en ansættelseskontrakt – også i forbindelse med midlertidige ansættelser af særlige rådgivere. Desuden har Rigsrevisionen fundet enkelte mindre fejl.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ansættelsesprocessen i mange tilfælde kun har haft mindre betydning for, hvem der blev ansat som særlig rådgiver, da de fleste ministerier har valgt at fastansætte den særlige rådgiver, der også var midlertidigt ansat. Set i lyset af rådgiverstillingsens særlige karakter kunne det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at ansættelsesprocessen for særlige rådgivere følger helt samme procedurer som for almindelige ansættelser.

Rigsrevisionen anbefaler, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt proformaansættelsesproces.”

Til brug for overvejelserne om ansættelsesproceduren for særlige rådgivere har udvalget indhentet oplysninger fra samtlige departementer med henblik på at klarlægge i hvilket omfang, der er anvendt midlertidige ansættelser og lignende i perioden fra 1. januar 2004 til 2012, jf. tabel 1 nedenfor.

De modtagne oplysninger viser, at der er anvendt midlertidige ansættelser og lignende af særlige rådgivere i lidt under halvdelen af de rekrutteringsforløb, der har fundet sted i perioden 2004 til 2012, jf. tabel 1 nedenfor.

Tabel 5.1. Anvendelse af midlertidige ansættelser af særlige rådgivere 2004 til 2012

1. Årsag til at stillingen blev slået op	2. Ansættelser i alt	3. Tilfælde, hvor der er sket midlertidig ansættelse (1) i stillingen inden/under opslag (delmængde af 2)		4. Tilfælde, hvor den der ansættes, har været midlertidig ansat i stillingen (delmængde af 3)	
	Antal	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Nyoprettet stilling	19	6	32	6	100
Forgængers fratrædelse	29	8	28	7(2)	88
Minister- eller regeringsskift	58	38	66	36(3)	95
Total	106	52	49	49	94

Note: Tabellen dækker ansættelser fra 1. januar 2004 til 1. december 2012. Der tages forbehold for eventuelle afvigelser i opgørelsesmetoder på tværs af ministerierne samt konsekvenser af ressortændringer.

1) Dækker også andre former for midlertidig eller tidsbegrænset ansættelse.

2) Baggrunden for, at den person, der var midlertidig ansat i stillingen, ikke blev fastansat, er efter det oplyste, at den pågældende valgte ikke at søge den faste stilling.

3) I ét tilfælde var stillingen ikke blevet endeligt besat ved opgørelsestidspunktet, mens der i det andet tilfælde var tale om en tidsbegrænset ansættelse på 3 måneder i forbindelse med et regeringsskift.

Anvendelsen af midlertidige ansættelser ses at variere alt afhængig af årsagen til, at stillingen blev ledig. Slås stillingen op i forbindelse med et minister- eller regeringsskift, anvendes midlertidige ansættelser i omkring to-tredjedele af tilfældene, jf. tabel 1. Midlertidige ansættelser anvendes i mindre omfang – under en tredjedel af tilfældene – ved nyoprettede stillinger eller forgængers fratræden.

Når stillinger slås op som følge af opnormeringer eller fratrædelser, benytter ministerierne i højere grad at besætte stillinger uden brug af midlertidige ansættelser, end når stillinger er ledige i forbindelse med en ministers tiltrædelse. Dette skyldes muligvis det mere akutte behov for at besætte stillinger, der må antages at opstå i forbindelse med minister- og regeringsskift.

Samtidig viser ministeriernes oplysninger, at det i næsten alle tilfælde, hvor der er anvendt midlertidig ansættelse, er den samme person, der efterfølgende ansættes i den opslåede stilling.

I forbindelse med rekruttering af særlige rådgivere tegner der sig således en praksis, hvor særlige rådgivere i omkring halvdelen af tilfældene ansæt-

tes midlertidigt i stillingen samtidig med, at stillingen slås op, og at den samme person som altovervejende hovedregel efterfølgende fastansættes.

Udvalgets undersøgelse af området bekræfter således resultatet af Rigsrevisionens tilsvarende undersøgelse, hvor det som nævnt blev konstateret, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat.

Som nævnt har Rigsrevisionen anbefalet, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt proformaansættelsesproces.

Som det fremgår af de nævnte undersøgelser, er praksis vedrørende anvendelse af midlertidige ansættelser, at der på forhånd udvælges en person til stillingen, og at vedkommende ansættes midlertidigt i stillingen, samtidig med at stillingen slås op, hvorefter vedkommende fastansættes.

I overensstemmelse med den beskrevne ansættelsespraksis har en række af de personer, der er blevet interviewet i forbindelse med udvalgets arbejde, givet udtryk for, at det ville give god mening at ændre den nuværende ansættelsesprocedure for særlige rådgivere, således at der ikke stilles krav om, at stillingerne skal i åbent opslag, som almindelige embedsmandsstillinger skal. Det er i den forbindelse blevet anført, at det kan være undergravende for de almindelige ansættelsesprocedurer, når reelt besatte stillinger bliver opslået. Det er også blevet anført, at der uanset, at de særlige rådgivere retligt set er embedsmænd, kan være behov for at lave en særlig ansættelsesordning for disse som følge af de særlige omstændigheder, der er knyttet til deres rolle. Endelig er det blevet tillagt vægt, at en ny ansættelsesproces stadig skal sikre åbenhed om ansættelserne, og at ansættelserne bør godkendes i regeringens ansættelsesudvalg.

På den anførte baggrund – og navnlig i lyset af Rigsrevisionens anbefaling og de nævnte undersøgelser af praksis vedrørende ansættelse af særlige rådgivere – har udvalget overvejet, om der bør gøres en undtagelse fra de generelle opslagsregler, når der ansættes særlige rådgivere. En undtagelse kunne således gøre det op til den enkelte minister, om en ledig stilling som særlig rådgiver skal annonceres ved offentligt opslag.

Fordelen ved en sådan undtagelse vil være, at ministerierne ikke forpligtes til at foretage et stillingsopslag, når den pågældende minister i forvejen har udset sig den særlige rådgiver, som ministeren anser for bedst kvalificeret. Man undgår således en opslagsproces, som blot vil være til ulempe for både ansættelsesmyndigheden og ansøgere.

Hertil kommer, at stillingsopslag, der ikke er reelle i den forstand, at ministeren allerede har fundet den særlige rådgiver, han eller hun ønsker, kan bidrage til at undergrave tilliden til de almindelige ansættelsesprocedurer, der ellers følges.

Det må endvidere tillægges betydning, at en stilling som særlig rådgiver adskiller sig fra andre embedsmandsstillinger ved, at stillingen er tæt knyttet til ministeren som person. Det er således i et vist omfang andre krav, der gør sig gældende ved udvælgelsen af særlige rådgivere, end hvad der er tilfældet med almindelige embedsmænd.

Ulempen ved at gøre undtagelse for kravet om stillingsopslag kan være, at noget af åbenheden i forbindelse med rekruttering af særlige rådgivere går tabt. Det er i den forbindelse af betydning, at det nuværende krav om stillingsopslag er med til at understrege, at særlige rådgivere som udgangspunkt er omfattet af de samme regler som almindelige embedsmænd. For almindelige stillingers vedkommende er det ikke en legitim begrundelse for at undlade et stillingsopslag, at man i forvejen har en kvalificeret kandidat til stillingen.

Endvidere kan det anføres, at hensynet til at sikre den bedste kandidat til stillingen vil være vanskeligere at varetage uden anvendelsen af offentligt opslag.

Udvalget har på baggrund af de nævnte fordele og ulemper overvejet, om systemet med opslag og besættelse af stillinger som særlig rådgiver kan indrettes på en mere hensigtsmæssig måde.

Som nævnt ovenfor er det et grundlæggende krav ved besættelse af stillinger i det offentlige, at ansættelsesmyndigheden skal søge stillingen besat med den ansøger, der efter en samlet vurdering må anses for bedst kvalificeret.

For så vidt angår besættelse af en stilling som særlig rådgiver, angår denne vurdering en bred kreds af kvalifikationer, herunder nogle der er meget specielle. Som anført i betænkning nr. 1354/1998 vil det være et usagligt hensyn at ansætte en særlig rådgiver, hvis formålet er at belønne partipolitiske fortjenester eller lignende, mens det ikke kan betragtes som et usagligt hensyn ved rekrutteringen at lægge vægt på de specielle kvalifikationer, den pågældende kan have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse. På grund af den særlige rådgivers meget nære og personligt prægede samarbejde med ministeren vil der ved rekrutteringen tillige kunne lægges afgørende vægt på den personlige ”kemi” mellem ministeren og rådgiveren.

Som erfaringen viser, har stillingsopslag ikke i praksis været et egnet middel til at få ansøgere frem, der var mere kvalificerede end den, der af ministeren allerede i forbindelse med den forudgående midlertidige ansættelse var udvalgt til stillingen.

Set i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter og de særlige kvalifikationskrav, der som følge heraf er forbundet med stillingen, anbefaler udvalget på den anførte baggrund, at der ikke fremover bør være krav om, at stillinger som særlig rådgiver slås op.

Udvalget finder dog, at det principielle hensyn om at sikre åbenhed ved besættelsen af stillinger som særlig rådgiver tilsiger, at de enkelte ministerier – senest på dagen for den særlige rådgivers tiltrædelse – offentliggør, at en stilling som særlig rådgiver er besat med en nærmere identificeret person.

En sådan offentliggørelse bør efter udvalgets opfattelse ske ved udsendelse af en pressemeddelelse fra det relevante ressortministerium og ved en offentliggørelse af ansættelsen på ministeriets hjemmeside. Offentliggørelsen bør indeholde en kort beskrivelse af den nyansatte særlige rådgivers baggrund og kvalifikationer samt vedkommendes påtænkte arbejdsopgaver.

Formålet med en sådan ordning vil være at sikre åbenhed om besættelsen af stillinger som særlig rådgiver samtidig med, at det undgås, at ministerierne – uden at det reelt har nogen betydning for stillingens besættelse – skal slå stillingen op, behandle ansøgninger og anvende midlertidige ansættelser.

Sikring af, at den bedst egnede kandidat opnår ansættelse, vil således som udgangspunkt ikke finde sted ved anvendelse af stillingsopslag, men vil i stedet bero på den enkelte ministers egenhændige identifikation og udvælgelse af egnede kandidater. Hvis et ministerium/en minister imidlertid vurderer, at identifikationen af en egnet kandidat bedst kan sikres ved at slå stillingen op på traditionel vis, vil dette fortsat kunne finde sted. I så fald vil de almindelige regler og procedurer for opslag af ledige stillinger skulle efterleves.

For at sikre den fornødne åbenhed om ansættelserne finder udvalget grund til at understrege vigtigheden af, at oversigten på Statsministeriets hjemmeside over ministrenes særlige rådgivere opretholdes og til stadighed holdes opdateret. Udvalget anbefaler endvidere, at ansættelserne også fremover bør godkendes i regeringens ansættelsesudvalg.

5.5.3.2 De særlige rådgiveres løn

Der har siden 2004 både i medierne og i Folketinget været stor opmærksomhed på aflønningen af de særlige rådgivere. Den nuværende regering har som anført ovenfor under afsnit 5.2.2. og afsnit 5.5.2. fastsat retningslinjer for aflønning af de særlige rådgivere.

Lønnen til de særlige rådgivere er fastsat i overenskomst og på baggrund af de konkrete lønftaler med ministerierne om tillæg mv. Udgangspunktet for tillæg er principperne i standardkontrakten, hvor der er mulighed for et kvalifikationstillæg og et funktionstillæg, der erstatter betaling for evt. merarbejde. De enkelte rådgivere er aflønnet med forskellige grundlønninger afhængigt af, om de indplaceres som f.eks. specialkonsulent eller chefkonsulent efter AC-overenskomsten eller efter overenskomsten for journalister.

Der er ikke af Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) udarbejdet en vejledning for lønfastsættelsen, men det er i standardkontrakten omtalt, hvilke lønredskaber der kan anvendes (overenskomstgrundlag og øvrige vilkår for ansættelsen). Selve fastsættelsen af lønniveauet ligger derfor hos de enkelte ministerier.

I forbindelse med Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 – der også behandles ovenfor i afsnit 5.5.3.1. – har Rigsrevisionen behandlet spørgsmålet om aflønning af særlige rådgivere.

Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at Finansministeriet har fastsat maksimumsrammer for de særlige rådgiveres løn eksklusive pension og engangsvederlag, jf. retningslinjer af 6. oktober 2011. Maksimumsrammerne er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Rigsrevisionen anfører imidlertid, at det ikke fremgår, at der er tale om maksimumsrammer eksklusive pensionsbidrag og eventuelle engangsvederlag, men at Finansministeriet har oplyst, at maksimumsrammerne udelukkende gælder for de særlige rådgiveres faste løn, så ministerierne ikke er afskåret fra at yde engangsvederlag for en særlig indsats, resultater mv.

Rigsrevisionen finder i den forbindelse, at åbenheden om rådgivernes lønniveau er i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998. Dog bemærker man, at de nævnte oplysninger kunne tydeliggøres. Rigsrevisionen noterer sig i den forbindelse, at Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere teksten på hjemmesiden, så det fremgår, at de anførte nettolønninger er eksklusive eventuelle engangsvederlag.

Finansministeriet har efterfølgende den 29. november 2012 på ministeriets hjemmeside præciseret, at de i retningslinjerne anførte nettolønninger er eksklusive eget og arbejdsgivers pensionsbidrag og eksklusive eventuelt engangsvederlag.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der pr. 1. juli 2012 var givet engangsvederlag til de særlige rådgivere i 3 tilfælde. Undersøgelsen viste herudover, at 20 ud af de 34 særlige rådgivere blev ansat med et lønniveau svarende til maksimumsrammerne, og at de resterende 14 særlige rådgivere blev ansat med et lavere lønniveau.

Udvalget har ikke foretaget en selvstændig undersøgelse af lønniveauet for de særlige rådgivere.

En række af de interviewede har givet udtryk for, at der synes at være en tendens til, at rammen for de særlige rådgiveres løn udnyttes fuldt ud.

Udvalget finder, at der vedrørende de særlige rådgiveres løn kan være anledning til at understrege betydningen af, at der ved hver enkelt ansættelse skal foretages en konkret vurdering af rådgiverens uddannelse, erfaring og øvrige kvalifikationer sammenholdt med kravene i stillingen og

vilkårene i øvrigt. Der skal således foretages en konkret vurdering af rådgiverens kvalifikationer inden for de fastsatte rammer.

Det kan være nødvendigt med en høj løn til erfarne rådgivere, men en række af de rådgivere, der har en mere begrænset erfaring, vil måske kunne ansættes til lavere lønniveauer, såfremt der anlægges en mere differentieret praksis.

Derudover finder udvalget, at det bør overvejes, om der – i lighed med en række andre lande – bør sikres større åbenhed om lønforholdene, f.eks. ved offentliggørelse af de særlige rådgiveres lønninger på f.eks. Statsministeriets hjemmeside. Behovet for større åbenhed skal ses i sammenhæng med udvalgets anbefaling om, at der ikke fremover bør være krav om, at stillinger som særlig rådgiver slås op.

5.5.3.3 Bibeskæftigelse

Der har i Folketinget siden 2004 været stillet en række spørgsmål vedrørende den særlige rådgivers bibeskæftigelse for ministerens parti.

Problemstillingen har særligt været, om den særlige rådgivers bibeskæftigelse for ministerens parti over for offentligheden vil kunne skabe uklarhed om den særlige rådgivers funktioner, herunder tvivl om, hvornår den særlige rådgiver optræder som ansat i ministeriet henholdsvis i partiet.

Bibeskæftigelse kan være lønnet eller ulønnet og kan for eksempel vedrøre journalistik, undervisning, bestyrelsesarbejde, socialt arbejde eller anden frivillig beskæftigelse, herunder partipolitisk arbejde.

Da de særlige rådgivere er ansat som embedsmænd, gælder de samme regler for bibeskæftigelse, som gælder for almindelige embedsmænd. Den særlige rådgiver vil således på linje med almindelige embedsmænd have adgang til at påtage sig bibeskæftigelse, såfremt det er foreneligt med varetagelsen af hovedstillingen. Dette indebærer blandt andet, at bibeskæftigelsen ikke må indebære risiko for interessekonflikter.

Som anført ovenfor i afsnit 5.1. vil den særlige rådgiver navnlig i forbindelse med udøvelsen af ”forbindelsesofficer-funktionen” og ”netværks-funktionen” kunne forventes at varetage visse opgaver rettet mod det politiske bagland, både i form af ministerens parti og i form af eventuelle

øvrige partier i regeringen eller partier, der udgør regeringens parlamentariske grundlag.

Som anført ovenfor i afsnit 5.4.3.2., bør der efter udvalgets opfattelse generelt gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand i relation til ministerens partiarbejde.

Udvalget har på den anførte baggrund overvejet, om de særlige rådgivere fortsat skal være underlagt samme regler om bibeskæftigelse, som gælder for øvrige embedsmænd, ligesom udvalget har overvejet, om der er behov for øget klarhed om, hvornår en særlig rådgiver optræder som ansat i ministeriet henholdsvis ministerens parti.

En mulighed kunne være at indføre en formel indberetningspligt for særlige rådgivere vedrørende bibeskæftigelse i lighed med den, der gælder for visse ledende embedsmænds adgang til at påtage sig hverv som medlemmer af bestyrelser for erhvervsdrivende aktieselskaber og lignende. For ansatte i en række ledende stillinger i staten er det således i Finansministeriets cirkulære af 30. august 2005 fastsat, at de ansatte skal foretage anmeldelse til det ministerium, hvor de er ansat, inden de påtager sig hverv som medlem af bestyrelsen for et erhvervsdrivende aktieselskab, anpartsselskab eller lignende.

Der er i standardkontrakten for særlige rådgivere fastsat en pligt for den særlige rådgiver til at orientere ministeriet om beskæftigelse i fritstillingsperioden efter udskrivelse af folketingsvalg. Denne pligt er begrundet i, at der skal kunne ske modregning i lønnen i fritstillingsperioden. Pligten kan udvides således, at den særlige rådgiver generelt forpligtes til at oplyse om eventuel bibeskæftigelse og eventuelt tillige forpligtes til at indhente forudgående accept fra ansættelsesmyndigheden.

Udvalget finder, at de særlige rådgivere principielt bør være underlagt samme regler om bibeskæftigelse som øvrige embedsmænd. Udvalget skal dog i den forbindelse bemærke, at særlige rådgivere ikke i samme omfang som almindelige embedsmænd er begrænset af hensynet til partipolitisk neutralitet og hensynet til genanvendelighed. En særlig rådgiver vil derfor i praksis kunne have en videre adgang til at varetage partipolitiske opgaver, lønnede som ulønnede, end embedsmænd på et tilsvarende niveau.

Det er på den anførte baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes skærpede regler for bibeskæftigelse for særlige rådgivere. En særlig rådgiver kan efter udvalgets opfattelse have bibeskæftigelse under den forudsætning, at bibeskæftigelsen ikke forhindrer vedkommende i at varetage stillingen i ministeriet på tilfredsstillende måde. Vurderingen af, om omfanget eller karakteren af en særlig rådgivers bibeskæftigelse lever op til denne forudsætning, bør i det konkrete tilfælde foretages af den særlige rådgivers minister i samråd med departementschefen.

5.5.3.4 Vilkår i forbindelse med fratræden ved folketingsvalg

Der har gennem årene været stillet spørgsmål i Folketinget vedrørende de særlige rådgiveres aktivitet under valgkampe, herunder i 2007 vedrørende særlige rådgiveres forberedelse af folketingsvalg i perioden op til, at valget blev udskrevet.

Udvalget har overvejet, om reglerne for de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår ved udskrivelse af folketingsvalg er tilstrækkeligt klare.

Rigsrevisionen konkluderede i beretning 02/2009, at de særlige rådgivere blev opsagt og fritstillet ved udskrivelse af folketingsvalg i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004. Rigsrevisionen påpegede, at der i praksis havde været nogle uklarheder vedrørende modregning af løn i fritstillingsperioden.

Med Moderniseringsstyrelsens seneste vejledning af 26. august 2011 (bilag 7), herunder standardkontrakten fra 2010, burde der ikke længere kunne være tvivl om forholdene for særlige rådgivere ved udskrivelse af valg til Folketinget. Retningslinjerne er nu følgende:

Det fremgår bl.a. af vejledningen, at ved udskrivelse af folketingsvalg ophører den særlige rådgivers ansættelse med 6 måneders varsel til udgangen af en måned, og at den særlige rådgiver fritstilles i perioden, jf. standardkontraktens punkt 8.

Når der udskrives valg, følger det af vejledningen, at den særlige rådgiver skal have besked om dette så hurtigt som muligt ved overbringelsen af et orienteringsbrev om opsigelsen. Brevet skal afleveres personligt. Såfremt den særlige rådgiver er fraværende (f.eks. på grund af ferie eller sygdom), skal vedkommende have besked ved et telefonopkald, hvor indholdet af opsigelsesbrevet meddeles. Afhængig af den konkrete situation kan den

skriftlige opsigelse herefter sendes anbefalet til den særlige rådgivers privatadresse eller ligge klar til den særlige rådgiver, når vedkommende vender tilbage til sit kontor for at pakke sine ting.

Efter overbringelsen af opsigelsesbrevet skal den særlige rådgiver have mulighed for at pakke sine ting sammen på kontoret, hvorefter vedkommende skal forlade ministeriet hurtigst muligt og senest samme dag. Ministeriet skal samtidig inddrage nøgler, adgangskort etc. Den særlige rådgiver må under valgkampen ikke have sin daglige gang i ministeriet.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der i visse situationer, hvor den særlige rådgiver eksempelvis ansættes i ministerens parti eller som ministerens personlige rådgiver under valgkampen, vil kunne opstå behov for at have kontakt med ministeriet. Denne kontakt må dog udelukkende vedrøre koordination af ministerens kalender, hvorfor kontakten skal gå til ministeriets ledelsessekretariat (typisk ministersekretæren).

Det fremgår herudover af vejledningen, at den særlige rådgiver modtager løn fra ministeriet i fritstillingsperioden. Den særlige rådgiver er i fritstillingsperioden berettiget til at påtage sig andet arbejde, og vedkommende skal skriftligt oplyse ministeriet om sådant arbejde og om indtægterne herved. Ministeriet modregner indtægten ved nyt arbejde i fritstillingsperioden. Der modregnes dog ikke i indtægt fra eksisterende bijob, ligesom den særlige rådgiver har ret til minimalerstatning i form af 3 måneders løn, i hvilken der ikke modregnes, jf. dog straks nedenfor.

Hvis den særlige rådgiver efter valget genindtræder i samme stilling, eller i en tilsvarende stilling i et andet ministerium, bortfalder den hidtidige løn. Der kan således ikke ydes dobbelt løn i samme stilling eller i forbindelse med ansættelse i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

Herudover fremgår det bl.a. af vejledningen, hvordan en række praktiske forhold skal håndteres, herunder inddragelse af mobiltelefon, håndtering af ferie i forbindelse med fritstillingen og ophør af ordninger vedrørende personalegoder.

De uklarheder, som Rigsrevisionen påpegede i beretning 02/2009, vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der skulle udbetales minimalerstatning i en situation, hvor en særlig rådgiver genindtræder i samme stilling, eller i en tilsvarende stilling i et andet ministerium, efter et valg. Det er efterføl-

gende præciseret i vejledningen af 26. august 2011, at der ikke skal udbetales minimalerstatning, hvis den særlige rådgiver genindtræder i stillingen, eller en tilsvarende stilling, da fritstillingen samtidig annulleres. Formålet er at undgå, at der udbetales dobbeltløn fra staten.

Det er udvalgets vurdering, at der med den seneste standardkontrakt og vejledning ikke er behov for yderligere præciseringer vedrørende de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår ved udskrivelse af folketingsvalg.

5.6 De særlige rådgiveres adgang til materiale mv.

Det er i forbindelse med de interview, som udvalget har gennemført, bl.a. blevet anført, at der måske kan være behov for at overveje de gældende regler og retningslinjer vedrørende særlige rådgiveres adgang til materiale i ministeriet og vedrørende deres håndtering af dokumenter mv.

5.6.1 De særlige rådgiveres adgang til materiale i ministeriet

5.6.1.1 Gældende ret

De særlige rådgivere er også i forhold til adgangen til sager og oplysninger underlagt de samme regler som de almindelige embedsmænd.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning – og af principperne i bl.a. forvaltningslovens § 32 og persondatalovens § 5, stk. 2 – at oplysninger ikke må anvendes eller videregives inden for myndigheden, herunder til en særlig rådgiver, medmindre oplysningerne er sagligt relevante for vedkommendes arbejde.

Af forvaltningslovens § 32 følger det således, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

De nævnte regler har til formål at sikre, at oplysninger – herunder fortrolige oplysninger – ikke kan flyde frit i myndighederne. Reglerne er dog ikke til hinder for f.eks., at en myndigheds personale på sædvanlig måde samarbejder om løsningen af myndighedens opgaver.

Ud over det almindelige saglighedskrav sætter persondatalovens regler i et vist omfang også (andre) grænser for, hvilke oplysninger der kan behandles. I det omfang persondataloven finder anvendelse (bl.a. ved elektronisk behandling af personoplysninger), er der således i hvert enkelt tilfælde krav om, at lovens behandlingsregler overholdes.

Som eksempler på konkrete behandlinger af personoplysninger, som vil være omfattet af loven, kan nævnes fremsøgning af en persons navn (eller anden personoplysning) i et register, indførsel af personoplysninger i en oversigt (register) over kontaktpersoner eller i en elektronisk kalender, og afsendelse af en e-mail, som indeholder personoplysninger.

Afhængigt af, hvilken type personoplysning der indgår i den pågældende sag, vil myndighederne (og dermed ansatte i den pågældende myndighed, f.eks. en særlig rådgiver) ofte have mulighed for at behandle den pågældende personoplysning uden forinden at have indhentet samtykke fra den registrerede. Efter persondatalovens regler har en myndighed således mulighed for at behandle personoplysninger, når f.eks. behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, eller når behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, jf. lovens § 6, stk. 1, nr. 3 og 6. For følsomme personoplysninger er betingelserne mere restriktive, jf. lovens §§ 7 og 8.

5.6.1.2 Udvalgets overvejelser

Som anført ovenfor i afsnit 5.4.3.5. er der i forbindelse med de interview, udvalget har gennemført, blevet gjort det synspunkt gældende, at særlige rådgivere – også når det efter gældende ret er lovligt – ikke bør have at gøre med f.eks. sager, der vedrører følsomme personoplysninger eller andre fortrolige oplysninger. Det er i den forbindelse blevet anført, at de særlige rådgivere er vant til at skulle varetage ”salgsarbejde” for deres minister, og at der derfor kan være en fare for, at de kan føle sig fristet til at bryde deres tavshedspligt vedrørende oplysninger af den nævnte karakter.

Som anført ovenfor under afsnit 5.4.3.5., vil det efter udvalgets vurdering være vanskeligt i praksis at fastlægge og administrere generelle regler om, at særlige rådgivere ikke må få kendskab eller adgang til visse sagstyper. Samme vanskeligheder vil gøre sig gældende, hvis adgangen til visse typer af materiale eller oplysninger skal begrænses.

Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse som nævnt anførte sted være, at ministeren kan søge rådgivning og bistand hos alle sine embedsmænd, herunder særlige rådgivere, vedrørende enhver sag, der ender eller kan ende på ministerens bord. En sådan rådgivning og bistand vil i praksis ofte forudsætte, at de involverede embedsmænd, herunder særlige rådgivere, gøres bekendt med den pågældende sags oplysninger. Også her gælder det, at de særlige rådgivere – ligesom det faste embedsapparat – er forpligtet til at overholde lovgivningen, herunder de almindelige og eventuelt særlige regler om tavshedspligt.

Som ligeledes nævnt ovenfor under afsnit 5.4.3.5. vil der dog i visse tilfælde – navnlig i de indledende stadier af en sådan sag – ikke være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver i en konkret sag, selvom ministeren eventuelt måtte have et sådant ønske. Det må i sagens natur afgøres i det enkelte tilfælde, om det vil være sagligt at inddrage den særlige rådgiver. Det vil i den forbindelse som nævnt kunne indgå, om der er behov for rådgivning om den pågældende sags politiske konsekvenser samt behov for presse- og kommunikationsstrategi. Som eksempler på sager, hvor der sjældent vil være det fornødne saglige grundlag for at inddrage den særlige rådgiver, kan bl.a. nævnes visse personalesager og sager, der har tilknytning til efterretningstjenesterne. I disse tilfælde vil der i øvrigt formentlig kun sjældent være et egentligt ønske om at inddrage den særlige rådgiver.

5.6.2 De særlige rådgiveres håndtering af dokumenter

5.6.2.1 Journalisering og aktindsigt

5.6.2.1.1 Gældende ret

Journalisering

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af myndighedernes dokumenter. Derimod følger det af den praksis om god forvaltningsskik, som navnlig Folketingets Ombudsmand gennem årene har udviklet, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post, og at indkommen post bør journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de indkomne dokumenter overgår til den egentlige sagssekspedition.

Det kan derimod ikke antages, at god forvaltningsskik indebærer, at *alle* afsendte eller modtagne e-mails skal journaliseres, men den mere præcise afgrænsning af, hvilke e-mails der skal (eller ikke skal) journaliseres, er ikke fastlagt nærmere. Det afgørende er, om den enkelte e-mail må anses som et "dokument". Der henvises til Offentlighedskommissionens betænkning (betænkning nr. 1510/2009), kapitel 25 (s. 859 ff.).

Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids mv.).

Dokumentbegrebet er teknologineutralt og kan således også omfatte f.eks. en sms eller en e-mail. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv. Det indebærer, at formløse noteringer, som en særlig rådgiver (eller en anden offentlig ansat) nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb.

Sms-beskeder og e-mails kan efter en konkret vurdering have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Dokumentbegrebet er bl.a. nærmere omtalt i Offentlighedskommissionens betænkning kapitel 10, pkt. 11.1.2 (s. 337 ff.).

Aktindsigt

Offentlighedsloven regulerer den almindelige adgang for offentligheden til efter begæring at få aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Det er således fastsat i loven, at adgangen til aktindsigt tilkommer enhver og f.eks. ikke blot den, der er part i sagen eller i øvrigt har en særlig interesse heri. Ved siden af offentlighedsloven er der også fastsat nogle mere specifikke regler om aktindsigt, herunder f.eks. i miljøoplysningsloven.

Adgangen til aktindsigt omfatter som udgangspunkt alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Loven indeholder imidlertid også en række undtagelser hertil, idet loven ikke gælder for visse

sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, ligesom retten til aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Idet de særlige rådgivere som nævnt er underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd, skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler. Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af den særlige rådgiver som ansat i vedkommende ministerium som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler.

Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet mv. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse til at sende de pågældende dokumenter. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en ”sag” i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige.

Hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, tidligere er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i, vil dokumenterne – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som efterfølgende er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er

ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor de er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.

5.6.2.1.2 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser ikke grund til at foreslå særlige regler om journalisering og aktindsigt for de særlige rådgivere. Særlige rådgivere bør således efter udvalgets opfattelse være undergivet de samme regler og principper herom som øvrige embedsmænd.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at de særlige rådgivere – bl.a. på grund af de krav om hurtighed, som deres funktion i forhold til pressen kan indebære – ofte kommunikerer ved brug af e-mails og sms'er. De gældende regler indebærer efter udvalgets opfattelse en fornuftig afvejning af på den ene side de praktiske behov for hurtig og uformel kommunikation og på den anden side hensynet til, at dokumenter, som f.eks. er af væsentlig betydning for afgørelsen i en konkret sag, skal journaliseres og således kan indgå i sagen.

Hvad angår spørgsmålet om de særlige rådgiveres brug af private e-mailadresser eller private telefoner i forbindelse med de opgaver, som de udfører for ministeriet, har udvalget overvejet, om der burde fastsættes særlige retningslinjer herfor. Udvalget har i den forbindelse overvejet, om det burde fastsættes, at embedsmænd – herunder særlige rådgivere – ikke må anvende deres private it-udstyr, herunder private e-mailadresser og private telefonnumre, ved varetagelsen af opgaver for ministeriet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes nærmere regler herom.

Det er således udvalgets opfattelse, at det må være udgangspunktet, at alle embedsmænd – herunder de særlige rådgivere – anvender det it-udstyr og de kommunikationsmidler, som stilles til deres rådighed af det pågældende ministerium.

Det skyldes navnlig hensynet til, at de ministerielle it-faciliteter – i modsætning til private – generelt må antages at være bedre sikrede, herunder med hensigtsmæssige back-up systemer og effektiv beskyttelse mod f.eks. it-kriminalitet mv.

Hensynet til eksterne parter tilsiger endvidere, at ministeriets embedsmænd anvender ministeriets e-mailadresser. Dette skyldes både hensynet til ministeriets fremtoning udadtil – herunder det forhold, at ministerielle e-mails ofte forsynes med officielle autosignaturer og det pågældende ministeriums logo – og hensynet til it-sikkerheden i forbindelse med afsendelsen af de e-mails, som skal være krypteret.

Udvalget anerkender dog samtidig, at der kan være tilfælde, hvor en særlig rådgiver (eller en almindelig embedsmand) f.eks. på grund af en sags uopsættelighed må benytte sig af en privat computer og e-mailadresse. Når den pågældende embedsmænd påser overholdelsen af de forvaltningsretlige regler samt iagttager hensynet til it-sikkerhed mv., ser udvalget ikke problemer i en sådan anvendelse af privat udstyr i særlige tilfælde.

De særlige rådgivere blev i forbindelse med de udsendte spørgeskemaer spurgt, om de i forbindelse med ansættelsen er blevet introduceret til ministeriets journalsystem, og om de er blevet instrueret om, i hvilke tilfælde arbejdsmæssige e-mails sendt via private e-mailadresser skal journaliseres. Størstedelen af de særlige rådgivere har besvaret disse spørgsmål bekræftende. 20 ud af 28 særlige rådgivere har således svaret ja til spørgsmålet om at have modtaget instruktion i ministeriets journalsystem, mens 24 ud af 28 har svaret ja til spørgsmålet om instruktion vedrørende journalisering af e-mails.

Udvalget bemærker endeligt, at justitsministeren den 7. februar 2013 har fremsat forslag til ny offentlighedslov (L 144), som indeholder udtrykkelige regler om bl.a. journalisering og visse krav til indretningen af journalsystemet, ligesom lovforslaget mere generelt indebærer en nyordning af reglerne om offentlighed i den offentlige forvaltning. Vedtages lovforslaget, vil den nye offentlighedslov komme til at gælde generelt for alle offentligt ansatte i den offentlige forvaltning og dermed også for særlige rådgivere. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at retstilstanden med hensyn til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til, afsendt eller udarbejdet af en særlig rådgiver, fortsat vil være som anført ovenfor i afsnit 5.6.2.1.1. Det er forventningen, at lovforslaget, der bygger på en politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti, vil blive vedtaget i indeværende folketingssamling, og at den nye offentlighedslov vil træde i kraft den 1. januar 2014.

5.6.2.2 Videregivelse af oplysninger

5.6.2.2.1 Gældende ret

Ekstern videregivelse (videregivelse til andre myndigheder, private, mv.)

Forvaltningslovens § 27 sammenholdt med straffelovens §§ 152-152 f, fastsætter regler om tavshedspligt for offentligt ansatte. Forvaltningslovens § 27, stk. 1, fastsætter bl.a.:

”Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser (...).”

Bestemmelsen indeholder i forlængelse heraf en opregning af, hvilke offentlige og private interesser, som kan nødvendiggøre hemmeligholdelse af en oplysning. Som eksempler nævnes bl.a. hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar (nr. 1), rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 2) og enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, mv. (nr. 6). Der kan henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 508 ff.

Efter straffelovens § 152, stk. 1, straffes den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Der kan henvises til Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov - Speciel del, 9. udgave (2008), s. 131 ff.

Ud over de nævnte bestemmelser er der flere steder i lovgivningen fastsat særregler om tavshedspligt, som er mere vidtgående end den almindelige tavshedspligt, der følger af forvaltningslovens og straffelovens regler.

De almindelige tavshedspligtsregler indebærer ikke et absolut forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger. Efter straffelovens § 152, stk. 1, straffes således alene den *uberettigede* videregivelse (eller udnyttelse) af fortrolige oplysninger.

Forvaltningslovens § 28, stk. 1, fastslår, at videregivelse af personoplysninger (både manuelt og elektronisk) til en anden forvaltningsmyndighed kan ske i overensstemmelse med nærmere angivne regler i persondataloven. Persondatalovens regler finder herudover anvendelse for (elektronisk) videregivelse af personoplysninger til private og til andre myndigheder (som ikke er forvaltningsmyndigheder).

En videregivelse af en personoplysning vil være en behandling i persondatalovens forstand og vil således kræve et behandlingsgrundlag i persondatalovens §§ 6, 7 eller 8, afhængigt af den pågældende oplysnings karakter.

Med hensyn til videregivelse af fortrolige oplysninger om juridiske personer og andre fortrolige oplysninger, som ikke er personoplysninger, fastsætter forvaltningslovens § 28, stk. 2, og § 30 visse betingelser, hvorefter videregivelse af sådanne oplysninger kan ske. Sådanne oplysninger kan eksempelvis videregives til en anden forvaltningsmyndighed, hvis det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe (§ 28, stk. 2, nr. 3).

Særligt om videregivelse til Folketinget

Adgangen til at videregive oplysninger til Folketinget adskiller sig grundlæggende ikke fra adgangen til at videregive oplysninger til andre institutioner mv. Der er således ikke i lovgivningen fastsat generelle regler, hvorefter Folketinget, et udvalg eller et enkelt medlem af Folketinget kan pålægge en minister at udlevere fortrolige oplysninger.

Der er dog på bestemte områder fastsat særlige regler om videregivelse af oplysninger, hvorefter regeringen – herunder de enkelte ministerier – således i visse tilfælde er *forpligtet* til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget. Eksempelvis kan nævnes reglerne om videregivelse af oplysninger til parlamentariske kommissioner (grundlovens § 51) og til Folketingets Ombudsmand (ombudsmandslovens § 19).

Spørgsmålet om, i hvilket omfang et ministerium – og herunder en ansat i et ministerium, f.eks. en særlig rådgiver – er *berettiget* til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget eller til et medlem heraf, afhænger af reglerne om tavshedspligt.

Særligt for så vidt angår Folketingets udvalg følger det af såvel den juridiske litteratur som administrativ praksis, at hverken de almindelige eller særlige regler om tavshedspligt er til hinder for, at et ministerium i almindelighed videregiver fortrolige oplysninger til et af Folketingets udvalg, hvis ministeriet anmodes herom, og oplysningerne efter ministeriets skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag. Det har dog været anført, at der i disse tilfælde i praksis udvises en vis tilbageholdenhed for så vidt angår videregivelsen af visse typer oplysninger. Det gælder bl.a. oplysninger om sager, som henhører under et uafhængigt navn, sager, der er indbragt for domstolene, og oplysninger om regeringens beslutningsproces.

Der kan generelt om videregivelse af oplysninger til Folketinget henvises til bl.a. John Vogter og Jens Erik Stausbøll i *Juristen*, 1990, s. 353 ff og John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave (2001), s. 536 ff.

Intern videregivelse/anvendelse

De ovenfor beskrevne regler om den eksterne videregivelse af fortrolige oplysninger finder tilsvarende anvendelse på tilfælde af videregivelse/anvendelse af sådanne oplysninger internt i et ministerium.

I det omfang der er tale om hel eller delvis elektronisk behandling af en personoplysning (samt i visse andre tilfælde), gælder persondataloven tillige for *anvendelse* af en personoplysning (herunder ”videregivelse”) af en sådan oplysning internt i en myndighed. Det vil sige, at der – som ved ekstern videregivelse – skal være et behandlingsgrundlag i lovens §§ 6, 7 eller 8.

I modsætning til, hvad der gælder efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, og § 30 om videregivelse af fortrolige oplysninger om bl.a. juridiske personer til en anden forvaltningsmyndighed, er der, for så vidt angår intern videregivelse af sådanne oplysninger, ikke i forvaltningsloven fastsat særlige regler herom. Adgangen til intern videregivelse af sådanne oplysninger er således som udgangspunkt fri. Reglerne om, hvilke oplysninger en offentligt ansat må indhente – som bl.a. er fastsat i forvaltningslovens § 32 og grundsætningen om saglig forvaltning, jf. afsnit 5.6.1.1 ovenfor – finder dog fortsat anvendelse.

5.6.2.2.2 Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet, om der – udover de retningslinjer, som følger af persondatalovens behandlingsregler og reglerne om tavshedspligt – generelt bør fastsættes nærmere retningslinjer for de særlige rådgiveres videregivelse af oplysninger til eksterne parter.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er grund til generelt at fastsætte sådanne nærmere retningslinjer. Det skyldes, at de gældende regler i persondataloven og reglerne om tavshedspligt efter deres karakter som regel afhænger af en konkret vurdering af de pågældende oplysninger i forhold til den konkrete sag, som oplysningerne indgår i. Nærmere retningslinjer om adgangen til videregivelse vil alene kunne fastsætte nogle helt overordnede hensyn, som efter udvalgets opfattelse formentlig allerede i dag er afspejlet i ministeriernes praksis. Hertil kommer, at sådanne nærmere retningslinjer næppe på en hensigtsmæssig måde vil kunne bidrage til en enklere anvendelse af reglerne.

Derimod vil det, henset til de særlige rådgiveres funktionsområde og store berøringsflade med ministeriets sager, efter udvalgets opfattelse i mange tilfælde kunne være relevant, at de særlige rådgivere gives en særlig grundig indføring i tavshedspligtsreglerne mv. Det vil være nærliggende, at en sådan indføring gives umiddelbart efter, at den pågældende særlige rådgiver er tiltrådt. Opgaven hermed henhører under departementschefen.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at det følger af det forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (L 145), som justitsministeren fremsatte for Folketinget sammen med forslaget til ny offentlighedslov (L 144), at forvaltningsloven bl.a. ændres således, at der formuleringsmæssigt skabes parallelitet mellem de oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af det fremsatte forslag til ny offentlighedslov, og de oplysninger, der anses for fortrolige i medfør af forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt. De nævnte regler gælder for alle offentligt ansatte, således også for særlige rådgivere.

5.7 De særlige rådgiveres ytringsfrihed

5.7.1 Baggrund

I begyndelsen af 2010 blev der i Folketinget stillet en række spørgsmål til den daværende statsminister vedrørende statsministerens særlige rådgivers udtalelser på Facebook (spørgsmål nr. S 672, S 1270, S 1278, S 1293, S 1295 og S 1297). Statsministeriet afviste at blande sig i, hvad ansatte i Statsministeriet skriver på deres private Facebookprofil. Statsministeren svarede den 6. januar 2010 som svar på spørgsmål S 672:

"Hvad ansatte i Statsministeriet skriver på deres private Facebookprofil, er som udgangspunkt ikke noget, jeg vil blande mig i. Og jeg finder ikke anledning til at kommentere den pågældende udtalelse, som jeg i øvrigt kan se er blevet beklaget"

5.7.2 Gældende ret

En særlig rådgiver er, hvad angår den pågældendes ytringsfrihed, principielt stillet på samme måde som faste embedsmænd.

Udgangspunktet er, jf. betænkning nr. 1472/2006 om "Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte", at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden. Man må således ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser, ligesom man heller ikke må ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til den offentlige myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Begrænsningen vil navnlig have betydning for ansatte med nær tilknytning til myndighedens ledelse og altså derfor også for særlige rådgivere.

For en nærmere gennemgang af de gældende regler for offentligt ansattes ytringsfrihed henvises der til kapitel 3, afsnit 3.1, i betænkning nr. 1472/2006, s. 49 ff.

5.7.3 Udvalgets overvejelser

Udvalget finder ikke, at der er behov for en særskilt regulering af grænserne for de særlige rådgiveres ytringsfrihed.

De særlige rådgiveres særlige placering og funktion tæt på ministeren aktualiserer imidlertid visse af de regler, der har særlig betydning for ansatte med nær tilknytning til myndighedens ledelse.

Da den særlige rådgiver i kraft af sin stilling har en særlig nær tilknytning til ministeren, er det således klart, at der kan være et særligt behov for, at den særlige rådgiver over for omgivelserne gør det klart, hvis en udtalelse, vedkommende har afgivet, ikke er afgivet i vedkommendes egenskab som særlig rådgiver, men som privatperson.

Det er endvidere klart, at de begrænsninger i ytringsfriheden, der kan følge af den ansattes nære tilknytning til myndighedens ledelse, gør sig gældende for den særlige rådgiver, der i det daglige arbejder tæt sammen med ministeren.

5.8 Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for bistand og rådgivning samt ministerens tilsynspligt

5.8.1 Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004

Det blev i betænkning nr. 1443/2004 (s. 51 og s. 202-203) anbefalet, at der ikke indføres yderligere formelle sanktionsmuligheder for embedsmænd ansat som særlige rådgivere.

Udvalget lagde i den forbindelse vægt på, at særlige rådgivere er underlagt samme sanktionsmuligheder, som gælder for almindelige embedsmænd. Særlige rådgivere kan således helt tilsvarende øvrige embedsmænd ved tilsidesættelse af deres pligter pådrage sig disciplinære og andre ansættelsesretlige sanktioner og i særligt grove tilfælde strafansvar.

5.8.2 Udvalgets overvejelser

Spørgsmålet om supplerende sanktionsmuligheder over for særlige rådgivere har ikke været genstand for særlig offentlig eller politisk-parlamentarisk debat siden 2004.

Udvalget lægger ligesom udvalget bag betænkning nr. 1443/2004 vægt på, at særlige rådgivere er underlagt samme sanktionsmuligheder, som gælder for almindelige embedsmænd, og udvalget finder ikke, at der er behov for at indføre yderligere formelle sanktionsmuligheder med særskilt sigte på særlige rådgivere.

Der har under udvalgets drøftelser været rejst spørgsmål om, hvorvidt der bør være en skærpet tilsynspligt for ministre over for særlige rådgivere.

Udvalget finder ikke, at der er det fornødne grundlag for at skærpe den tilsynspligt, der allerede følger af reglerne om ministrenes retlige ansvar, herunder af ministeransvarlighedslovens § 3 om en ministers strafferetlige ansvar for medvirken til en underordnetes handling.

Udvalget har her som i øvrigt lagt afgørende vægt på, at de særlige rådgivere ganske som alle andre embedsmænd er forpligtet til at overholde de gældende regler om lovlighed, faglighed og sandhed.

For så vidt angår ministerens politiske ansvar står det Folketinget frit for i hvilket omfang og på hvilken måde, man vil holde ministre politisk ansvarlige for deres særlige rådgiveres handlinger.

5.9 Åbenhed

5.9.1 Anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004

Det anbefales i betænkning nr. 1443/2004 (s. 52 og s. 204-205) at regeringen offentliggør en opdateret oversigt over embedsmænd ansat som særlige rådgivere i ministerierne, f.eks. på Statsministeriets hjemmeside. Oversigten bør indeholde oplysninger om de særlige rådgiveres navne, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund. Det bør endvidere af officielle telefonbøger og diagrammer fremgå, såfremt embedsmanden er ansat som særlig rådgiver. Som nævnt ovenfor i afsnit 5.5.3.1. anbefalede udvalget endvidere, navnlig ud fra et ønske om åbenhed, at de almindelige opslagsregler blev fulgt ved besættelse af stillinger som særlig rådgiver.

5.9.2 Udviklingen siden 2004

Som opfølgning på betænkning nr. 1443/2004 har Statsministeriet siden 2004 indsamlet oplysninger om de særlige rådgivere. Oplysningerne ajourføres løbende og offentliggøres på Statsministeriets hjemmeside. Det påhviler de enkelte ministerier at fremsende de fornødne oplysninger om deres særlige rådgivere til Statsministeriet.

Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) har endvidere i august 2011 på styrelsens hjemmeside offentliggjort den seneste vejledning vedrørende ansættelsesforhold for særlige rådgivere inkl. den gældende standardkontrakt.

5.9.3 Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet, om der skal gøres mere for at sikre åbenhed om de særlige rådgivere.

Med offentliggørelsen af vejledning og standardkontrakt på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside er der fuld offentlig indsigt i de generelle ansættelsesvilkår for særlige rådgivere. Indsigt i lønforholdene for den enkelte særlige rådgiver kan opnås ved at anmode om aktindsigt hos det relevante ministerium. Endvidere står det med den nuværende regerings retningslinjer fra oktober 2011 klart, hvad der kan være det maksimale lønniveau for den enkelte rådgiver.

Som anført ovenfor i afsnit 5.5.3.2. om de særlige rådgiveres løn, finder udvalget, at det bør overvejes, om der – i lighed med en række andre lande – bør sikres større åbenhed om lønforholdene, f.eks. ved offentliggørelse af de særlige rådgiveres lønninger på f.eks. Statsministeriets hjemmeside.

Det er udvalgets vurdering, at det vil være vanskeligt at beskrive de særlige rådgiveres arbejdsopgaver mere præcist, end det allerede fremgår på Statsministeriets hjemmeside.

Kapitel 6

Er der behov for særlige rådgivere?

Ifølge kommissoriet skal udvalget ”overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.” I det følgende drøftes dette spørgsmål med udgangspunkt i konklusionerne i kapitel 4 om udviklingen i praksis for de særlige rådgiveres funktion, baggrund mv. og under inddragelse af udvalgets vurderinger i kapitel 5 om behovet for præcisering af de gældende regler og retningslinjer.

I forlængelse af kommissoriet har udvalget også overvejet, hvordan det ville stille sig med ministerbetjeningen, hvis der slet ikke var særlige rådgivere, således at de almindelige embedsmænd skulle tage sig af alle sider af ministerrådgivningen. Dette spørgsmål er taget op til behandling i et særskilt afsnit i dette kapitel.

Det bemærkes indledningsvis, at det i ministerierne kvantitativt er ministeriets almindelig embedsværk med departementschefen i spidsen, der betjener ministeren og yder denne den nødvendige rådgivning. De særlige rådgiveres hovedindsats vedrører, sådan som det nærmere er beskrevet i kapitel 4, rådgivning om politisk kommunikation, pressebetjening, politisk-taktisk rådgivning og varetagelse af opgaver vedrørende ministerens mere partirelaterede opgaver samt, i samspil med andre særlige rådgivere, mere koordinationsprægede opgaver i relation til andre ministerier og i relation til interesseorganisationer mv. De særlige rådgivere bidrager endvidere til den faglige rådgivning af ministeren.

6.1 Ministrenes ønske om særlige rådgivere

Som beskrevet i de foregående kapitler er ministeren som øverste forvaltningschef berettiget til at ansætte særlige rådgivere, hvis han eller hun skønner det hensigtsmæssigt.

Det fremgår af udvalgets undersøgelser, at ministrene finder, at der er et klart behov for særlige rådgivere.

Både tidligere og nuværende ministre peger på, at det kan være en betydelig fordel for en ny minister at have en særlig rådgiver, der kan bistå ministeren med at udstikke og fastholde en politisk retning, og som er fortrolig med ministerens politiske projekt og ståsted, og som i særlig grad er ”ministerens mand”.

Ministrene begrundet også behovet for særlige rådgivere med, at mediepresset på en minister er meget stort, og at det er vokset betydeligt inden for de senere år. Det er i dag umuligt for en minister at klare pressehåndteringen selv. Det er ministrenes opfattelse, at de særlige rådgivere i så henseende kan være ministeren en væsentlig støtte, idet de kan styrke pressehåndteringen i bredeste forstand, herunder den strategiske kommunikationsrådgivning omfattende også rådgivning om, hvordan ministeren politisk bedst kan positionere sig og optræde med den fornødne gennemslagskraft.

Som beskrevet tidligere har den særlige rådgiver og ministeren, bl.a. i kraft af den særlige rådgivers ansættelsesform, en art skæbnefællesskab og ofte tillige et fælles politisk projekt. Ministrene fremhæver i denne forbindelse det særlige tillidsforhold og den særlige forståelse, der kan være mellem ministeren og den særlige rådgiver, og som kan medvirke til at gøre pressehåndteringen mere effektiv.

Ministrene påpeger derudover, at oplæg til taler i forbindelse med møder i ministerens parti, kontakt til partiorganisation og valgkreds og deltagelse i møder i ministerens parti er opgaver, som bedst løses af særlige rådgivere. Ministrene påpeger endvidere, at der er behov for, at de særlige rådgivere varetager den politisk prægede koordinering og kontakt til bl.a. andre ministres særlige rådgivere og til eksterne interessenter mv. Heri lægges også, at de særlige rådgivere kan aflaste ministeren i samspillet med folketingsgruppen, partigruppesekretariatet og regeringspartiernes ordførere.

Nogle ministre og særlige rådgivere anfører i de gennemførte interview, at de særlige rådgiveres funktion kan beskrives som en udvidelse af visse af de funktioner, som ministeren selv ideelt set burde varetage, men som ministeren ikke i praksis har den fornødne tid til. Den særlige rådgiver kan på denne måde gøre tjeneste som en form for stedfortræder for mini-

steren; en stedfortræder som ministerens parti, andre særlige rådgivere samt pressen og andre eksterne aktører kan henvende sig til i mangel af mulighed for umiddelbart at komme i kontakt med ministeren.

I det hele vidner udvalgets undersøgelser om, at ministrene har et klart udtalt ønske om at have særlige rådgivere ansat.

6.2 De særlige rådgiveres særlige bidrag til ministerbetjeningen

Den danske centraladministration bygger på en stærk tradition for, at de almindelige embedsmænd yder en omfattende rådgivning og bistand til ministrene. Kernen i denne tradition er, at embedsmændene skal være og er i stand til at yde en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Ansættelsen af særlige rådgivere er i et vist omfang et brud med den nævnte tradition, om end det fortsat er sådan, at ministerrådgivningen alt overvejende beror på den meget store organisatoriske kapacitet, som departementerne har.

Som det fremgår af udvalgets undersøgelser, varetager de særlige rådgivere en bred kreds af opgaver, når det gælder rådgivning og bistand til ministrene.

Hvor hovedvægten i begyndelsen af 2000-tallet, da de særlige rådgivere for alvor vandt indpas i ministerierne, lå på presserelaterede opgaver, er der efterhånden kommet en række nye opgaver til.

Det gælder for det første opgaver vedrørende den tværgående koordination mellem ministre fra forskellige partier i en flerpartiregering. Det gælder for det andet bistand til ministerens opgaver i relation til vedkommendes parti, herunder forbindelsen til folketingsgruppe og partiorganisation. Og det gælder for det tredje den faglige rådgivning af ministeren, hvor ministrene i en række henseender rådfører sig med de særlige rådgivere og på denne måde får en rådgivning, der supplerer rådgivningen fra det faste embedsapparat.

Hvad angår de presserelaterede opgaver, har ministerierne i dag veludbyggede presseafdelinger, som varetager mange af disse opgaver. De sær-

lige rådgivere fungerer derfor på presseområdet i højere grad som talerør for og forbindelsesled til ministeren, ligesom de varetager en række presserelaterede opgaver af mere politisk-taktisk karakter. Den særlige rådgiver kan i denne forbindelse have en vigtig rolle som formidler af ministerens politiske holdninger og mere konkrete budskaber.

De særlige rådgivere bruger i dag størstedelen af deres tid på møder, rejser og samtaler med ministeren, udarbejdelse af skriftligt materiale og notater og på at varetage kontakt til ministerens parti, til embedsmænd i ministeriet og til eksterne interessenter. Rådgiverne plejer således ministerens netværk i bred forstand, herunder kontakten til andre ministerier, først og fremmest i samspil med andre særlige rådgivere, samt kontakten til interesseorganisationer, partiet, medlemmer af folketingsgruppen, borgmestre mv.

Som det er fremgået, har en række af de særlige rådgivere fremhævet den opgave, der består i at være forbindelsesled til ministerens parti og at være støtte for ministeren i dennes bestræbelse på at fastholde sit politiske fokus på de sager, der kommer op i ministerium og regering, herunder i regeringens økonomiudvalg og koordinationsudvalg. Det er endvidere blevet fremhævet, at det for en ny regerings ministre kan have en særlig værdi at have særligt fortrolige rådgivere, der er i stand til at se med ”nye øjne” på systemet.

Sammenfattende fremstår det som et sikkert resultat af udvalgets undersøgelser, at de særlige rådgivere varetager en række opgaver for ministre, som af ministre opleves som ganske væsentlige for dem som politiske forvaltningschefer. De særlige rådgiveres virke følger sig på denne måde ind som et supplement til det faste embedsværks ministerrådgivning og bistand, navnlig i relation til opgaver, som det faste embedsværk kan være mindre velegnet til at varetage.

Det er i den forbindelse af betydning, at de særlige rådgivere ikke i samme grad som de faste embedsmænd skal fremstå som partipolitisk neutrale. De kan derfor varetage en række mere partipolitisk prægede opgaver, som det faste embedsværk vanskeligt vil kunne i samme grad, herunder forbindelsen til ministerens parti, folketingsgruppe mv.

Set fra det faste embedsværks side følger der heraf den fordel, at man i højere grad kan holde sig ude af mere partipolitisk prægede opgaver, som

kan risikere at anfægte tilliden til det faste embedsværks partipolitiske neutralitet.

Samlet set er det udvalgets opfattelse, at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker at ansætte en særlig rådgiver, samt at systemet med et begrænset antal rådgivere ved siden af det almindelige embedsværk i ministerierne i almindelighed har fungeret tilfredsstillende.

De præciseringer af de gældende regler og retningslinjer for de særlige rådgivere, som udvalget er fremkommet med i kapitel 5, vil kunne bidrage til at mindske de mulige uhensigtsmæssigheder eller uklarheder, der kan være forbundet med de særlige rådgivere og deres ansættelsesform.

6.3 Kan fastansatte embedsmænd i højere grad varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere?

Som nævnt indledningsvis skal udvalget overveje muligheden for, at ministre i fremtiden i højere grad betjenes af fastansatte i ministerierne. Mere præcist er spørgsmålet, om fastansatte embedsmænd i højere grad kan varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere.

Det er karakteristisk for de særlige rådgivere, at de er bundet af de samme regler om lovlighed, sandhedspligt og faglighed, som gælder for det faste embedsværk. Det krav om partipolitisk neutralitet, som gælder for det faste embedsværks virke, gælder derimod ikke i samme grad for de særlige rådgivere. De særlige rådgiveres ansættelsesform og rekruttering giver endvidere mulighed for, at ministeren kan knytte personer til sig, som i højere grad end det faste embedsværk kan have særlige forudsætninger for at bistå ministeren i dennes funktion som politisk leder af sin ressort.

Som det fremgår af udvalgets undersøgelser, varetager de særlige rådgivere en bred kreds af arbejdsopgaver, der alle er kendetegnet ved at være ganske tæt knyttet til ministeren.

De særlige rådgivere fremhæver i udvalgets undersøgelser, at nogle af deres arbejdsopgaver i en vis udstrækning kan varetages af almindelige embedsmænd, herunder særligt visse af de opgaver, der knytter sig til pressehåndteringen. Det fremgår ligeledes af udvalgets undersøgelser, at pressehåndteringen i ministerierne gennem de senere år generelt er styr-

ket. Pressehåndteringen varetages ikke alene af særlige rådgivere, men også i høj grad af almindelige embedsmænd. Praxis i ministerierne er forskellig, og afgrænsningen mellem de særlige rådgiveres opgaver og almindelige embedsmænds opgaver vedrørende pressehåndteringen afhænger bl.a. af det pågældende ministerium, medarbejdernes kvalifikationer og antallet af særlige rådgivere.

Det gælder dog for pressehåndteringen, at de særlige rådgivere i højere grad end de fastansatte embedsmænd i et vist omfang træder i ministerens sted, når det gælder formidlingen af ministerens politiske budskaber og vurdering af den politiske situation. I realiteten er en særlig rådgiver mere fri til at kunne varetage denne type opgaver, end almindelige embedsmænd vil være.

Der er enighed mellem de særlige rådgivere, ministre, departementschefer og ministersekretariater om, at grænsen for de almindelige embedsmænds virke i praksis går ved visse opgaver med at viderebringe politiske budskaber til pressen, ved taler til ministeren til visse partimøder og ved den tværgående koordination med andre ministres rådgivere som led i regeringskoordinationen samt kontakt til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds. Disse opgaver vil ofte i praksis kunne have et sådant partipolitisk tilsnit, at det gør det svært for almindelige embedsmænd at varetage dem.

Netop de særlige rådgiveres ansættelsesforhold, hvor deres ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode, og hvor der derfor ikke stilles samme krav om partipolitisk neutralitet, som tilfældet er for det faste embedsværk, udgør en væsentlig del af grundlaget for, at de særlige rådgivere kan varetage de ovenfor beskrevne opgaver.

De særlige rådgiveres funktion kan i et vist omfang beskrives som en varetagelse af de funktioner, som ministeren for år tilbage havde mulighed for selv at varetage og selv ideelt ville varetage, hvis han eller hun havde den fornødne tid.

Det er udvalgets vurdering, at nogle af de særlige rådgiveres opgaver nok kunne varetages af almindelige embedsmænd, men at de fastansatte embedsmænd i almindelighed må antages at ville have et mindre politisk præget fokus i relation til sådanne opgaver end de særlige rådgivere. Det er endvidere udvalgets vurdering, at de særlige rådgivere tillige i et vist

omfang varetager opgaver, der ligger ud over, hvad almindelige embedsmænd kan og bør beskæftige sig med.

Blandt sådanne opgaver, som de almindelige embedsmænd vanskeligt kan varetage, uden at det vil gå ud over deres partipolitiske neutralitet og deres genanvendelighed, skal udvalget fremhæve den bistand, de særlige rådgivere yder i forbindelse med ministerens opgaver som partipolitiker og i relation til ministerens folketingsgruppe og partiorganisation samt visse dele af den bistand, der ydes i forbindelse med pressefunktionen.

Hertil kommer, at de særlige rådgivere i et vist omfang er blevet inddraget i den faglige rådgivning. Denne inddragelse indebærer selvsagt ikke, at de særlige rådgivere har overtaget, endsige har kapacitet til at overtage denne rådgivning, således som den i dag formidles af departementscheferne. Derimod giver det ministeren mulighed for at få en supplerende rådgivning, der på særligt væsentlige punkter kan tjene som en "second opinion" i forhold til rådgivningen fra departementet.

Hvis de opgaver, de særlige rådgivere varetager, alle skulle varetages af det almindelige embedsværk, ville det efter udvalgets opfattelse kunne belaste det almindelige embedsværks status som partipolitisk neutralt.

Den gradvise opbygning af en særlig rådgiverfunktion har efter udvalgets opfattelse bidraget til at sikre en mere klar og bæredygtig sondring mellem de almindelige embedsmænds opgaver og de opgaver, der knytter sig til ministerens partipolitiske forankring.

På den anførte baggrund finder udvalget, at de særlige rådgivere i en række henseender kan yde ministrene en rådgivning og bistand, som hverken kan eller bør ydes af det almindelige embedsværk.

6.4 Hvad hvis de særlige rådgivere ikke fandtes?

Spørgsmålet om, hvorvidt fastansatte embedsmænd i højere grad kan varetage de opgaver, der i dag varetages af de særlige rådgivere, kan også stilles som et spørgsmål om, hvorledes det ville stille sig med ministerbetjeningen, hvis de særlige rådgivere ikke fandtes.

Vurderingen af, hvorledes forholdene ville stille sig i en sådan ”hvad nu hvis”-situation, må fornuftigvis tage udgangspunkt i den faktiske omstændighed, at de særlige rådgivere er opstået som særskilt stillingskategori, fordi ministrene gennem årene har efterspurgt den bistand og rådgivning, som personer med en sådan særlig rekruttering, ansættelsesform og tilknytning til ministeren, har kunnet yde.

Hvad angår pressehåndteringen, er det som nævnt karakteristisk, at denne allerede i dag i vidt omfang varetages af almindeligt ansatte i ministerierne. Det er da også karakteristisk, at pressehåndtering i betænkning nr. 1354/1998, der lagde op til institutionaliseringen af fænomenet ”særlige rådgivere”, ikke blev fremhævet som en af de funktioner, som med særskilt fordel kunne varetages af særlige rådgivere. Også i betænkning nr. 1443/2004 blev det pointeret, at pressebetjeningsfunktionen i betydeligt omfang er en faglig-teknisk præget funktion, om end de faglige krav, som denne funktion stiller, i et vist omfang er af en anden art end de krav, der traditionelt knytter sig til almindeligt embedsmandsarbejde.

Selv om meget væsentlige dele af pressehåndteringen utvivlsomt kan varetages af almindeligt ansatte, kommer man ikke uden om, at en særlig rådgiver i kraft af ansættelsesformen – der er egnet til at sikre en særlig personlig fortrolighed med ministeren og dennes politiske projekt og partimæssige bagland – vil være mere egnet end almindeligt ansatte til at varetage rollen som formidler af ministerens politiske holdninger og mere konkrete budskaber.

Man må i den forbindelse også have øje for, at pressehåndteringen i praksis rækker ind i den mere strategiske kommunikation, der vedrører rådgivning om ministerens politiske positionering og optræden. Den særlige rådgivers føling med ministerens politik og partipolitiske baggrund samt det fortrolige og nære forhold til ministeren, der naturligt kan følge af den særlige rådgivers skæbnefællesskab med ministeren, vil i praksis kunne gøre en særlig rådgiver mere nyttig for ministeren, end en almindeligt ansat vil være, når det gælder rådgivning af den nævnte art.

Hvad angår de øvrige funktioner, der varetages af de særlige rådgivere, stiller det sig således, at den særlige rådgiver i kraft af det særlige ansættelsesforhold, hvor der ikke stilles samme krav til partipolitisk neutralitet og genanvendelighed, i praksis vil have mulighed for at gå længere ind i den mere politisk og partipolitisk prægede rådgivning, end almindelige em-

bedsmænd vil kunne. Det drejer sig her navnlig om den bistand, der knytter sig til ministerens mere politisk og partipolitisk prægede funktioner, herunder rådgivning vedrørende ministerens fastholdelse og udvikling af sit politiske projekt, bistand til varetagelse af kontakten til ministerens partigruppe i Folketinget, til parti- og regeringsordførere samt bistand til ministerens mere partipolitisk prægede opgaver vedrørende taleskrivning, artikelskrivning, mødedeltagelse mv. Den konkrete rekruttering af den særlige rådgiver kan i tillæg hertil være med til at styrke muligheden for, at ministeren kan få rådgivning af en person, der har tæt føling med ministerens politiske projekt og partimæssige bagland.

Navnlig den mere netværksorienterede, partipolitisk prægede rådgivning og bistand kan kun i et mere begrænset omfang forventes ydet af det faste embedsværk. Som beskrevet har ansættelsen af særlige rådgivere til varetagelse af disse funktioner i praksis været med til at afskærme det faste embedsværk fra en mere omfattende involvering i denne type rådgivning og bistand.

Såfremt der ikke længere ansættes særlige rådgivere, er det derfor nærliggende at forvente, at det faste embedsværk i stigende omfang vil blive trukket ind i denne type af aktiviteter. Noget sådant vil kunne udviske grænsen mellem den traditionelle embedsmandsfaglige rådgivning og den mere partipolitisk prægede rådgivning. I praksis vil der endvidere meget vel kunne opstå tvivl og diskussion om, hvorvidt visse af de faste embedsmænd, der er tæt involveret i ministerrådgivningen, i realiteten er ministerhåndplukkede politiske "særlige" rådgivere. Det var netop en sådan uklarhed og diskussion – samt ønsket om en afklaring for fremtiden – der udgjorde en væsentlig del af baggrunden for nedsættelsen af det udvalg, der i 1998 afgav betænkning nr. 1354/1998 med introduktionen af den særlige stillingskategori "særlig rådgiver".

Det er under udvalgets interview og møder med folketingsmedlemmer blevet anført, at de ovenfor nævnte politisk og partipolitisk prægede ministerrådgivningsfunktioner måske alternativt kunne varetages af personer, der er ansat i ministerens parti eller andetsteds uden for det pågældende ministerium.

En sådan models realisering vil utvivlsomt i praksis være forbundet med væsentlige problemer af rent logistisk og tidsmæssig karakter. Hertil

kommer, at en sådan model vil rejse betydelige problemer af juridisk karakter.

Rådgivere, der ikke er ansat i ministeriet, vil således eksempelvis ikke uden videre kunne gøres bekendt med dokumenter og sager i ministeriet, idet dokumenterne og sagerne i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurderes i relation til reglerne om tavshedspligt i forvaltningsloven og reglerne om videregivelse i persondataloven, før de kan udleveres. Når ministeriets interne dokumenter udleveres til en rådgiver uden for ministeriet, vil de være afgivet i offentlighedslovens forstand og er dermed blevet eksterne. Eksterne rådgivere som de nævnte vil endvidere ikke i deres funktion som rådgivere for ministeren være omfattet af forvaltningsloven, anden forvaltningsretlig lovgivning eller reglerne om lovlighed, sandhed og faglighed. Derudover vil eksterne rådgivere ikke være underlagt den samme kontrol som de faste embedsmænd og særlige rådgivere ansat i ministerierne, i form af Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen, ansættelses- og strafferetlige ansvar samt muligheden for domtolsprøvelse. Eksterne rådgivere vil heller ikke være undergivet departementschefens instruktionsbeføjelse og ledelsesansvar og det tilsyn og den kontrol, som udspringer heraf.

I praksis vil en model, hvor stillingskategorien ”særlige rådgivere” søges erstattet med personer, der er ansat i ministerens parti eller andetsteds uden for det pågældende ministerium, derfor nødvendiggøre, at der foretages en særskilt, detaljeret og omfattende lovregulering af sådanne personers virke som rådgivere for ministeren.

6.5 Balancen mellem særlige rådgivere og det almindelige embedsværk – Hvor mange særlige rådgivere bør der være?

Ansættelse af mere end én særlig rådgiver pr. minister bør normalt være begrundet i, at de særlige rådgivere skal varetage forskellige funktioner for ministeren. Den nuværende ordning, hvorefter ministre, der er medlemmer af regeringens koordinationsudvalg eller økonomiudvalg kan ansætte to særlige rådgivere, synes da også i vidt omfang i praksis at være benyttet i overensstemmelse hermed, jf. kapitel 4.3.

Det er, som anført i kapitel 5.2., udvalgets opfattelse, at de yderligere koordinationsbehov, der gør sig gældende, f.eks. for en trepartiregering, kan dækkes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Det ligger uden for udvalgets kommissorium at vurdere hensigtsmæssigheden af eller mulighederne for at indføre et fundamentalt anderledes centraladministrativt system med politiske kabinetter, statssekretærer eller viceministre.

Udvalget finder, at det i denne forbindelse er væsentligt at understrege, jf. også kapitel 5.2. og udvalgets analyse af de fremkomne undersøgelsesresultater, jf. kapitel 4.3., at et større antal særlige rådgivere pr. minister vil kunne forrykke den nuværende balance mellem den rådgivning, ministeren modtager fra de særlige rådgivere, og den rådgivning, ministeren modtager fra det faste embedsværk. Hvis antallet af særlige rådgivere øges væsentligt, vil det kunne indebære en mere fundamental ændring i det centraladministrative systems opbygning og måde at fungere på.

Med et større antal særlige rådgivere pr. minister vil der således kunne blive tale om en glidende udvikling i retning af et anderledes centraladministrativt system svarende til systemer med politiske kabinetter, statssekretærer, viceministre mv.

I mangel af en mere principiel politisk stillingtagen til det ønskelige i en sådan udvikling, finder udvalget det på den anførte baggrund meget væsentligt, at brugen af særlige rådgivere fortsat holdes inden for anbefalingen om maksimalt to til tre særlige rådgivere pr. minister.

Kapitel 7 (Chapter 7)

Summary: The Committee's analysis and recommendations

The Expert Committee on Special Advisers is commissioned to consider the following main points:

- The Committee shall review the current regulations and guidelines for special advisers. The Committee shall conduct a “service check” of current regulations and guidelines.
- The Committee shall thus analyse developments since 2004, particularly special advisers’ tasks as well as their educational and professional backgrounds.
- On the basis of this analysis, the Committee shall assess whether there is a need for clarification of the current regulations and guidelines, including the number of special advisers.
- In this context the Committee shall also consider whether in the future ministers could be serviced to a greater extent by permanent civil servants.

After a brief account of developments in the tasks and backgrounds of special advisers (par. 7.1.) the Committee’s analysis and recommendations on the points listed above are summarized (par. 7.2.-7.3.).

7.1 Developments in special advisers' tasks and backgrounds

The full analysis of the Committee's description and analysis of developments in the use of special advisers is presented in chapter 4. This paragraph presents a brief summary.

Data used

The concept of 'special adviser' was first defined as a specific category of employment in 1998 in the Report on the Relationship between Minister and Civil Servants (Report no. 1354/1998). The terms of employment for special advisers and the legal framework for their tasks were further clarified in 2004 with the publication of the Report on Civil Service Advice and Assistance to the Government and Its Ministers (Report no. 1443/2004).

From the early 2000s there is generally good data on which the analysis can be based. Some of these data date back to a survey conducted in 1997, other data from a survey in 2003. A survey from 2012, initiated by this Committee, provides even better data on the tasks and backgrounds of special advisers and their integration in the ministerial administration.

As described in chapter 1, the three data sets consist of surveys to ministers, permanent secretaries and private secretaries (senior private secretaries) from 1997, 2003 and 2012. In addition, questionnaires were sent to special advisers in 2003 and 2012.

Interviews and meetings were held with a number of ministers, permanent secretaries and Members of Parliament in 1997, 2003 and 2012. Furthermore, interviews were held with special advisers and representatives from the media/political journalists in 2003 and 2012.

These data are used in chapter 4 to describe the background of the special advisers as the group has developed since 2001 and to analyse the tasks of special advisers as described by themselves and perceived by ministers, permanent secretaries, and private secretaries.

They also allow for an analysis of the tasks currently (2012) undertaken by special advisers.

Recruitment and training

Major changes in the recruitment of special advisers have taken place. In 2001 about half of the special advisers were recruited from jobs in the media and the other half evenly from respectively the communications consultancies or ministers' party organisations. However, up to the change of government in September 2011 a very significant fall in recruitment from the media has occurred giving place for recruitment from party organisations and the communications industry.

The picture changed decisively already during the Center-Right-government. Between 2006 and 2010 the number of special advisers recruited from the media fell to 13% while the number of newly-employed advisers from communications consultancies and ministers' party organisations rose by 53% and 35% respectively. This trend continued after the change of government in 2011 implying that just 8% of special advisers are now recruited from the media, 45% from the communications industry and 47% from the ministers' party organisations.

A similar significant change is found when it comes to the educational background of special advisers with far fewer of them now being journalists. Since the 2001-05-period and up to the change of government in 2011, the proportion of journalists decreased from 50% to 24%. Furthermore, more special advisers now than then have a master's degree with a few having either a bachelor's degree or no formally completed education. This trend is similar for advisers employed by the Center-Right-government and those employed by ministers in the Center-Left-government.

Number of advisers and task profile

Ministers in the the current Center-Left-government have all opted for employing special advisers (as of 1 February 2013). Most of them have one special adviser (15 ministers), while ministers represented on the cabinet's finance or coordination committees (8 ministers) have two special advisers each.

Special advisers' tasks are multi-faceted. They cover media-related tasks, secretarial assistance to and services for the minister, the provision of advice to the minister in the form of general sparring, the drafting of

speeches and accompanying the minister to meetings of different types as well as management of external contacts to parliament, stakeholder organisations and other ministries for the minister.

Since 2003 the Committee has observed a clear shift in special advisers' tasks. Where previously they concentrated to a large extent on media-related tasks for their ministers, they have a much wider range of responsibilities today. According to the data provided by ministers, they provide advice and support to some or a large extent while also assisting with coordination within the government through contact with special advisers and private secretaries in other ministries. To a certain extent, they also actively support ministers' work in relation to Parliament, including e.g. coordination with their party's spokespersons within the relevant policy area. There is usually a difference in the responsibilities of special advisers in the ministries which have two advisers with coordinative responsibilities tasks making up a significant proportion of the tasks for one of them.

The most conspicuous change since 2003 is that ministers in 2012 receive help with their party-related work to a much higher degree, in the form of speech-writing, contact management to the party organisation and voters and presence at party meetings. On the other hand, help provided by departments' permanent civil servants when it comes to party-related tasks became less extensive in 2012 than was the case in 1997 and 2003.

The provision of political advice by special advisers became similarly more extensive in 2012 than in 2003. This is demonstrated by advisers being involved to a greater degree in speech-writing, taking part in meetings and communicating the minister's political line to permanent civil servants. Of particular interest is the fact that ministers report that most of them to some or a great extent has their special advisers commenting on and assessing the policy briefs presented through the ministerial hierarchy to the minister before he/she makes a decision. There has also been a significant development in this area since 2003. However, the Committee notes that permanent secretaries have not reported a similar development.

According to ministers and permanent secretaries a major task for special advisers has been the provision of *political- tactical advice* to the minister. Almost all ministers perceive the performance of their special advisers in

this regard positively, an assessment overwhelmingly shared by the permanent secretaries.

With regard to *professional policy advice*, applied to the content of the policies of the minister and the government (including decisions made by the minister), special advisers were reported to play a minor role in 2003. Here a significant change have been reported as between 50% and 75% of ministers in 2012 report special advisers to some or a great extent provide them with what they perceive as professional policy advice.

This advice is provided by involving advisers in meetings at which the permanent secretary and perhaps other civil servants attend, through special advisers' comments to memos and briefs presented to ministers, and through their face-to-face meetings with ministers. The professional policy advice provided will thus not primarily cover advice of e.g. a strictly economic and legal character.

With the data at hand it is not possible to specify the professional policy advice by subdividing it in distinct types of advice given to the minister. However, during the interviews permanent secretaries described what they define as core professional policy advice provided to ministers. This can range from retrieval and presentation of factual information, e.g. legal fact and statistical data to the identification of options for action in situations where the minister wants or has to consider a new or changed policy to an impact analysis focusing on whether and how these policy initiatives will work when implemented. Here, the permanent secretaries stressed that their professional policy advice is often closely linked to their discussion with the minister of the political-tactical options related to the possibility of finding support for the policy in question.

Ministers generally report to be satisfied with the professional policy advice they receive from their special advisers, even if they are more reserved in their evaluation of its *usefulness*. Permanent secretaries are even more reserved.

While many ministers in 1997 and 2003 were fairly reserved in their assessment of the political-tactical advice given by the permanent civil servants the situation is entirely reversed in 2012. Ministers now express overriding satisfaction with the political-tactical advice given by permanent civil servants.

With regard to the professional policy advice provided by the permanent civil servants, ministers generally express their satisfaction or very high satisfaction with the advice given; their satisfaction has increased considerably since 1997.

Special advisers report that only a minor part of their working time (17%) is spent on drafting written material - being it for the media or other use. In more precise quantitative terms, it is still primarily permanent civil servants who serve ministers through the drafting of analyses and policy briefs, thus providing ministers with the written advice needed before making a decision.

The closely integrated provision of political-tactical and professional policy advice to ministers by permanent civil servants is anchored in quite specialised departments each having a sizable organizational capacity. In-depth knowledge of the area and its development is integratal to this. Thus, the attachment of special advisers to ministers appears to be an additional input to ministers receiving advice which covers all aspects of their activities and which can also complement the advice provided by permanent civil servants headed by the permanent secretary.

Embedding special advisers into ministerial departments

Both permanent secretaries and special advisers report relations between advisers and permanent civil servants to work smoothly. In practice, there is no doubt that the minister defines the tasks he/she wants done with assistance from the adviser, while the permanent secretary defines the guidelines the adviser must respect in his/her interaction with the minister's permanent civil servants. This allocation of responsibility is reported to work in daily practice.

Since 2003 permanent secretaries have clearly developed a stand according to which it is their responsibility to oversee that special advisers respect to current regulations and guidelines.

Special advisers seem to have gained increased room to manoeuvre in their daily work in departments. There is general agreement among permanent secretaries and special advisers that the execution of special advisers' daily tasks presumes flexibility. Hence, it is normal procedure that special advisers contact higher level civil servants to get information

and that the latter take contact to special advisers to get information needed in a specific situation. There is common agreement that such flexibility is required for the work of both special advisers and permanent civil servants to run smoothly. It is a precondition for this informal procedure that the permanent secretary receives information on all significant issues that have been dealt with in this interaction.

The use of special advisers in other countries

The use of special advisers is not a unique Danish phenomenon. It is common practice in Western democracies that ministers can employ staff whose job it is to assist and advise them and whose employment is linked to the minister so that they have to leave their position along with the minister or when the minister decides to terminate their employment.

The use of special advisers is a relatively recent phenomenon, which has developed over a few decades, not least in recent years in Western democracies. The background appears to be similar: Ministers who at the same time insist on their authority as political executives within government while experiencing an enormous pressure from the media which work on a non-stop basis 24 hours a day.

This is reflected in the tasks allocated to special advisers. These tasks consist to a large extent of a combination of what in Denmark is defined as professional policy advice and political-tactical advice, plus media advice and media contacts. The advisers also perform tasks in relation to the minister's party and are engaged in relations with stakeholder organisations and other external stakeholders.

The OECD has conducted a number of surveys on the use of special advisers in Western democracies. The conclusion is that their attachment to individual ministers covers a need among modern ministers for staff linked to them personally, who can support and advise them on handling of executive and political issues a minister has to handle. The prevalence of special advisers in about all Western democracies highlights the existence of this need, regardless of the specific organization of government in individual countries.

7.2 Assessment of the need for clarifying the current regulations and guidelines

Based on the debate before and after the Committee was appointed and current regulations and guidelines the Committee has considered a number of issues regarding special advisers.

The Committee's considerations and recommendations can be found in chapter 5 and are briefly summarized below.

The use of special advisers in general

As a political executive within his/her portefolio the minister is entitled to employ special advisers if he/she deems it necessary.

On the basis of the interviews conducted and the survey the Committee finds that the use of special advisers can strengthen the minister, particularly in relation to the tasks listed below.

First, a special adviser can assist a new minister during his/her initial time in the ministry. For instance, the adviser might be a person the minister already knows and feels comfortable with, and with whom the minister upholds a special loyalty and trust.

Second, a special adviser can act as a political adviser and sparring partner for the minister, being able to use his/her background or special expertise to look at things from a different perspective, which may be difficult or even impossible for permanent civil servants to engage in.

Third, a special adviser can be in possession of special knowledge of the minister's political associates, including MPs and party fellows who may be useful to the minister. They will thus be able to act as the liaison to this circle.

Fourth, a special adviser can assist a minister in dealing with the media and in the management of strategic communication. This function is probably close to what many people associate with "spin doctors".

As a fifth function special advisers can be assigned with the task of handling the minister's stakeholders in the widest sense, including

entertaining contact with stakeholder organisations, other ministries and their special advisers as well as the minister's own party associates, including MPs, mayors etc. Networking and network management is at the core of this task.

The Committee's overall impression is that ministers can have good reasons to want to employ a special adviser and that the current system in ministerial departments with 1-2 special advisers alongside the permanent civil servants has generally worked satisfactorily.

For a more in-depth evaluation of the need for special advisers, and of whether ministers can be serviced to greater extent in the future by permanent employees in the ministries, please refer to par. 6.3 and chapter 6.

The number of special advisers

At its appointment in the fall of 2011 the Center-Left government announced its regulations for the employment and remuneration of special advisers. The majority of ministers (14¹) were allowed to employ one special adviser each. Ministers (altogether 9) who were members of the cabinet's financial or coordination committees and therefore had wider coordinating responsibilities were allowed to employ a maximum of two advisers each.

All ministers, previous ministers and Members of Parliament interviewed by the Committee for this report have indicated that the current system with neutral civil servants works well and that upholding it is important. The majority of the interviewees also indicated that the number of special advisers should not exceed the current general recommendation launched in 2004 of a maximum two to three special advisers per minister.

The analysis of the surveys also indicate that ministers now having two special advisers have typically recruited people with different professional skills, in order to cover different tasks, e.g. setting together a journalist with an adviser with a another educational background.

¹ Following the latest cabinet reshuffle in October 2012 15 ministers can now have one special adviser, while eight ministers can have two.

Hence, the Committee does not find grounds for amending the recommendation in Report no. 1443/2004, according to which the number of special advisers per minister should continue to be very limited and should not exceed two to three.

The Committee finds that the employment of more than one special adviser per minister should normally be grounded in the fact that the special advisers have different tasks for the minister. The existing set-up, according to which ministers who are members of the cabinet's financial or coordination committees can employ two special advisers, operates in accordance with this.

The Committee finds that a larger number of special advisers per minister could interfere with the current balance between advice provided to the minister by special advisers and the advice ministers receive from permanent civil servants. Further the Committee finds that any additional coordination needs required by a coalition government consisting of three parties can be met within the recommendation of maximum two to three special advisers per minister.

Organisational issues

On the basis of the Committee's surveys the Committee finds that the existing model, according to which special advisers are placed within the minister's private secretariat or adjacent staff units, works well in practice. This clearly indicates special advisers' direct attachment to the minister.

In order to avoid uncertainty concerning managerial responsibilities and any related issues on authority and tasks the Committee finds it essential that special advisers continue to be subject to the permanent secretary's authority, in line with other civil servants in the department, and that they do not have authority themselves to give instructions to permanent civil servants.

The Committee finds it non-problematic that special advisers enjoy some room to manoeuvre independently of the permanent secretary with regard to the advice and assistance they provide to the minister in fields where their qualifications and responsibilities justify this. This can be the case for instance with the minister's media relations, political constituency.

The Committee finds it relevant, by agreement with the permanent secretary, for a special adviser acting – for example – as the ministry's press officer to have some professional managerial authority over other employees with media related tasks. However, this authority should not extend to HR-issues, e.g. salary- and career-issues.

Embedding in Ministerial Departments

The Committee emphasises the importance of a systematic effort made by each ministry to ensure the embedding of special advisers in the ministerial department immediately after their recruitment. This effort should include an introduction to the ministry's organisation and procedures and the administrative regulations which apply to their duties.

The Committee finds it crucial for special advisers' ability to do their job that they are quickly integrated in the department. The Committee further finds it important to stress that it is the task of the permanent secretary to ensure a satisfactory introduction to and integration of special advisers in the department.

General courses on basic principles of administrative law and the organization and operation of central government are already arranged according to a fixed schedule. These courses should also in the future include information on the experiences with special advisers. Courses should be offered on an ad hoc-basis when needed, e.g. in case of change of government and cabinet reshuffles. However, the Committee finds there are reasons to emphasise that central courses only represent a minor element of the training of special advisers and consequently cannot stand alone.

The Committee finds that the following elements should as a minimum be included in the introduction of special advisers in individual departments:

- presentation to permanent civil servants
- introduction to the ministry's organisation and procedures
- including managerial authority and powers of instruction
- guidelines for special advisers' access to make requests to the permanent civil servants

- introduction to administrative law-issues within the department, including the handling documents, filing and archiving, the use of e-mail and text messages, public access to governmental files
- guidelines concerning press relations

The Committee finds it appropriate that individual ministries can issue their own guidelines for training and integration of special advisers allowing for their adaptation to local needs and procedures.

Tasks

Press-related tasks

In 2004 press-related tasks accounted for the majorpart of special advisers' work. Today their tasks are more wide-ranging. Moreover, an increase in the number of permanent civil servants dealing with the press has been seen. However, press relations and strategic communication task still account for an important part of special advisers' work.

The Committee emphasizes that ministers generally have experienced an increase in their media exposure. There is a need for them to have an offensive media strategy. Increasingly special advisers communicate the minister's views thus fulfilling a function the minister would have taken upon himself/herself if time had been available.

Contact with the minister's party and advice on his/her party-related responsibilities

As stated in Report no. 1443/2004, a special adviser may to a certain extent assist a minister with tasks related to his/her party, although the main tasks of a special adviser should be related to the minister's responsibilities as political executive.

The interviews and questionnaire-based survey show that the majority of the current special advisers perform tasks related to the minister's party political constituency.

The Committee finds that there should generally be wide limits for the special advisers' advice and assistance when it comes to the ministers' party related responsibilities. In principle the Committee sees no objections for a special adviser to accompany the minister to party meetings, party debates or the annual congress of the party.

Similarly, the Committee finds that there ought to be wide limits for assistance provided by special advisers to ministers in the form of drafts for speeches, articles etc., which the minister intend to use in a party context.

Still, the Committee finds that the limit for the assistance provided by special advisers to a minister's party ought not to extend to tasks which solely concern the minister's role as a party politician, including organisational and person-related issues within the party. An example is the minister's relationship with the constituency he/she represents in Parliament or issues which solely concern the minister's position in and tasks related to the party, including e.g. issues concerning internal party leadership.

Of course, these limits cannot be drawn sharply.

Sparring with the minister

Special advisers are extensively involved in political-tactical sparring with the minister. It has been repeatedly emphasized during interviews that the special advisers are able to contribute with something different in this context than the permanent civil service.

The Committee sees no particular problems in special advisers providing this kind of advice.

Coordinative tasks

The Committee's analysis indicates that coordinative tasks, including relations to other ministries and special advisers working here constitute an important task, especially for those advisers whose ministers are members of the government's financial or coordination committees. The need for coordination can be particularly strong with a coalition of three parties.

Coordination duties within the ministries are to a great extent handled by the permanent civil servants on e.g. the steering group serving the financial affairs committee and preparatory coordination committee serving the cabinet coordination committee. When it comes to ministers' own involvement in governmental coordination, including coordination with other ministers from his/her own party, special advisers will be able

to assist – and to a certain degree – fulfil a role which would not be equally appropriate for the permanent civil service.

Involvement in specific cases at the ministry

The interviews and questionnaire based surveys conducted have shown that the extent to which special advisers are involved in specific cases that permanent civil servants bring forward to the minister for a decision vary significantly.

Apart from the general rules in the Data Protection Act and in section 32 of the Administrative Procedures Act, some ministries already have their own complementary guidelines defining who has access to different types of cases, including sensitive personal cases, or other cases of a confidential nature.

The Committee finds that it will be difficult to set out and apply general guidelines exempting special advisers from having knowledge of or access to certain types of cases.

In general, the Committee finds that the minister can seek advice and assistance from his/her civil servants, including special advisers, on any matter which reaches - or could reach - on the minister's desk. To supply such advice and assistance civil servants involved, including special advisers, will often have to be familiar with the details of the case in question.

Still, in cases where the ministry has to make a legally binding decision it is important to stress that there may not be a valid reason for sharing information with a special adviser; this applies particularly during the early phases of decision making. Of course, whether it will be appropriate to involve a special adviser will have to be decided in each instance. Important considerations will here be whether advice is needed on the political consequences of the case in question plus the need for preparing a press and communications strategy. Examples of cases where there will rarely be the necessary objective grounds for involving a special adviser include certain personnel cases, and cases involving the intelligence services.

If special advisers are to be initiated into the details of specific cases in which the ministry has to make a legally binding decision they are –

exactly like the permanent civil servants – obliged to observe existing legislation, including general and special rules on confidentiality.

Electoral campaigns for general elections

The Committee wants to draw attention to the fact that clear guidelines already regulate special advisers' behaviour at general elections. These guidelines are set out in the standard contracts for the employment of special advisers from 2004 and 2010 and in the Agency for the Modernisation of the Public Administration's most recent guidelines of August 26, 2011 (appendix 7). Special advisers are discharged as soon as an election is called and they leave their posts immediately. They will be informed in a standard letter that they no longer have access to the department nor to its internal systems etc.

The Committee finds this to be an appropriate procedure as special advisers should not be allowed to continue their work in ministerial departments during electoral campaigns. This procedure ensures that the permanent civil servants are not drawn into campaign related issues as a result of the actions of special advisers.

Referenda

In principle the Committee finds that special advisers (as well as permanent civil servants) can offer assistance to the government in relation to referenda. As special advisers are not constrained by the concern for their "reuseability" they are not subject to the same restrictions as apply to permanent civil servants to when it comes to assisting ministers and the government during campaigns leading up to referenda.

However, it is again important to ensure that the permanent civil servants are not drawn into campaign-related activities because of the special advisers' activities within a ministerial department.

Presence at parliamentary hearings

The Committee notes that since 2004 there has been a development so that today most parliamentary hearings taking place in standing committees are open to the public.

With regard to civil servants (special advisers and/or permanent civil servants) accompanying their minister to closed hearings the Committee

finds that the deciding factor should not be the terms of employment of the civil servant, but rather his/her task in relation to the minister.

The Committee finds that this criterion will imply that the government's special advisers in most instances will not have responsibilities justifying their accompaniment of the minister to closed hearings in the Parliament. Still, their attendance together with the minister to closed hearings will be justified in instances where the special adviser has responsibilities – e.g. due to a special technical expertise – which makes his accompaniment of the minister relevant.

Meetings with the participation of other politicians

The Committee finds it relevant to consider to which extent special advisers should be allowed to take part in meetings with political participation that the minister holds in his/her capacity as a minister with executive responsibilities. These could be meetings with the spokespersons from parliamentary parties, local authorities or stakeholder organisations.

The Committee does not find that employment as a special adviser by itself justifies exclusion from participation together with a minister at such meetings. However, as far as the Committee is informed it is unusual for a minister to be accompanied by solely a special adviser at meetings of this type.

During the interviews attention was drawn to the fact that special advisers in very exceptional situations engage in political negotiations on behalf of their minister.

The Committee finds that the concern for permanent civil servants not to be exposed to situations in which they take upon them a party political role, does not have the same weight when applied to special advisers. However, it is equally important for special advisers as for permanent civil servants that there is no doubt that the special adviser is acting upon delegation from the minister and that the minister and the adviser agree on the limits on the negotiation mandate for the special adviser.

The Committee also notes that when a minister engages in political negotiations, he/she will normally be assisted by the permanent secretary. It would be an unusual situation if the permanent secretary should assist

the minister's special adviser in political negotiations. A special adviser acting as negotiator on behalf of a minister should therefore in practice be reserved to predefined situations and areas and restricted to especially centrally placed advisers.

The committee's overall assessment

As special advisers are obliged to observe the general requirements of legality, obligation to speak the truth and pay respect professional standards the Committee sees no problems in the developments described in the above concerning the tasks and responsibilities undertaken by special advisers.

Remuneration and terms of employment

The Committee notes that special advisers differ from ordinary civil servants as their employment is based on a general *standard contract* and tied to the minister's term in office. Special advisers will be given notice of discharge and will be suspended from service in the event of a parliamentary election being called, or in the event of the minister's resignation. They will be given 6 months notice and will be suspended from service during that period.

Vacancies

The requirement that openings in the administration must be advertised follows from e.g. the Ministry of Finances' departmental note on advertising open posts and other paid employment in the governmental administration (departmental note no. 9108 of 26 March 2010).² This stipulates that positions and other paid employment in the administration (in principle) must be advertised according to rules that follow the rules set out in the Ministry of Finances' statutory order no. 302 of March 2010 on the advertising of civil service positions. Public sector employers are obliged to post advertisements for vacancies on jobnet.dk.

² With regard to the formal requirement to advertise vacancies, the 2010 departmental note replaced the Ministry of Finances previous note from 1976 on advertising openings and paid employment in central government (departmental note no. 40 of 8 March 1976). The previous note also specified another exemption from the requirement. This stated that advertising vacancies could (also) be omitted where the job or qualification requirements for the post were of such a special nature that a public announcement could not be presumed to attract suitable applicants.

The departmental note also states that special advertising rules can apply to certain areas and also that vacancy advertisements can be omitted in certain specific situations. This applies for instance in situations where legislation lays down specific rules for appointments, e.g. to boards and councils, or for holiday replacement, temporary employment and other short-term employment of less than one year.

In its report to the Danish Public Accounts Committee on the audit of the national accounts for 2011, the Danish National Audit Office dealt with the question of the employment of special advisers.

The National Audit Office conducted a survey finding that 26 out of the 34 special advisers recruited since the change of government in October 2011 were temporarily employed for a period. The study also showed that in 25 out of 26 instances temporarily employed special advisers were later given permanent employment. Finally, in over half of the instances ministers did not find it necessary to interview other applicants.

The National Audit Office recommended considering whether the rules could be revised in order to maintain the openness and clarity concerning the employment of special advisers recommended in report no. 1354/1998 while avoiding a *pro forma* recruitment procedure.

The Committee's own study of this area, cf. sect. 5.5.3.1., confirms the result of the National Audit Office's analysis.

Because the employment of special advisers differs from other employment in central government the Committee recommends all taken together that the principle of advertising vacancies should not be used for the recruitment of special advisers.

However, the Committee also finds that principle of ensuring openness on the recruitment of special advisers implies that individual ministries announce that a vacancy has been filled by a specific person no later than the date where the special adviser starts working in the department.

The Committee finds that this public announcement should be achieved by issuing a press release by the department and announcing the appointment on its website. The announcement should include a short

description of the newly appointed special adviser's background and qualifications as well as his or her responsibilities.

Ensuring that the most suitable candidate is appointed will thus not be achieved through advertisement of vacancies but rather depend on the minister's identification and selection of suitable candidates. If a department or a minister believes that identification of a suitable candidate can best be ensured by advertising the vacancy according to usual procedures this will still be possible. Here, the standard rules and procedures for advertising vacancies should be observed.

To ensure the necessary degree of openness concerning appointments, the Committee finds it necessary to emphasise the importance of keeping the listing of all special advisers on the Prime Minister's Office constantly updated. The Committee further recommends that recruitment of special advisers should also in the future continue to be approved by the cabinet's appointments committee.

Remuneration of special advisers

Since 2004 considerable attention has been paid by the media and Parliament to the remuneration of special advisers. The remuneration for special advisers is covered by collective agreements, and based on specific salary agreements with ministries regarding supplements etc.

The Committee finds that the pay supplements are defined appropriately through the principles stipulated by the standard contract allowing qualification and functional supplements rather than pay for overtime. Individual advisers' pay follow the regulation laid down the collective agreement relevant for individual advisers.

The National Audit Offices' report cited above also dealt with the issue of special advisers' remuneration.

The National Audit Office noted that the Ministry of Finance had established a maximum limit for special adviser salary rates excluding pension and one-off remuneration cf. the guidelines of October 6, 2011. The limits are published on the Ministry of Finance-website. The National Audit Office states that it is not clear whether the maximum limit is a maximum excluding pension contributions and one-off remuneration.

The National Audit Office concludes that openness on salary rates of special advisers complies with the recommendations in Report no. 1354/1998. However, it was added that the detailed regulation could be clarified.

Subsequently, the Ministry of Finance amended its website on November 29, 2012 in order to clarify that the net salary referred to in the guidelines is exclusive of the employee and employer pension contributions and any one-off remuneration.

The Committee reemphasizes the importance of making an individual assessment of an appointee's qualifications every time a special adviser is recruited, including the appointee's education, experience and other qualifications compared with the requirements for the particular position and the terms in general. Thus the qualifications of each adviser have to be taken into consideration within the parameters set.

A higher salary can be necessary for experienced advisers, but a number of those with less extensive experience could perhaps be employed at lower salary levels, providing a more differentiated practice is used.

The Committee also finds that consideration should be given to whether greater openness can be achieved with regard to pay – as is the case in other countries – by publishing the salary of special advisers, e.g. on the Prime Minister's Office website. The need for greater openness should also be viewed in the context of the Committee's recommendation that the general principle on advertising vacancies ought to be waived in the case of special advisers.

Secondary employment

As special advisers are employed as civil servants the same rules apply to secondary employment as for permanent civil servants. So, special advisers can take secondary employment providing it is compatible with their primary employment. This implies that secondary employment cannot involve any risk of conflict of interest.

The Committee emphasises that the standard contract for special advisers stipulates a duty to inform their department on any other employment during the period where they are suspended from service because a

general election has been called. This duty is due to to the mandatory deduction from their official pay during the period of suspension.

The Committee notes that special advisers are not subjected to the same restrictions as permanent civil servants with regard to party political neutrality and reusability. A special adviser will therefore be able to engage in party political work to a wider extent, be it paid or unpaid, than civil servants on a similar level.

On this background the Committee finds that special advisers shall in principle continue to be subject to the same rules on secondary employment as other civil servants. The Committee thus finds that special advisers should be allowed to take secondary employment providing it does not hinder discharge of his/her duties at the ministry in a satisfactory manner.

Terms for suspension in the event of a general election

The National Audit Office concluded in its report 02/2009 that special advisers should be discharged and suspended from service in the event of a parliamentary election being called, in accordance with the recommendations in Report no. 1443/2004. The National Audit Office pointed out that there had been some uncertainty concerning deduction of pay during the period when special advisers were suspended from service.

The Committee emphasizes that there should no longer be any doubt concerning the conditions for special advisers when a general election is called, since the Agency for the Modernisation of the Public Sector published its most recent guideline on August 26, 2011 (app. 7), including the 2010-standard contract.

The Committee finds that with the latest revisions of the standard contract and guideline there is no need for further clarification of this matter.

Special advisers access to ministerial files

During the interviews conducted by the Committee the point of view was brought forward that special advisers should not work on cases with

sensitive personal data or other confidential information – even if this did not violate existing legal regulation.

The Committee finds it difficult in practice to define and implement general rules stating that special advisers can not have insight into or access to certain types of cases. Similar problems arise if their access to certain types of files or information was restricted.

For the Committee the decisive consideration is that the minister can seek the advice and assistance from any of his/her civil servants, including special advisers, on any case which may end up on or has ended upon the minister's desk. Such advice and assistance will often require that the civil servants involved (including special advisers) are made aware of the details of the case. Special advisers and the civil service apparatus are obliged to observe the law, including general and special provisions on confidentiality.

But as mentioned above in certain instances – particularly during the initial stages of a case where a decision has to be made – there will be no objective grounds for involving a special adviser.

Filing and document access

The Committee sees no reasons for suggesting special rules on filing and document access for special advisers. The Committee consequently finds special advisers should to be subject to the same rules and principles as other civil servants.

The Committee notes that special advisers often communicate via e-mail and text messages – as a result of the demand for speed which their role with regard to the media will often imply. The present legislation provides, in the opinion of the Committee, an appropriate balance between the practical need for fast, informal communication and the importance of filing documents which is a crucial concern in cases where a legally binding decision has to be made.. For legal reasons these documents has to be treated as an integral part of the file.

With regard to special advisers' use of private e-mail addresses or telephones for official use the Committee finds that all civil servants – including special advisers – as a general rule should use the IT- and communications equipment provided by their ministry as ministerial IT-

facilities can generally be expected to be better protected, including having appropriate back-up systems and effective protection against IT criminality.

Moreover, when interacting with external parties civil servants must use their ministry's e-mail addresses in order to pay respect to the official appearance of communication and to ensure that proper IT-safety measures are applied to emails that have to be encrypted.

Still, the Committee acknowledges the existence of situations where a special adviser (or permanent civil servant) has to use a private computer and e-mail address, e.g. because of urgency. As long as proper administrative procedures and IT-security measures are observed the Committee sees no problem in the use of such private equipment on these occasions.

Disclosure of information

The Committee has considered the need for specific guidelines for disclosure of information to external parties by special advisers going beyond the prescriptions of the Data Protection Act and existing rules to protect confidentiality.

The Committee finds that there is no reason for setting up such guidelines. This is due to the fact that the rules in the Data Protection Act and the rules regulating confidentiality usually depend on a specific assessment of the particular information in relation to the file to which this information belong.

However, due to the part played by and wide involvement of special advisers with ministerial affairs the Committee finds it relevant to give special advisers an indepth introduction to confidentiality rules etc. Ideally, this introduction should be given immediately after the appointment of a special adviser. This task is the responsibility of the permanent secretary.

Freedom of speech for special advisers

The Committee does not find any need for special regulation of the limits for special advisers' freedom of speech.

However, their close attachment to the minister and their handling of tasks for him/her does imply that the provisions for civil servants working with top executives also apply in their case.

With their special position special advisers are closely connected to their ministers. This indicates that there can be a special need for a special adviser to make it clear towards the people he/she deals with if any point of view or statement communicated to the public express their personal position rather than the minister for whom they work.

It is also evident that the limitations to freedom of expression which apply to public employees working closely together with high level executives apply to special advisers who on a daily basis work closely with ministers.

Sanctions for breach of the rules for assistance and advice and ministers' supervisory responsibilities

The issue of extending the use of sanctions against special advisers violating the regulations that apply to their operation has not been subject of public or political/parliamentary debate since 2004.

Following Report no. 1443/2004 the Committee finds that special advisers should be subject to the same range of sanctions that apply to permanent civil servants and it does not find any need for additional formal sanctions aimed at special advisers.

Neither does the Committee find that sufficient reasons for strengthening the supervisory duty already laid down in the rules on the legal accountability of ministers, including sect. 3 in the Act on Ministerial Accountability concerning a minister's legal accountability for actions of a subordinate.

With regard to ministers' political accountability Parliament can decide to what extent and in what manner a minister will be held politically accountable for the actions of their special advisers.

Openness

The Committee has considered whether openness on special advisers should be increased.

The publication of a guideline and standard contract on the Agency for the Modernisation of the Public Sector's website provides full public access to the general terms of employment for special advisers. Right of access to information on the pay and conditions of individual special advisers can be obtained by requesting access to documents from the relevant ministry. Furthermore the current government's guidelines from October 2011 clearly set out the maximum salary for a given special adviser.

As stated above the Committee finds that it should be considered whether greater openness on salaries can be provided, e.g. by listing the salaries received by special advisers on the website of the Prime Minister's Office.

The Committee adds that it will be difficult to describe the duties of special advisers in further detail than already is the case on the PMO-website.

7.3 The need for special advisers?

According to its mandate the Committee has to "consider whether to a greater extent ministers could in the future be serviced by permanent civil servants in ministerial departments." Chapter 6 deals with this issue based on the conclusions drawn in chapter 4 on the development in special advisers' tasks and background as well as the Committee's discussion of the need for clarifying the current regulations and guidelines in Chapter 5.

Ministers' demand for special advisers

The Committee's analysis makes clear that ministers express a definite need for special advisers. The special adviser can assist the minister in setting and pursuing a political line, he/she is familiar with the minister's political project and stance, and he/she clearly stands out as "the minister's aide and associate".

The Committee has observed that ministers also justify the need for special advisers with the substantial increasing pressure from the media to which they are exposed.

Ministers also point out that drafting of speeches to party meetings, contact with the party organisation and the constituency together with participation in party meetings are tasks which special advisers are in a better position to handle.

They also point out that their special advisers are needed in order to handle basically party political issues coming up in internal government-coordination and involving contacts with special advisers of other ministers and external stakeholders.

Some ministers and special advisers during the interviews made clear that the role of special advisers can be described as an extension of some of the responsibilities ministers should ideally take care of themselves provided time was available.

The Committee's analysis leaves no doubt that ministers in general have a persistent wish to employ special advisers.

Special advisers' contribution to supporting ministers

In Danish central government a strong tradition for permanent civil servants providing an extensive range of advice and assistance to ministers exists. At the core of this tradition is civil servants obligation and ability to provide integrated professional and political-tactical advice.

The recruitment of special advisers to a certain extent represents a breach with that tradition, even if advising ministers primarily continues to depend on the extensive organisational capacity provided by ministerial departments.

As it has become clear through the Committee's analysis special advisers undertake a wide range of tasks when it comes to advising and assisting ministers.

While their services were mainly focused on press-related tasks in the early 2000s when they generally appeared in ministerial departments a series of new tasks have been added.

First, they have to do with coordination between ministers from different parties in a multi-party coalition. Second, advisers provide assistance related to the minister's party duties, including links to the parliamentary group and party organisation. Third, professional policy advice for ministers consulting with their special advisers on a range of issues to obtain advice complementary to the advice from the permanent civil service has been added to their task portfolio.

Today's ministries have well-established press sections managing many media-related tasks. Hence, special advisers serve more as a spokesperson for and liaison to the minister. Here they can deal with a number of press-related tasks involving political-tactical concerns. Special advisers in this way can play an important part as communicators of the minister's political viewpoints and in channelling specific political messages.

To sum up the definite conclusion drawn by the Committee's is that special advisers manage a series of tasks for the ministers which the latter perceive very important for them in their capacity as political executives. By implication the work of special advisers is a supplement to the advice and assistance provided by the permanent civil service, particularly when it comes to the type of tasks which the permanent civil service is less suited to perform.

In the perspective of the permanent civil service it is beneficial that this makes easier stay out of party political tasks which could risk to compromise the party political neutrality of the permanent civil service.

All taken together the Committee finds good reasons for a minister to employ a special adviser and also that the system of a limited number of advisers complementary to the permanent civil service has generally worked satisfactorily.

Can permanent civil servants to a greater extent take over the tasks now handled by special advisers?

Special advisers handle a wide range of tasks which are all closely related to the minister.

Special advisers, ministers, permanent secretaries and private secretaries all agree that permanent civil servants responsibilities are constrained when approaching tasks related to communication of political messages to the media, speeches by the minister to certain party meetings and coordination with the advisers of other ministers as part of internal political coordination as well as managing contacts with the minister's party, parliamentary group and constituency. These tasks will often assume a party-political character making it difficult for permanent civil servants to carry them out.

If the tasks undertaken by special advisers were to be handled by the permanent civil service, the Committee finds that the status of the service as party-politically neutral could be compromised.

The Committee finds that the gradual development of the special adviser-institution has contributed to establishing a clearer and more sustainable distinction between the responsibilities of permanent civil servants and those tasks growing out of the minister's party-political embeddedness.

The Committee on the above background concludes that special advisers in several contexts can provide ministers with advice and assistance which neither can nor should be provided by the permanent civil service.

If there were no special advisers?

The question of whether permanent civil servants could take over more of the tasks currently handled by special advisers as also rises the question how ministers would be serviced if there were no special advisers.

So, press relations are already to a large extent handled by departmental employees. Similarly, Report no. 1354/1998, which initiated the institutionalisation of "special advisers", did not see press relations as a task where it was to prefer that it was handled by special advisers. Report no. 1443/2004 in a similar vein added that dealing with the press is in

many respects a specialised professional task. However, the professional requirements for this role are to some extent of a different type than those traditionally required for fulfilling the tasks of a civil servant.

The Committee emphasises that even though the majority of press relations can without doubt be handled by departmental staff the terms of employment of a special adviser ensures a particular personal confidentiality with the minister and his/her political project and party constituency. Therefore, the special adviser will be better suited to handle the role as a communicator of the minister's political stand and his more specific political messages.

When it comes to the other tasks handled by special advisers – in particular those involving support to the minister's more political and party-political responsibilities – they will be able to move further into political and party-political advice than permanent civil servants can. This is due to their special terms of employment not presuming neither party-political neutrality nor reusability as is the case for permanent civil servants.

Especially the network-oriented, party-political advice and support is of a nature which the permanent civil service can only be expected to provide to a limited extent.

The Committee points out that with the employment of special advisers to handle tasks of the kind described above have contributed to protect the permanent civil service against more extensive involvement in these activities. It is to be remembered that uncertainty to and critical discussion of this kind of involvement by permanent civil servants constituted an important part of the background for setting up the committee preparing Report no. 1354 in 1998 which led to the introduction of the “special adviser” as a specialised job description in central government.

During the Committee's interviews and meetings with Members of Parliament it was brought up that the political and party-political advisory tasks discussed above could alternatively be handled by persons already employed by the minister's party or elsewhere outside ministerial departments. The implementation of such a model would without doubt

present serious logistic and time-related problems in practice. It would also raise major legal problems.

The Committee here points out that advisers not employed within the ministry could not, for example, easily be made familiar with documents and files in the ministry as these would have to be subject to a specific assessment according to the provisions of the Administrative Procedures Act before they could be released. External advisers as referred to above will also not be covered by the Administrative Procedures Act and other administrative legislation. Similarly the commitment to legality, the obligation to speak the truth and pay due respect professional standards that regulate permanent civil servants in their dealings with political executives does not apply to advisers employed outside the administration. Further, they will not be subject to the same controls as permanent civil servants – and special advisers in the ministries – in the form of the Parliamentary Ombudsman, the National Audit Office, civil service law, criminal law as well the possibility of persecution in the courts. Neither will external advisers be subject to the instructions and the managerial authority of permanent secretaries with the supervision this involves.

In practice, a model in which an attempt is made to replace the “special adviser”-job in ministerial departments with a person employed by the minister’s party or elsewhere outside departments will therefore make it necessary to issue separate, detailed and wide-ranging legal regulation.

The balance between special advisers and the permanent civil service: The appropriate number of special advisers?

The Committee finds that the additional need for coordination arising in the event of a government consisting of e.g. three parties can be met by the recommendation of having no more than two to three special advisers per minister.

The employment of more than one special adviser per minister should normally be justified by the advisers handling different tasks for the minister. The current structure according to which ministers who are members of the government’s coordination or financial committees can appoint two special advisers also to a large extent seems to be used in line with this.

It lies beyond the Committee's mandate to evaluate and assess the appropriateness or prospects for introducing a fundamentally different system for central government with political cabinets, state secretaries and deputy or junior ministers.

The Committee finds it important to emphasize that a larger number of special advisers per minister could disturb the current balance between advice a minister receives from special advisers and advice from the permanent civil service.

A larger number of special advisers per minister could lead to an incremental movement in the direction of a different civil service system with political cabinets, state secretaries, deputy- and junior ministers.

In the absence of a principled political expression on the desirability of a development along these lines the Committee finds it very crucial that the use of special advisers continues to be kept within the recommended maximum of two to three advisers per minister.

Bilag 1

Liste over gennemførte interview

Line Aarsland

Kommunikationschef i Kommunernes Landsforening siden 2011. Tidligere kommunikationschef og særlig rådgiver i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, pressechef i Undervisningsministeriet og journalist på Politiken og Dagbladet Information.

Simon Emil Ammitzbøll

Formand for Liberal Alliances folketingsgruppe siden 2010. Medlem af Folketinget for Liberal Alliance siden 2009. Politisk ordfører, retsordfører og kulturordfører siden 2009, integrationsordfører siden 2012.

Ida Auken

Miljøminister siden 2011. Medlem af folketetinget for Socialistisk Folkeparti siden 2007. Tidligere miljøordfører. Medlem af Det Energipolitiske Udvalg og Kulturudvalget (2007-2011).

Anne Kristine Axelsson

Departementschef i Justitsministeriet siden 2011. Tidligere afdelingschef, Justitsministeriet (2009-2011). Tidlige ansat i bl.a. Justitsministeriet, som dommerfuldmægtig ved Retten i Roskilde og som kommitteret i juridiske spørgsmål i Statsministeriet.

Per Clausen

Medlem af Folketinget for Enhedslisten siden 2005. Formand for Enhedslistens folketingsgruppe fra 2009.

Bjarne Corydon

Finansminister siden 2011. Medlem af Folketinget for Socialdemokraterne siden 2011. Tidligere stabschef for Helle Thorning-Schmidt og leder af Analyse- og Informationsafdelingen, Christiansborg (2005-2011). Politisk-økonomisk rådgiver for den socialdemokratiske ledelse på Christiansborg (2000-2005).

Michael Dithmer

Departementschef i Erhvervs- og Vækstministeriet siden 2011. Departementschef i Økonomi- og Erhvervsministeriet (2001-2011). Departementschef i Økonomiministeriet (1995-2001).

Marie Bender Foltmann

Særlig rådgiver for europaministeren siden 2012. Ansat i Finansministeriets internationale kontor (2009-2012). Politisk rådgiver for MEP Dan Jørgensen i Europa-Parlamentet (2008-2010). Tidligere konsulent i Socialdemokraternes politisk-økonomiske sekretariat.

Sandy French

Chefredaktør i DR Nyheder. Tidligere ansat som særlig rådgiver for den daværende justitsminister og derefter økonomi- og erhvervsminister. Før det ansat som politisk redaktør ved Dagbladet Information og derefter som chefredaktør ved Ekstra Bladet.

Claus Grube

Departementschef i Udenrigsministeriet siden 2009. Tidligere bl.a. ambassadør, fast repræsentant og stedfortrædende fast repræsentant, Danmarks faste repræsentation ved den Europæiske Union, Bryssel fra 2000.

Bertel Haarder

Medlem af Folketingets Præsidium siden 2011. Indenrigs- og sundhedsminister (2010-2011). Undervisningsminister og minister for nordisk samarbejde (2007-2010). Undervisningsminister og kirkeminister (2005-2007). Integrationsminister og udviklingsminister (2004-2005). Integrationsminister (2003-2004). Integrationsminister og europaminister (2001-2003). Undervisnings- og forskningsminister (1982-1993). Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975.

Susanne Hegelund

Kommunikationsrådgiver siden 2012. Kommunikationsdirektør, erhvervsorganisationen Landbrug & Fødevarer (2011-2012). Tidligere bl.a. studievært og politisk journalist, TV2 og Chef for TV-Avisen, DR samt Chef for DR's politiske redaktion og Pengeredaktionen.

David Hellemann

Departementschef i Finansministeriet siden oktober 2010. Partner i konsulentvirksomheden McKinsey & Co (2010-2010). Økonomidirektør og stedfortrædende generaldirektør i Danmarks Radio (2007-2010). Afdelingschef i Finansministeriet (2005-2007).

Helle Ib

Politisk kommentator på Dagbladet Børsen siden 2011. Politisk redaktør og lederskribent for B.T. (2006-2011). Tidligere bl.a. politisk rapporter ved Jyllands-Posten.

Marianne Jøved

Kulturminister siden 2012. Medlem af Folketingets Præsidium (2011-2012). Formand for Radikale Venstres folketingsgruppe (2011-2012, 2001-2007 og 1988-1993). Økonomiminister og minister for nordisk samarbejde (1994-2001). Økonomiminister (1993-1994). Medlem af Folketinget for Radikale Venstre siden 1987.

Kristian Jensen

Formand for Venstres folketingsgruppe fra 2010. Statsrevisor siden 2011. Skatteminister (2004-2010). Medlem af Folketinget for Venstre siden 1998.

Henrik Kjerrumgaard

Særlig rådgiver for økonomi- og indenrigsministeren siden 2011. Ansat som pressechef hos Radikale Venstre på Christiansborg (2008-2011). Tidligere kommunikations- og marketingchef hos tekstilvirksomheden Kvadrat, og journalist i Danmarks Radio og redaktør på Politiken.

Jakob Blomgren Knudsen

Særlig rådgiver for uddannelsesministeren siden 2011. Chef for Det Radikale Venstres Politisk-Økonomiske afdeling på Christiansborg (2006-2011). Rådgiver for Christian Nissen, Danmarks Radio. Tidligere ansat som fuldmægtig i henholdsvis Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Steen Kristensen

Særlig rådgiver for finansministeren siden 2011. Tidligere pressechef hos Socialdemokraterne på Christiansborg. Før dette ansat som journalist for Danmarks Radio på Christiansborg.

Anders Langballe

Politisk redaktør på TV2 siden 2011. Tidligere politisk reporter på TV2 Nyhederne, politisk reporter på Morgenavisen Jyllands-Posten og politisk reporter på Ekstra Bladet.

Henrik Sass Larsen

Formand for den socialdemokratiske folketingsgruppe siden 2012. Statsrevisor siden 2013. Folketingsmedlem for Socialdemokraterne siden 2000. Næstformand (2005-2006).

Mogens Lykketoft

Folketingets formand siden 2011. Medlem af Folketingets Præsidium siden 2009. Formand for Socialdemokratiet (2002-2005). Udenrigsminister (2000-2001). Finansminister (1993-2000). Minister for skatter og afgifter (1981-1982). Folketingsmedlem for Socialdemokratiet siden 1981.

Martin Madsen

Chefanalytiker i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd siden 2012. Særlig rådgiver for Skatteministeren (2011-2012). Tidligere økonom og chefanalytiker i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Før dette ansat som fuldmægtig i Finansministeriet.

Brian Mikkelsen

Formand i Det Konservative Folkepartis folketingsgruppe siden 2012, næstformand (1999-2001) og (2011-2012). Økonomi- og erhvervsminister (2010-2011). Justitsminister (2008-2010). Kulturminister (2001-2008). Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti siden 1994.

Holger K. Nielsen

Skatteminister siden 2012. Medlem af Folketingets Præsidium (2007-2012). Formand for SF (1991-2005). Medlem af Folketinget for SF fra 1981-1984 og siden 1987.

Claes Nilas

Departementschef i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter siden 2011. Departementschef i Integrationsministeriet (2005-2011). Departementschef i Familie- og Forbrugerministeriet (2004-2005). Tidligere bl.a. administrerende direktør, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) og direktør, Udlændingestyrelsen.

Thor Möger Pedersen

Debatvært på DR2 siden 2013. Skatteminister (2011-2012). Strategisk rådgiver, SF (2007-2010). Kampagnekoordinator, SF (2006-2007). Sekretariatsleder, SF's Ungdom (2005-2006).

Noa Redington

Særlig rådgiver, Statsministeriet siden 2011. Tidligere ansat i Socialdemokratiet som personlig rådgiver for formanden. Før dette ansat på Weekendavisen, i Økonomiministeriet som informationsmedarbejder, på Ugebrevet A4 og som redaktør på Ugebrevet Mandag Morgen.

Asbjørn Riis

Særlig rådgiver, Finansministeriet siden 2011. Tidligere analysechef/stedfortrædende afdelingschef i Analyse- og Informationsafdelingen, Socialdemokraterne Christiansborg (1998-2011). Før dette ansat i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og i HK.

Martin Rossen

Særlig rådgiver, Beskæftigelsesministeriet siden 2011. I perioden 2008-2011 kommunikationsdirektør i Microsoft Danmark. Tidligere ansat i TDC som politisk rådgiver, partner i Radius Kommunikation og chef for den internationale afdeling i DUF (Dansk Ungdoms Fællesråd).

Henrik Røjgaard

Særlig rådgiver, Udenrigsministeriet siden 2012. Særlig rådgiver i Erhvervs- og Vækstministeriet (2011-2012). Tidligere ansat på Ritzaus Bureau (2004-2011), senest som politisk redaktør.

Peter Skaarup

Formand for Dansk Folkepartis folketingsgruppe siden 2012, næstformand 1998-2012. Medlem af Folketinget for Dansk Folkeparti siden 1998. Retsordfører. Næstformand for Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. Medlem af Retsudvalget, Sundheds- og Forebyggelsesudvalget, Udvalget for Forretningsordenen og Udenrigsudvalget.

Bo Smith

Departementschef i Beskæftigelsesministeriet siden 1998. Direktør i Økonomistyrelsen (1995-1998). Direktør, A/S Datacentralen (1994-1995). Amtsdirektør, Københavns Amt (1990-1994). Tidligere bl.a. ansat i Finansministeriet, Planlægningsdirektoratet og Miljøministeriet.

Uffe Tang

Redaktør på DR Nyheder siden 2012. Tidligere reporter på Berlingske, Christiansborg og souschef på Danmarks Radio, Christiansborg.

Jesper Termansen

Politisk redaktør på Radio24syv siden 2011. Tidligere ansat som pressechef i Velfærdsministeriet og pressechef/presseansvarlig i Integrationsministeriet. Før dette ansat som politisk reporter på TV2 Nyhederne og som politisk redaktør på Berlingske Tidende.

Christian Kettel Thomsen

Departementschef i Statsministeriet siden 2010. Statsrådssekretær siden 2010. Departementschef i Finansministeriet (2005-2010). Departementsråd i Statsministeriet (2002-2005). Tidligere bl.a. afdelingschef i Finansministeriet (1997-2002).

Margrethe Vestager

Økonomi- og indenrigsminister siden 2011. Politisk leder for Det Radikale Venstre siden 2011. Formand for Det Radikale Venstres folketingsgruppe (2007-2011). Medlem af Folketinget for Det Radikale Venstre siden 2001. Undervisningsminister (2000-2001). Undervisningsminister og kirkeminister (1998-2000).

Nicolai Wammen

Europaminister siden 2011. Borgmester (2006-2011). Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 2001. Medlem af byrådet i Aarhus Kommune 1998-2011 (orlov 2001-2005).

Mette Østergaard

Politisk redaktør på Politiken siden 2008. Tidligere ansat på TV2, Dagbladet Børsen og Jyllands-Posten.

Morten Østergaard

Minister for forskning, innovation og videregående uddannelser siden 2011. Næstformand for Radikale Venstres folketingsgruppe (2007-2011). Medlem af gruppeledelsen siden 2006. Medlem af Folketinget for Radikale Venstre siden 2005. Næstformand for Radikale Venstre (2002-2005).

Bilag 2

Spørgeskema – ministre

I nedenstående spørgeskema skal “ministerium” og “embedsmænd”, hvor andet ikke eksplicit er anført, forstås som samtlige ansatte på ministerområdet eksklusiv særlige rådgivere.

Med “særlige rådgivere” menes medarbejdere ansat på særlige vilkår efter Betænkning 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand.

Spørgsmål 1

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Mit ministerium udarbejder oplæg, når jeg skal holde tale i partiet.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. *Mine embedsmænd mangler forståelse for min og mit partis politiske linje.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. *Mine embedsmænd rådgiver om, hvordan min politik bedst fremmes i Folketinget.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. *Mine embedsmænd rådgiver om, hvordan min politik bedst fremmes i regeringen.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig

- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

5. Mine embedsmænd rådgiver om, hvordan min politik fremmes i forståelse med interesseorganisationer og andre interessenter på mit område.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

6. Når et oppositionsparti har kritiseret min politik i offentligheden, leverer mine embedsmand af sig selv et svarudkast.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

7. Mit ministerium er dårligt til at informere offentligheden om min politik.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

8. Embedsmænd bør kun rådgive om det faglige, og ikke det politiske.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

9. I samspillet mellem minister og embedsmand er der ikke nogen klar grænse mellem, hvad der er politik og hvad der er administration.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Spørgsmål 2

Hvordan vurderer du følgende spørgsmål?

1. *Beder du selv dine embedsmænd om at udvikle ny politik på områder, du synes er vigtige?*

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

2. *Leverer dine embedsmænd af sig selv forslag til nye store politiske initiativer på dit ressortområde?*

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

3. *Rådgives du af dine embedsmænd ved lancering af politiske tiltag om lanceringens form og timing?*

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

4. *Rådgives du af dine embedsmænd om, hvad der skal til for at udmanøvrere politiske modstandere, når du fremsætter politiske tiltag?*

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 3

Modtager du faglig rådgivning fra: (med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager)

Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/chefen for ministersekretariatet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Medarbejder/e ansat som særlig Rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Andre embedsmænd i departementet				
Direktører i styrelser/direktorater				
Andre embedsmænd i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem):				

Spørgsmål 4

Hvor tilfreds er du med den faglige rådgivning, du modtager?

1. Rådgivning fra embedsmænd:

- ☐ Meget utilfreds
- ☐ Utilfreds
- ☐ Hverken tilfreds eller utilfreds
- ☐ Tilfreds
- ☐ Meget tilfreds

2. Rådgivning fra medarbejder/e ansat som særlige rådgivere:

- ☐ Meget utilfreds
- ☐ Utilfreds
- ☐ Hverken tilfreds eller utilfreds
- ☐ Tilfreds
- ☐ Meget tilfreds

Spørgsmål 5

Modtager du politisk-taktisk rådgivning fra: (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende dine relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/chefen for ministersekretariatet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Andre embedsmænd i departementet				
Direktører i styrelser/direktorater				
Andre embedsmænd i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 6

Hvor tilfreds er du med den politisk-taktiske rådgivning, du modtager?

1. Rådgivning fra embedsmænd:

- ☐ Meget utilfreds
- ☐ Utilfreds
- ☐ Hverken tilfreds eller utilfreds
- ☐ Tilfreds
- ☐ Meget tilfreds

2. Rådgivning fra medarbejder/e ansat som særlige rådgivere:

- ☐ Meget utilfreds
- ☐ Utilfreds
- ☐ Hverken tilfreds eller utilfreds
- ☐ Tilfreds
- ☐ Meget tilfreds

Spørgsmål 7

Modtager du politisk-taktisk rådgivning vedrørende præsentation af din politik overfor medierne/offentligheden fra:

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/chefen for ministersekretariatet				
Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)				
Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Andre embedsmænd i departementet				
Direktører i styrelser/direktorater				
Andre embedsmænd i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 8

Oplever du et behov for bedre politisk-taktisk rådgivning i forholdet til:

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Medierne/offentligheden				
Dit parti				
Din valgkreds				
Folketinget				
Regeringen				
Interesseorganisationer				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 9

I hvilken grad henter du inspiration til politiske initiativer fra følgende:

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Partiet				
Folketingsgruppen				
Uformelle netværk og sparringspartnere				
Offentlige møder og høringer				
Medierne				
Interesseorganisationer				
Betænkninger fra udvalgsarbejder				
Embedsværket				
Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 10

Er der i dit ministerium ansat en eller flere medarbejdere som særlig rådgiver?

- ☐ Ja, 1 særlig rådgiver
☐ Ja, 2 særlige rådgivere

Spørgsmål 11

Hvem har instruktionsbeføjelse over medarbejdere ansat som særlig rådgiver i dit ministerium? (sæt evt. flere krydser)

- ☐ Det har jeg selv
☐ Departementschefen
☐ Chefen for ministersekretariatet
☐ Pressechefen
☐ Andre, skriv hvem

Spørgsmål 12

Hvilke opgaver varetager din særlige rådgiver/e?

1. (Skemaet udfyldes for særlig rådgiver nr. 1):

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægger pressemøder og interviews				
Viderebringer politiske budskaber til pressen				
Rådgiver mig om pressehåndtering				
Rådgiver ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregiver politiske budskaber til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgiver mig om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgiver mig om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommenterer/vurderer indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skriver oplæg til taler, som jeg holder i min egenskab af minister				
Skriver oplæg til taler, som jeg holder ifm. møder i mit parti				
Bistår med tværgående koordinati-on med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regerings-udspil/politiske udmeldinger				
Bistå mig i min kontakt med min partiorganisation				
Bistå mig i min kontakt med min valgkreds				
Deltager i samråd				
Deltager i møder i Folketinget				
Deltager i møder i partiet				
Deltager i regeringsudvalgsmøder				
Deltager generelt i mine møder				
Andre (skriv hvilke)				

2. (Skemaet udfyldes for evt. særlig rådgiver nr. 2, hvis denne har en anden opgavesammensætning end rådgiver nr. 1)

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægger pressemøder og interviews				
Viderebringer politiske budskaber til pressen				
Rådgiver mig om pressehåndtering				
Rådgiver ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregiver politiske budskaber til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgiver mig om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgiver mig om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommenterer/vurderer indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som jeg skal holde i min egenskab af minister				
Skriver oplæg til taler, som jeg skal holde ifm. møder i mit parti				
Bistår med tværgående koordinati-on med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regerings-udspil/politiske udmeldinger				
Bistå mig i min kontakt med min partiorganisation				
Bistå mig i min kontakt med min valgkreds				
Deltager i møder i Folketinget				
Deltager i møder i partiet				
Deltager i regeringsudvalgsmøder				
Deltager generelt i mine møder				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 13

I hvilken udstrækning oplever du, at den/de særlige rådgivere gør væsentlig nytte i nedenstående funktioner?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Politisk kommunikation				
Pressebetjening				
Faglig rådgivning				
Politisk/taktisk rådgivning				

Spørgsmål 14

Kan følgende opgaver lige så godt løses af embedsmænd ansat i ministeriet på almindelige vilkår, herunder kommunikationsmedarbejdere?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægge pressemøder og interviews				
Viderebringe politiske budskaber til pressen				
Rådgive mig om presschåndtering				
Rådgive ministeriets øvrige embedsmænd om presschåndtering				
Videregive politiske budskaber fra mig til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgive mig om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive mig om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommentere/vurdere indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som jeg skal holde i min egenskab af minister				
Skrive oplæg til taler, som jeg skal holde ifm. møder i mit parti				
Bistå mig i min kontakt med min partiorganisation				

Bistå mig i min kontakt med min valgkreds				
Deltage i samråd				
Deltage i møder i Folketinget				
Deltage i møder i partiet				
Deltage i regeringsudvalgsmøder				
Deltage generelt i mine møder				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 15

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn, som vedrører den rådgivning og bistand, du modtager i relation til faglige og politisk-taktiske spørgsmål:

1. Jeg oplever ofte, at den rådgivning og bistand som jeg modtager fra ministeriets embedsmænd begrænses af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan forvente fra embedsmændene ansat på almindelige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Jeg oplever ofte, at den rådgivning og bistand, som jeg modtager fra min/e særlige rådgiver/e, begrænses af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på særlige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan forvente fra min medarbejder/e ansat på særlige vilkår.

- ☐ Meget uenig

- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Evt. uddybende bemærkninger:

Spørgsmål 16

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser ministeriets embedsmænd ansat på almindelige vilkår i deres rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag.

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer.

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som jeg finder vigtige.

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden.

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne.

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere.*

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Evt. uddybende bemærkninger:

Spørgsmål 17

Eventuelle kommentarer:

Bilag 3

Spørgeskema – departementschefer

I nedenstående spørgeskema skal “ministerium” og “embedsmænd”, hvor andet ikke eksplicit er anført, forstås som samtlige ansatte på ministerområdet eksklusiv særlige rådgivere.

Med “særlige rådgivere” menes medarbejdere ansat på særlige vilkår efter Betænkning 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand.

Spørgsmål 1

Hvilke personer i dit ministerium rådgiver ministeren politisk-taktisk: (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)(kryds af – sæt gerne flere kryds):

- ☐ Det gør jeg selv
- ☐ Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- ☐ Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)
- ☐ Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver
- ☐ Afdelingschefer i departementet
- ☐ Kontorchefer i departementet
- ☐ Andre embedsmænd i departementet
- ☐ Direktører i styrelser/direktorater
- ☐ Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- ☐ Kontorchefer i styrelser/direktorater
- ☐ Andre embedsmænd i styrelser/direktorater

☐ Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 2

Hvilke personer i dit ministerium rådgiver ministeren fagligt: (med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager) (Kryds af – sæt gerne flere kryds)

- ☐ Det gør jeg selv
 - ☐ Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
 - ☐ Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)
 - ☐ Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver
 - ☐ Afdelingschefer i departementet
 - ☐ Kontorchefer i departementet
 - ☐ Andre embedsmænd i departementet
 - ☐ Direktører i styrelser/direktorater
 - ☐ Afdelingschefer i styrelser/direktorater
 - ☐ Kontorchefer i styrelser/direktorater
 - ☐ Andre embedsmænd i styrelser/direktorater
 - ☐ Andre, skriv hvilke:
-

Spørgsmål 3

Modtager ministeren bistand i relation til sit parti fra ministeriet?

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 4

(Hvis *Næsten ikke*, *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 3)

Hvem i ministeriet yder ministeren bistand i relation til dennes parti? (Kryds af – sæt gerne flere kryds)

- ☐ Det gør jeg selv
- ☐ Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- ☐ Informationsmedarbejdere (ansat på almindelige vilkår)
- ☐ Medarbejder/e ansat som særlig rådgiver
- ☐ Afdelingschefer i departementet
- ☐ Kontorchefer i departementet
- ☐ Andre embedsmænd i departementet
- ☐ Direktører i styrelser/direktorater

- ☐ Afdelingschefer i styrelser/direktorater
☐ Kontorchefer i styrelser/direktorater
☐ Andre embedsmænd i styrelser/direktorater
☐ Andre, skriv hvilke:
-

Spørgsmål 5

(Hvis *Næsten ikke*, *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 3)

Ydes der bistand til ministeren i forhold til ministerens parti vedrørende: (Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Udsendelse af materiale, ministeriet har produceret, til partiet
☐ Taleskrivning i forbindelse med partiaktiviteter
☐ Udarbejdelse af svar på spørgsmål fra partiet vedrørende ministerens ressort
☐ Udarbejdelse af svar på spørgsmål fra medlemmer af ministerens folketingsgruppe vedrørende ministerens ressort
☐ Rådgivning og anden hjælp til ministerens partifæller ifm. politiske forhandlinger
☐ Valgmateriale
☐ Andet, skriv hvad:
-

Spørgsmål 6

Er der i dit ministerium ansat en eller flere medarbejdere som særlig rådgiver?

- ☐ Ja, 1 særlig rådgiver
☐ Ja, 2 særlige rådgivere

Spørgsmål 7

Hvilke opgaver varetager ministerens særlige rådgiver/e?

A. (Udfyldes for særlig rådgiver nr. 1):

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægger pressemøder og interviews				
Viderebringer politiske budskaber til pressen				

Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn

Rådgiver ministeren om pressehåndtering				
Rådgiver ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregiver politiske budskaber fra ministeren til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgiver ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive ministeren om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommenterer/vurderer indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder i sin egenskab af minister				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder ifm. møder i partiet				
Bistår med tværgående koordinati-on med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regerings-udspil/politiske udmeldinger				
Bistår ministeren ved kontakt med partiorganisation				
Bistår ministeren ved kontakt med valgkreds				
Deltager i samråd				
Deltager i møder med ministeren i Folketinget				
Deltager i møder med ministeren i partiet				
Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren				
Deltager generelt i møder med ministeren				
Andre (skriv hvilke)				

B. (Udfyldes for evt. særlig rådgiver nr. 2, hvis denne har en anden opgavesammensætning end rådgiver 1)

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægger pressemøder og interviews				
Viderebringer politiske budskaber til pressen				
Rådgiver ministeren om presse-				

håndtering				
Rådgiver ministeriets øvrige embedsmænd om presseshåndtering				
Videregiver politiske budskaber fra ministeren til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgiver ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgiver ministeren om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommenterer/vurderer indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder i sin egenskab af minister				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder ifm. møder i partiet				
Bistår med tværgående koordinati-on med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regerings-udspil/politiske udmeldinger				
Bistår ministeren ved kontakt med partiorganisation				
Bistår ministeren ved kontakt med valgkreds				
Deltager i samråd				
Deltager i møder med ministeren i Folketinget				
Deltager i møder med ministeren i partiet				
Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren				
Deltager generelt i møder med ministeren				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 8

Hvilken organisatorisk placering har den/de særlige rådgivere i dit ministerium?

- ☐ Ansat i ministersekretariatet og med chefen for ministersekretariatet som personalechef
- ☐ Ansat i ministersekretariatet men med anden personalechef end ministersekretariatschefen

- ☐ Ansat udenfor ministersekretariatet (uddyb evt. hvilken organisatorisk placering):

Spørgsmål 9

Hvem har instruktionsbeføjelse over den/de særlige rådgivere i dit ministerium? (sæt evt. flere krydser)

- ☐ Ministeren
☐ Departementschefen
☐ Chefen for ministersekretariatet
☐ Pressechefen
☐ Andre, skriv hvem _____

Spørgsmål 10

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

A. (Udfyldes for særlig rådgiver nr. 1):

1. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte ministerens håndtering af konkrete sager i relation til medierne

- ☐ Meget uenig
☐ Uenig
☐ Hverken enig eller uenig
☐ Enig
☐ Meget enig

2. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte politisk-taktiske spørgsmål i relation til gennemførelsen af ministerens politik

- ☐ Meget uenig
☐ Uenig
☐ Hverken enig eller uenig
☐ Enig
☐ Meget enig

3. Den særlige rådgiver bør kun rådgive ministeren i spørgsmål, der er relateret til ministerens håndtering af medierne

- ☐ Meget uenig
☐ Uenig
☐ Hverken enig eller uenig
☐ Enig
☐ Meget enig

4. Den særlige rådgiver bør altid orientere mig om hans/ hendes rådgivning af ministeren i væsentlige spørgsmål

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

5. Det er min opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig indenfor reglerne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

6. Det er ministerens opgave at sikre at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig indenfor reglerne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

B. (Udfyldes for evt. særlig rådgiver nr. 2)

1. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte ministerens håndtering af konkrete sager i relation til medierne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte politisk-taktiske spørgsmål i relation til gennemførelsen af ministerens politik

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Den særlige rådgiver bør kun rådgive ministeren i spørgsmål, der er relateret til ministerens håndtering af medierne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Den særlige rådgiver bør altid orientere mig om hans/ hendes rådgivning af ministeren i væsentlige spørgsmål

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

5. Det er min opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig indenfor reglerne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

6. Det er ministerens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig indenfor reglerne

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Spørgsmål 11

I hvilken udstrækning oplever du, at de/den særlige rådgiver begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 12

Kan følgende opgaver lige så godt løses af embedsmænd ansat i ministeriet på almindelige vilkår, herunder kommunikationsmedarbejdere?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægge pressemøder og interviews				
Viderebringe politiske budskaber til pressen				
Rådgive ministeren om pressehåndtering				
Rådgive ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregive politiske budskaber fra ministeren til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgive ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive ministeren om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommentere/vurdere indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som ministeren holder i sin egenskab af minister				
Skrive oplæg til taler, som ministeren holder ifm. møder i partiet				
Bistå med tværgående koordination med andre ministersekretariater/særlige rådgivere af regeringsudspil/politiske udmeldinger				
Bistå ministeren ved kontakt med partiorganisation				
Bistå ministeren ved kontakt med valgkreds				
Deltage i samråd				
Deltager i møder med ministeren i Folketinget				
Deltager i møder med ministeren i partiet				
Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren				
Deltager i generelt i møder med ministeren				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 13

I hvilken udstrækning oplever du, at den/de særlige rådgivere gør væsentlig nytte i nedenstående funktioner?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Politisk kommunikation				
Pressebetjening				
Faglig rådgivning				
Politisk/taktisk rådgivning				

Spørgsmål 14

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. Den rådgivning og bistand, som jeg og ministeriets embedsmænd yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg og de øvrige embedsmænd ansat på almindelige vilkår kan tilbyde ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Den rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra de/ den særlige rådgiver, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på særlige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som ministeren kan forvente fra den/ de særlige rådgiver/ e.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Evt. uddybende bemærkninger:

Spørgsmål 15

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser dig og ministeriets øvrige embedsmænd ansat på almindelige vilkår i jeres rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til gennemførelsen af politiske initiativer

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad

☐ I høj grad

6. Besvarelse af henvendelser fra borgere

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Evt. uddybende bemærkninger:

Spørgsmål 16

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser medarbejdere ansat som *særlig rådgiver* i hans/hendes rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

6. *Besvarelse af henvendelser fra borgere*

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Evt. uddybende bemærkninger:

Spørgsmål 17

Eventuelle kommentarer:

Bilag 4

Spørgeskema – særlige rådgivere

Med “*særlige rådgivere*” menes medarbejdere ansat på særlige vilkår efter Betænkning 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand.

Hvor andet ikke eksplicit er anført, skal “*ministerium*” og “*embedsmænd*” forstås som samtlige ansatte på ministerområdet eksklusiv særlige rådgivere.

Spørgsmål 1

Er der i dit ministerium ansat 1 eller 2 medarbejdere som særlig rådgiver?

- ☐ Ja, 1 særlig rådgiver
- ☐ Ja, 2 særlige rådgivere

Spørgsmål 2

Hvilken organisatorisk placering har du i dit ministerium?

- ☐ Ansat i ministersekretariatet og med chefen for ministersekretariatet som personalechef
- ☐ Ansat i ministersekretariatet men med anden personalechef end ministersekretariatschefen
- ☐ Ansat udenfor ministersekretariatet (uddyb evt. hvilken organisatorisk placering):

Spørgsmål 3

Hvem har instruktionsbeføjelse over dig i dit ministerium? (sæt evt. flere krydser)

- ☐ Ministeren

- ☐ Departementschefen
 - ☐ Chefen for ministersekretariatet
 - ☐ Pressechefen
 - ☐ Andre, skriv hvem
-

Spørgsmål 4

Var du konstitueret i stillingen som særlig rådgiver i dit ministerium, inden du blev ansat?

- ☐ Ja
 - ☐ Nej
 - ☐ Andet, skriv:
-

Spørgsmål 5

Hvor var du ansat umiddelbart før din nuværende ansættelse som særlig rådgiver? (kryds af)

- ☐ Partiorganisation
 - ☐ I interesseorganisation
 - ☐ Journalist eller mediarbejder
 - ☐ Journalist eller mediarbejdere akkrediteret Folketinget
 - ☐ Offentlig administration
 - ☐ Privat virksomhed
 - ☐ I en tilsvarende stilling som særlig rådgiver
 - ☐ Andet, skriv
- hvor: _____

Spørgsmål 6

Hvor har du i øvrigt været ansat før din nuværende ansættelse som særlig rådgiver? (sæt evt. flere krydser)

- ☐ Partiorganisation
- ☐ I interesseorganisation
- ☐ Journalist eller mediarbejder
- ☐ Journalist eller mediarbejdere akkrediteret Folketinget
- ☐ Offentlig administration

- ☐ Privat virksomhed
 - ☐ I en tilsvarende stilling som særlig rådgiver
 - ☐ Andet, skriv
- hvor: _____

Spørgsmål 7

Hvilken uddannelse har du? (sæt evt. flere krydser)

- ☐ Journalist
- ☐ Kandidatgrad
- ☐ Bachelorgrad
- ☐ Anden afsluttet uddannelse
- ☐ Andet, skriv hvad: _____

Spørgsmål 8

Har du deltaget i Finansministeriets/Justitsministeriets generelle introduktionskursus vedrørende de grundlæggende forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Andet, skriv hvad: _____

Spørgsmål 9 (hvis ja i spørgsmål 8)

Gav kurset en tilstrækkelig introduktion til de relevante emner?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Hvis *nej*, hvad manglede: _____

Spørgsmål 10

Er du internt i dit ministerium blevet introduceret til de grundlæggende forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde, eksempelvis i form af skriftligt materiale suppleret med et introduktionskursus?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Andet, skriv hvad: _____

Spørgsmål 11 (hvis ja i spørgsmål 10)

Gav det interne ”kursus” tilstrækkelig introduktion til de relevante emner?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Hvis *nej*, hvad manglede: _____

Spørgsmål 12

Vedrørende instruktioner angående journalisering mv.:

1. Har du modtaget instruktion i ministeriets journalsystem?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Eventuelle bemærkninger: _____

2. Er du blevet instrueret om, i hvilke tilfælde arbejdsmæssige e-mails via private e-mailadresser skal journaliseres?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Eventuelle bemærkninger: _____

Spørgsmål 13

Anser du dig selv som en integreret del af det ministerium, hvor du er ansat?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte
- ☐ Altid

Spørgsmål 14

Hvilke opgaver løser du? (Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Deltager i møder med ministeren i Folketinget
- ☐ Deltager i møder med ministeren i partiet
- ☐ Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren
- ☐ Deltager generelt i møder med ministeren
- ☐ Sørger for materiale til møder
- ☐ Fører korrespondance for ministeren
- ☐ Svarer på borgerhenvendelser
- ☐ Svarer på henvendelser i forbindelse med aktindsigt
- ☐ Skriver udkast til artikler
- ☐ Skrive udkast til artikler, ministeren skal bruge i partisammenhænge
- ☐ Skriver udkast til taler
- ☐ Skriver udkast til taler, ministeren skal holde i partiet
- ☐ Skriver ministeriets pressemeddelelser
- ☐ Sørger for kontakt til Folketinget på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt med Folketingets udvalg på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakten til ordførerne på ministeriets område på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens folketingsgruppe på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens parti på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til interesseorganisationer på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens valgkreds på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til øvrige ministerier på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til pressen på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram
- ☐ Forelægger sager for ministeren
- ☐ Generel sparring med ministeren
- ☐ Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
- ☐ Andet: _____

Spørgsmål 15

Hvordan er din arbejdstid efter dit skøn fordelt på følgende aktiviteter?(angiv i procent)

Arbejdsopgave:	Arbejdstid i %
Udarbejdelse af pressemateriale, notater og andet skriftligt materiale	
Møder og andre samtaler med og kontakt til ministeren samt som ledsager til ministerens møder, herunder rejser	
Møde med departementschefen og /eller andre embedsmænd fra ministeriet	
Møde med og kontakt til journalister og andre mediepersoner	
Møde med og kontakt til ministerens parti	
Andre møder med personer inden for ministeriet	
Andre arbejdsmæssige aktiviteter	

Spørgsmål 16

Hvilke opgaver løser den anden medarbejder ansat som særlig rådgiver i ministeriet?
(Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Deltager i møder med ministeren i Folketinget
- ☐ Deltager i møder med ministeren i partiet
- ☐ Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren
- ☐ Deltager generelt i møder med ministeren
- ☐ Sørger for materiale til møder
- ☐ Fører korrespondance for ministeren
- ☐ Svarer på borgerhenvendelser
- ☐ Svarer på henvendelser i forbindelse med aktindsigt
- ☐ Skriver udkast til artikler
- ☐ Skrive udkast til artikler, ministeren skal bruge i partisammenhænge
- ☐ Skriver udkast til taler
- ☐ Skriver udkast til taler, ministeren skal holde i partiet
- ☐ Skriver ministeriets pressemeddelelser
- ☐ Sørger for kontakt til Folketinget på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt med Folketingets udvalg på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakten til ordførerne på ministeriets område på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens folketingsgruppe på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens parti på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til interesseorganisationer på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens valgkreds på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til øvrige ministerier på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til pressen på ministerens vegne

- ☐ Sørger for kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram
- ☐ Forelægger sager for ministeren
- ☐ Generel sparring med ministeren
- ☐ Orienterer ministeren om relevante sager i medierne

☐ Andet: _____

Spørgsmål 17

Rådgiver du ministeren i faglige spørgsmål? (Med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager)

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 18

Rådgiver du ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 19 (Hvis *Sjældent*, *Af og til* eller *Ofte* til spørgsmål 3)

Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til: (Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Folketinget
- ☐ Ministerens parti
- ☐ Ministerens valgkreds
- ☐ Øvrige ministre
- ☐ Medier/offentlighed
- ☐ Interesseorganisationer
- ☐ Andre, skriv hvem: _____

Spørgsmål 20

I hvilket omfang videreformidler du ministerens afgørelser til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 21

I hvilket omfang videreformidler du ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til departementet og/eller styrelser/direktorater?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 22

I hvilket omfang koordinerer du (i din rolle som særlig rådgiver) med andre særlige rådgivere ansat i andre ministerier:

- ☐ Aldrig
- ☐ Sjældent
- ☐ Af og til
- ☐ Ofte

Spørgsmål 1 (Hvis *Ofte*, *Af og til* eller *Sjældent* til spørgsmål 22)

Hvad er formålet med koordineringen? (Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Håndtering af pressen
- ☐ Håndtering af enkeltsager
- ☐ Koordinering af regeringens politik
- ☐ Koordinering af ministerens partis politik
- ☐ Koordinering i forbindelse med møder i Koordinationsudvalget
- ☐ Koordinering i forbindelse med møder i Økonomiudvalget

☐ Andet, skriv:

Spørgsmål 24

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. Det er departementschefen, som er politisk sparringspartner for ministeren. Jeg løser kun praktiske opgaver.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Departementschefen og jeg diskuterer ofte sagernes indhold.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Jeg er meget på afstand af det øvrige ministerium.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Jeg er det øvrige ministeriums talerør overfor ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

5. Jeg er ministerens talerør overfor ministeriet.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

6. *Jeg tager ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

7. *Jeg besvarer ofte spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

8. *Jeg besvarer ofte spørgsmål fra andre ministerier om ministerens holdninger til sager.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

9. *Jeg sender ofte materiale til ministerens politiske bagland*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

10. *Jeg giver ofte råd til ministerens bagland om ministerens politiske holdninger til sager.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Spørgsmål 25

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. Min rådgivning og bistand til ministeren bør begrænses til spørgsmål, der har relation til ministerens håndtering af medierne.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Min rådgivning og bistand til ministeren bør også omfatte faglige spørgsmål i relation til ministerens politik.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Min rådgivning og bistand til ministeren bør også omfatte politisk-taktiske spørgsmål i relation til gennemførelsen af ministerens politik.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Min rådgivning og bistand bør også omfatte ministerens beslutninger og strategier i relation til konkrete sager i rollen som minister.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

5. Jeg orienterer altid departementschefen om de råd som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

6. Jeg orienterer altid ministersekretariatschefen om de råd, som jeg giver ministeren i væsentlige spørgsmål.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

7. Jeg drøfter altid en sag mv. med departementschefen, før jeg giver ministeren råd i væsentlige spørgsmål.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

8. Jeg drøfter altid en sag mv. med ministersekretariatschefen, før jeg giver ministeren råd i væsentlige spørgsmål.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

9. Det er ministerens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

10. Det er departementschefens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

11. Det er ministersekretariatschefens opgave at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

12. *Det er først og fremmest op til mig selv at sætte grænserne for min rådgivning og bistand til ministeren.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

13. Eventuelle kommentarer _____

Spørgsmål 26

I hvilken udstrækning oplever du, at departementschefen begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 27

I hvilken udstrækning oplever du, at ministersekretariatschefen begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 28

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. *Den rådgivning og bistand, som jeg yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmænd ansat på almindelige vilkår.*

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg kan tilbyde ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Spørgsmål 29

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler og normer begrænser dig i din rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ Hverken eller
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ Hverken eller
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ Hverken eller
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

6. Besvarelse af henvendelser fra borgere

- ☐ Slet ikke
☐ Næsten ikke
☐ Hverken eller
☐ I nogen grad
☐ I høj grad

Spørgsmål 30

Kan følgende opgaver, som du varetager, lige så godt løses af embedsmænd ansat i ministeriet på almindelige vilkår, herunder kommunikationsmedarbejdere?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægge pressemøder og interviews				
Viderebringe politiske budskaber til pressen				
Rådgive ministeren om pressehåndtering				
Rådgive ministeriets øvrige embedsmænd om presseshåndtering				
Videregive politiske budskaber fra ministeren til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgive ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgive ministeren om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommentere/vurdere indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skrive oplæg til taler, som ministeren holder i sin egenskab af minister				
Skrive oplæg til taler, som ministeren holder ifm. møder i sit parti				
Bistå med tværgående koordination med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regeringsudspil/politiske udmeldinger				
Bistå ministerens ved kontakt med partiorganisation				
Bistå ministeren ved kontakt med valgkreds				
Deltage i samråd				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 31

Eventuelle kommentarer:

Bilag 5

Spørgeskema – ministersekretariater

(Udfyldes af ministersekretæren, 1. ministersekretær eller chefen for ministersekretariatet)

Hvor ikke andet er anført skal spørgsmålene besvares for ministersekretariatet eksklusiv eventuelle særlige rådgivere, uanset om disse er ansat i ministersekretariatet.

Med “*særlige rådgivere*” menes medarbejdere ansat på særlige vilkår efter Betænkning 1443 om Embedsmænds rådgivning og bistand.

Hvor andet ikke eksplicit er anført, skal “*ministerium*” og “*embedsmænd*” forstås som samtlige ansatte på ministerområdet eksklusiv særlige rådgivere.

Spørgsmål 1

Hvor mange er i alt ansat i ministersekretariatet?

Angiv: _____

Spørgsmål 2

Er ministersekretariatet i dit ministerium organisatorisk integreret med departementschefens sekretariat?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. uddybende bemærkninger: _____

Spørgsmål 3

Hvilke opgaver løser ministersekretariatet? (Kryds af – sæt gerne flere krydser)

- ☐ Fører kalender for ministeren
- ☐ Sørger for materiale til møder
- ☐ Arrangerer tjenesterejser
- ☐ Deltager i møder med ministeren i Folketinget
- ☐ Deltager i møder med ministeren i partiet
- ☐ Deltager i regeringsudvalgsmøder med ministeren
- ☐ Deltager generelt i møder med ministeren
- ☐ Fører korrespondance for ministeren Svarer på borgerhenvendelser
- ☐ Skriver udkast til artikler
- ☐ Skriver udkast til artikler, ministeren skal bruge i partisammenhænge
- ☐ Skriver udkast til taler
- ☐ Skriver udkast til taler, ministeren skal holde i partiet
- ☐ Skriver ministeriets pressemeddelelser
- ☐ Sørger for kontakt til Folketinget på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt med Folketingets udvalg på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakten til ordførerne på ministeriets område på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens folketingsgruppe på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens parti på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til interesseorganisationer på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til ministerens valgkreds på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til øvrige ministerier på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til pressen på ministerens vegne
- ☐ Sørger for kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogrammet
- ☐ Forelægger sager for ministeren
- ☐ Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
- ☐ Andet: _____

Spørgsmål 4

Er der i dit ministerium ansat en eller flere medarbejdere som særlig rådgiver?

- ☐ Ja, 1 særlig rådgiver
- ☐ Ja, 2 særlige rådgivere

Spørgsmål 5

Hvilken organisatorisk placering har medarbejderen/-ne ansat som særlig rådgiver i dit ministerium?

- ☐ Ansat i ministersekretariatet og med chefen for ministersekretariatet som personalechef
- ☐ Ansat i ministersekretariatet men med anden personalechef end ministersekretariatschefen
- ☐ Ansat udenfor ministersekretariatet (uddyb evt. hvilken organisatorisk placering): _____

Spørgsmål 6

Hvem har instruktionsbeføjelse over den/de særlige rådgivere i dit ministerium? Sæt evt. flere krydser)

- ☐ Ministeren
- ☐ Departementschefen
- ☐ Chefen for ministersekretariatet
- ☐ Pressechefen
- ☐ Andre, skriv hvem: _____

Spørgsmål 7

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte ministerens håndtering af konkrete sager i relation til pressen.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte politisk-taktiske spørgsmål i relation til vedtagelsen af ministerens politik.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig

☐ Meget enig

3. Den særlige rådgiver og jeg drøfter ofte faglige spørgsmål i relation til al ministerens politik.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

4. Den særlige rådgiver bør kun rådgive ministeren i spørgsmål, der er relateret til ministerens håndtering af medierne.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

5. Den særlige rådgiver bør altid orientere mig om hans/ hendes rådgivning af ministeren i væsentlige spørgsmål.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

6. Det er min opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

7. Det er departementschefens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

8. Det er ministerens opgave at sikre, at den særlige rådgiver i sit arbejde holder sig inden for reglerne.

☐ Meget uenig

☐ Uenig

☐ Hverken enig eller uenig

☐ Enig

☐ Meget enig

Spørgsmål 8

I hvilken udstrækning oplever du, at den særlige rådgiver begrænser dine muligheder for at rådgive ministeren?

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 9

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande?

1. Den rådgivning og bistand som jeg/ ministersekretariatet yder ministeren, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmand ansat på almindelige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

2. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som jeg/ ministersekretariatet kan tilbyde ministeren.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

3. Den rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra den særlige rådgiver, begrænses ofte af de gældende regler og normer for embedsmand ansat på særlige vilkår.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig
- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

4. Jeg oplever ofte situationer, hvor det er uklart, hvilke grænser de gældende regler og normer sætter for den rådgivning og bistand, som ministeren kan forvente fra den særlige rådgiver.

- ☐ Meget uenig
- ☐ Uenig
- ☐ Hverken enig eller uenig

- ☐ Enig
- ☐ Meget enig

Spørgsmål 10

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler begrænser dig/ministersekretariatet i jeres rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til vedtagelsen af politiske initiativer

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

6. Besvarelse af henvendelser fra borgere

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 11

I hvilken udstrækning vurderer du, at de gældende regler begrænser medarbejderen ansat som særlig rådgiver i hans/hendes rådgivning og bistand i forhold til:

1. Rådgivning i relation til de faglige aspekter af en sag

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

2. Politisk-taktiske overvejelser i relation til gennemførelsen af politiske initiativer

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

3. Udvikling af ny politik på områder, som ministeren finder vigtige

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

4. Præsentation af politiske initiativer i forhold til medierne/ offentligheden

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

5. Besvarelse af henvendelser fra medierne

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

6. Besvarelse af henvendelser fra borgere

- ☐ Slet ikke
- ☐ Næsten ikke
- ☐ I nogen grad
- ☐ I høj grad

Spørgsmål 12

Kan følgende opgaver, som den særlige rådgiver varetager, lige så godt løses af embedsmænd ansat i ministeriet på almindelige vilkår, herunder kommunikationsmedarbejdere?

	Slet ikke	Næsten ikke	I nogen grad	I høj grad
Planlægger pressemøder og interviews				
Viderebringer politiske budskaber til pressen				
Rådgiver ministeren om pressehåndtering				
Rådgiver ministeriets øvrige embedsmænd om pressehåndtering				
Videregiver politiske budskaber til ministeriets øvrige embedsmænd				
Rådgiver ministeren om faglige aspekter af sagerne i ministeriet				
Rådgiver ministen om politisk-taktiske spørgsmål				
Kommenterer/vurderer indstillinger fra ministeriet i konkrete sager				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder i sin egenskab af minister				
Skriver oplæg til taler, som ministeren holder ifm. møder i sit parti				
Bistår ministeren i kontakten med partiorganisationen				
Bistår ministeren i kontakten med valgkredsen				
Bistår med tværgående koordination med andre ministersekretaria-ter/særlige rådgivere af regeringsudspil/politiske udmeldinger				
Deltager i samråd				
Andre (skriv hvilke)				

Spørgsmål 13

Hvor mange i dit ministerium (departementet) varetager (ud over den/de særlige rådgivere) ekstern presse- og kommunikationsarbejde?

Angiv antal: _____

Spørgsmål 14

Eventuelle kommentarer:

Bilag 6

Deltagere ved udvalgets møde for medlemmerne af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen d. 30. januar 2013.

Anne Baastrup

Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti siden 1994. Medlem af Folketingets Præsidium siden 2012. Socialordfører.

Birgit Thstrup Christensen

Lovchef i Folketingets Administration, Lovsekretariatet.

Per Clausen

Medlem af Folketinget for Enhedslisten siden 2005. Formand for Enhedslistens folketingsgruppe fra 2009.

Claus Dethlefsen

Chef for Folketingssekretariatet i Folketingets Administration, vicedirektør siden 2009. Tidligere bl.a. folketingssekretær i Folketingets Administration (2001-2009).

Bertel Haarder

Medlem af Folketingets Præsidium siden 2011. Indenrigs- og sundhedsminister (2010-2011). Undervisningsminister og minister for nordisk samarbejde (2007-2010). Undervisningsminister og kirkeminister (2005-2007). Integrationsminister og udviklingsminister (2004-2005). Integrationsminister (2003-2004). Integrationsminister og europaminister (2001-2003). Undervisnings- og forskningsminister (1982-1993). Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975.

Birthe Rønn Hornbech

Medlem af Folketinget for Venstre fra 1984 til 1987 og siden 1990. Minister for flygtninge, indvandrere og integration og kirkeminister (2007-2011).

Mogens Lykketoft

Folketingets formand siden 2011. Medlem af Folketingets Præsidium siden 2009. Formand for Socialdemokratiet (2002-2005). Udenrigsminister (2000-2001). Finansminister (1993-2000). Minister for skatter og afgifter (1981-1982). Folketingsmedlem for Socialdemokratiet siden 1981.

Sofie Carsten Nielsen

Medlem af Folketinget for Radikale Venstre siden 2011. Formand for Radikale Venstres folketingsgruppe siden 2012, næstformand (2011-2012). Finansordfører siden 2012.

Maja Panduro

Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 2009. Gruppeseekretær for den Socialdemokratiets folketingsgruppe siden 2011. Socialordfører og ordfører for nordiske anliggender siden 2011.

Peter Skaarup

Formand for Dansk Folkepartis folketingsgruppe siden 2012, næstformand 1998-2012. Medlem af Folketinget for Dansk Folkeparti siden 1998. Retsordfører. Næstformand for Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. Medlem af Retsudvalget, Sundheds- og Forebyggelsesudvalget, Udvalget for Forretningsordenen og Udenrigsudvalget.

Bilag 7

Moderniseringsstyrelsens vejledning af 26. august 2011 inkl. standardkontrakt

Vejledning vedr. ansættelsesforhold for særlige rådgivere

Med denne vejledning præciseres en række konkrete forhold vedr. særlige rådgivere og deres ansættelsesforhold.

Vejledningen regulerer ansættelsesforhold for særlige rådgivere ansat på såvel standardkontrakt af 10. december 2004 som den vedlagte nye standardkontrakt.

1. Særlige rådgiveres rådgivning og bistand vedrørende ministerens partiarbejde

I Betænkning 1443/2004 fra udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, er der bl.a. opstillet en række anbefalinger vedrørende særlige rådgivere. Regeringen har taget udvalgets betænkning til efterretning i sin helhed, og har fulgt de i betænkningen indeholdte anbefalinger op med en række konkrete initiativer. Der er i forlængelse heraf fundet anledning til at fremhæve de anbefalinger fra udvalget, som handler om den særlige rådgivers bistand vedrørende ministerens partiarbejde.

Udvalget giver udtryk for den opfattelse, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for den særlige rådgivers rådgivning og bistand, men at hovedvægten i den særlige rådgivers ar-

bejdsopgaver bør være lagt på bistand til ministeren i dennes funktion som minister. Udvalget ser ingen principielle hindringer for, at ministrenes særlige rådgivere kan følge ministrene til møder i eksempelvis partioorganisationen, til debatmøder eller til landsmøder i partiet. Tilsvarende bør der være vide grænser for de særlige rådgiveres bistand til ministrene i form af udarbejdelse af oplæg til taler og artikler mv., som ministeren skal bruge i en partimæssig sammenhæng. Grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør efter udvalgets opfattelse trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker. Denne grænse kan og bør dog ikke trækkes skarpt.

2. Ansættelse af særlige rådgivere

Særlige rådgivere er hidtil blevet ansat med udgangspunkt i standardkontrakt af 10. december 2004. Standardkontrakten blev udarbejdet på baggrund af anbefalingerne i Betænkning 1443/2004.

Med henblik på at skabe en større klarhed over ansættelsesforholdets betingelser navnlig for så vidt angår arbejdsredskaber med karakter af personalegoder og fritstilling er der med denne vejledning udarbejdet en ny standardkontrakt med en række mindre præciseringer i forhold til den tidligere standardkontrakt. Det gælder punkt 8, hvor vilkårene for genindtrædelse og ministeriets modregning af løn i fritstillingsperioden præciseres, samt punkt 9, hvor vilkår vedr. fx telefon, avis og bredbånd ikke længere skal indgå.

Den reviderede standardkontrakt findes som bilag 1 til denne vejledning og skal anvendes fremover. Det anbefales, at ministerierne ikke genforhandler de eksisterende kontrakter. Vejledningen har som ovenfor nævnt til formål at præcisere den allerede gældende retstilstand, ved at præcisere de punkter i standardkontrakten, hvor der i praksis er opstået uklarheder og fortolkningstvivl.

Der er samtidig udarbejdet et standard-orienteringsbrev til den særlige rådgiver, som ministerierne skal anvende ved udskrivelse af valg til Folketinget.

3. Fremgangsmåde ved opsigelse og fritstilling som følge af udskrivelse af valg til Folketinget

Når den særlige rådgiver opsiges og fritstilles ved udskrivelse af valg til Folketinget, må vedkommende ikke herefter have sin daglige gang i ministeriet. Det understøtter de hensyn, som fremgår af Betænkning 1443/2004 om en fair balance mellem regering og opposition under valgkampe samt sikring af, at det almindelige embedsværk ikke inddrages i valgkampsrelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers eventuelle virke under valgkampen.

Derfor er det vigtigt at ministeriet følger en relativt fast fremgangsmåde, når den særlige rådgiver opsiges og fritstilles som følge af udskrivelse af valg til Folketinget. Når der er udskrevet valg til Folketinget, skal den særlige rådgiver have besked om dette så hurtigt som muligt ved overbringelsen af et orienteringsbrev om opsigelsen. Brevet skal afleveres personligt. Såfremt den særlige rådgiver er fraværende (f.eks. på grund af ferie eller sygdom), skal vedkommende have besked ved et telefonopkald, hvor indholdet af opsigelsesbrevet bekendtgøres. Afhængig af den konkrete situation kan den skriftlige opsigelse herefter sendes anbefalet hjem til den særlige rådgiver eller ligge klar til den særlige rådgiver, når vedkommende vender tilbage til sit kontor for at pakke sine ting ned.

Efter overbringelsen af opsigelsesbrevet skal den særlige rådgiver have mulighed for at pakke sine ting sammen på kontoret, hvorefter vedkommende skal forlade ministeriet hurtigst muligt og senest samme dag. Ministeriet skal samtidig inddrage nøgler, adgangskort etc.

I visse situationer, hvor den særlige rådgiver eksempelvis ansættes i ministerens parti eller som ministerens personlige rådgiver under valgkampen, vil der dog kunne opstå behov for at have kontakt med ministeriet. Denne kontakt må udelukkende vedrøre koordination i forhold til ministerens kalender, hvorfor kontakten skal gå til ministeriets ledelsessekretariat (typisk ministersekretæren).

4. Inddragelse af arbejdsredskaber med karakter af personalegoder ved fritstilling – telefonordning, hjemme-pc mv.

For at skabe rene linjer mellem ministerium og den særlige rådgiver efter opsigelse og fritstilling som følge af udskrivelse af valg til Folketinget skal ministeriet i forbindelse med fritstillingen inddrage eventuelle arbejdsredskaber med karakter af personalegoder.

Dette fører til, at den særlige rådgivers telefon skal inddrages, så den særlige rådgiver ikke beholder det ministerielle telefonnummer. Ved opsigelse og fritstilling som følge af udskrivelse af valg til Folketinget skal inddragelse af telefonen således ske på dagen for udskrivelse af valg til Folketinget, så der ikke kan opstå tvivl om, at den særlige rådgiver er blevet fritstillet. Ministeriet skal på telefonsvareren gøre opmærksom på den særlige rådgivers fritstilling og kan endvidere oplyse om den særlige rådgivers nye kontaktoplysninger.

Andre arbejdsredskaber med karakter af personalegoder som fri avishold, bredbånd og hjemme-pc, der ikke på samme måde fremtræder som ministerielle, kan ministeriet lade den særlige rådgiver beholde i opsigelses- og fritstillingsperioden, hvis den pågældende har haft adgang til at benytte disse både i erhvervsmæssig og privat sammenhæng. Ministeriet skal dog være opmærksom på at lukke for den særlige rådgivers private adgang til intranettet, arbejdsmail etc. via bredbåndsforbindelsen. Ministeriet skal sætte et autosvar på e-post-adressen, hvoraf det fremgår, at den særlige rådgiver ikke kan træffes på grund af fritstilling som følge af udskrivelse af valg til Folketinget. Ministeriet kan i autosvaret opgive den særlige rådgivers nye kontaktoplysninger.

Arbejdsredskaber, der kun kan benyttes af den særlige rådgiver i erhvervsmæssig sammenhæng, skal altid inddrages i forbindelse med fritstillingen.

I lighed med almindelig praksis for statslige ansatte bør arbejdsredskaber med karakter af personalegoder ikke aftales og indskrives i de særlige rådgiveres ansættelseskontrakter. Ministerier, der har aftalt arbejdsredskaber med karakter af personalegoder i en eksisterende ansættelseskontrakt, bør være særligt opmærksomme på retningslinjerne vedr. compensation for inddragelse af disse arbejdsredskaber, jf. nedenstående afsnit. Dette

gælder ligeledes ministerier, hvor den særlige rådgiver har arbejdsredskaber med karakter af personalegoder til privat benyttelse – fx fri telefon – uden at det nødvendigvis er skrevet ind i kontrakten.

Kompensation for inddragelse af arbejdsredskaber med karakter af personalegoder ved opsigelse og fritstilling

Hvorvidt et arbejdsredskab med karakter af personalegode kan inddrages uden kompensation ved fritstilling af den særlige rådgiver afhænger af, om arbejdsredskabet med karakter af personalegode er stillet til rådighed for og kan anvendes til privat brug. Det er således afgørende, om arbejdsredskabet med karakter af personalegode må anses for at erstatte kontant løn. Såfremt arbejdsredskabet gennem rådgiverens private brug eller mulighed for privat brug udgør en ikke-kontant økonomisk fordel for rådgiveren, vil der skulle ydes kompensation ved inddragelsen. Kompensationen skal svare til den skattemæssige værdi af godet fastsat af SKAT.

Hvis ministeriet alene har stillet bredbånd, avishold etc. til rådighed til ren erhvervsmæssig benyttelse, kan disse ordninger ophøre uden at der ydes kompensation.

Dersom der er mulighed for at benytte ordningerne både i erhvervsmæssig og privat sammenhæng, kan ministeriet lade den særlige rådgiver beholde arbejdsredskabet med karakter af personalegode i opsigelsesperioden.

Dette gælder dog ikke for så vidt angår telefon, som uanset at der er tale om en fri telefon altid skal inddrages i forbindelse med fritstilling, jf. ovenfor.

Boks 1. Eksempel på inddragelse af arbejdsredskaber med karakter af personalegoder

En særlig rådgiver har som en del af sin ansættelse rådnet over fri telefon, aviser, bredbåndsforbindelse og hjemme-pc.

Aviser, bredbåndsforbindelse og hjemme-pc lader ministeriet den særlige rådgiver beholde i opsigelsesperioden for at undgå udregning og udbetaling af lønkompensation. Dvs. at ministeriet lader avis- og bredbåndabonnement løbe videre i hele opsigelsesperioden samt lader den særlige rådgiver beholde sin hjemme-pc. Dog skal ministeriet naturligvis lukke for den særlige rådgivers adgang til ministeriets mailboks, intranet mv. Ministeriet inddrager telefonen.

Ved inddragelse af fri telefon, der kan benyttes i privat sammenhæng, skal der ydes kompensation. Dette kan gøres enten ved at stille en ny fri telefon til rådighed for rådgiveren i opsigelsesperioden. Eller ved at udbetale en kompensation på 250 kr. om måneden (svarende til den månedlige skattepligtige værdi i 2011).

5. Modregning af løn og minimalerstatning

Ifølge standardkontraktens punkt 8 ophører ansættelsen med 6 måneders varsel til udgangen af en måned i forbindelse med udskrivelse af valg til Folketinget eller ved udnævnelse af en ny minister. Den særlige rådgiver fritstilles i perioden og modtager løn af ministeriet. Som fritstillet er den særlige rådgiver samtidig berettiget til at påtage sig andet arbejde. Som det fremgår af Betænkning 1443/2004 kan dette være i tilknytning til et politisk parti og ministerens valgkamp. I den forbindelse følger det af standardkontrakten, at:

- Den særlige rådgiver har pligt til skriftligt at oplyse ministeriet om andet arbejde i fritstillingsperioden, herunder om indtægterne herved.
- Ministeriet modregner indtægten ved nyt arbejde i lønnen i fritstillingsperioden. Modregning vil dog ikke ske af indtægt fra eksisterende bijob, der i samme (uændrede) omfang fortsætter i fritstillingsperioden.
- Den særlige rådgiver er berettiget til minimalerstatning, jf. principperne i funktionærlovens § 3. Minimalerstatningen udgør en begrænsning i modregningsadgangen med 3 måneders løn. Det betyder, at den særlige rådgiver uanset indtægt fra eventuelt nyt job i opsigelsesperioden bevarer ret til tre måneders løn, jf. dog neden-

stående om fremgangsmåde ved genindtræden i samme stilling eller i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

Den særlige rådgiver skal i orienteringsbrevet om opsigelsen anmodes om skriftligt at oplyse ministeriet om andet arbejde i fritstillingsperioden og eventuelle indtægter herved.

Med denne vejledning præciseres det samtidig, at ministerierne skal foretage modregning af indtægter i fritstillingsperioden. Ministerierne skal derfor i orienteringsbrevet til den særlige rådgiver oplyse, at de foretager modregning af indtægter i fritstillingsperioden, jf. også vedlagte standardorienteringsbrev om opsigelse.

Ministerierne skal ikke modregne indtægter fra bijob, som den særlige rådgiver bestrider inden fristillingen og som fortsætter i samme (uændrede) omfang i fritstillingsperioden. Hvis bijobbet i forbindelse med fristillingen ændres, skal den særlige rådgiver orientere ministeriet herom, og der skal ske fuld modregning.

Særligt om minimalerstatning

Standardkontraktens punkt 8 fastsætter i forbindelse med modregningen, at modregning i fritstillingsperioden sker efter funktionærlovens regler, herunder reglerne om minimalerstatning, jf. principperne i funktionærlovens § 3. Minimalerstatningen udgør en begrænsning i modregningsadgangen med 3 måneders løn og betyder konkret, at den særlige rådgiver uanset indtægt fra eventuelt nyt job i opsigelsesperioden bevarer ret til 3 måneders løn.

Ved udskrivelse af valg til Folketinget opsiger og fritstiller ministeriet den særlige rådgiver. Den særlige rådgiver har nu seks måneders opsigelse.

Hvis regeringen fortsætter efter valget, kan ministeriet vælge at annullere opsigelsen af den særlige rådgiver, således at rådgiveren kan genindtræde i sin hidtidige stilling, uden at ministeriet i den forbindelse behøver at opslå stillingen. Alternativt kan ministeriet gennemføre stillingsopslag. Hvis den særlige rådgiver genindtræder i stillingen eller efter opslag genansættes i samme stilling inden udløbet af varslingsperioden, bortfalder den hidtidige løn i den resterende del af perioden, herunder også minimalerstatningen. Det samme gælder, hvis den særlige rådgiver inden udløbet af var-

selsperioden ansættes i en tilsvarende stilling i et andet ministerium. Der kan således ikke ydes dobbelt løn i samme stilling eller i forbindelse med ansættelse i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

Boks 2. Eksempler på lønkompensation og minimalerstatning

Eksempel 1: Der udskrives valg til Folketinget, hvorefter den særlige rådgiver for x-minister opsiges og fritstilles. Den særlige rådgiver har nu seks måneders opsigelse. Den siddende regering vinder valget, x-minister fortsætter som x-minister og den særlige rådgiver genindtræder i samme stilling. I denne situation vil den særlige rådgiver ikke få udbetalt minimalerstatning. Den særlige rådgiver vil naturligvis have fået udbetalt løn fra ministeriet i de ca. tre uger valgkampen har varet (jf. retten til seks måneders opsigelse), men i det øjeblik den særlige rådgiver genindtræder i sin stilling, bortfalder retten til den hidtidige løn – herunder også minimalerstatningen. Samme situation vil gælde, hvis rådgiveren bliver ansat i en tilsvarende stilling i et andet ministerium. Den særlige rådgiver kan altså ikke i sådanne situationer oppebære dobbelt løn fra staten. Der skal ske modregning i lønnen for de tre uger, hvis den særlige rådgiver har haft andet indtægtsgivende arbejde i den periode uden at den særlige rådgiver kan gøre krav på minimalerstatning.

Eksempel 2: Der udskrives valg til Folketinget, hvorefter den særlige rådgiver for x-minister opsiges og fritstilles. Den særlige rådgiver har nu seks måneders opsigelse. Den siddende regering afgår eller x-minister fortsætter ikke som minister. I denne situation vil den særlige rådgiver typisk ikke genindtræde i samme eller i en tilsvarende stilling som særlig rådgiver i et ministerium. I denne situation skal ministeriet modregne den særlige rådgivers nye indtægt i opsigelsesperioden. Dog er den særlige rådgiver som minimum berettiget til en minimalerstatning på tre måneders løn. Ansættes eksempelvis den særlige rådgiver hurtigt som kommunikationsrådgiver i et stort privat firma og herigennem oppebærer en løn, som måske er dobbelt så stor, som den hidtidige løn, vil den særlige rådgiver stadig modtage minimalerstatning svarende til tre måneders løn. Hvis den særlige rådgiver ikke får et nyt job i opsigelsesperioden, er vedkommende naturligvis berettiget til fuld løn i hele opsigelsesperiodens seks måneder.

Eksempel 3: Hvis situationen er den, at den siddende regering afgår, hvorfor den særlige rådgiver ikke genindtræder i samme eller tilsvarende stilling, og den særlige rådgivers bijob fx for et politisk parti ændres til en fuldtidsstilling, skal den særlige rådgiver for det første orientere ministeriet om det ændrede ansættelsesforhold, og ministeriet skal ligeledes modregne denne indtægt. Der gælder naturligvis stadig samme regler som i eksempel 2 vedr. den særlige rådgivers ret til minimalerstatning.

6. Ferie i fritstillingsperioden

Som udgangspunkt anses tilgodehavende ferie for afholdt i en fritstillingsperiode, hvis ferien samt varslet på henholdsvis 3 måneder (hovedferie) og 1 måned (restferie) kan rummes inden for perioden.

I fritstillingsperioder, hvor arbejdsgiveren har adgang til at modregne lønnen fra en eventuel ny arbejdsgiver, anses ferien dog kun for afviklet, hvis den ansatte rent faktisk efter varslingsperiodens udløb har haft en *arbejdsfri* periode svarende til feriens længde.

Der henvises til ferielovens § 16.

Da den særlige rådgiver har ret til minimalerstatning, dvs. fuld løn i de *første* tre måneder uden modregningsadgang, vil tilgodehavende restferie således altid kunne anses for afholdt.

Om hovedferien tilsvarende kan anses for afholdt, afhænger derimod af, om den særlige rådgiver inden for de sidste tre måneder af fritstillingsperioden har haft en arbejdsfri periode svarende til feriens længde – dvs. enten en periode uden anden ansættelse eller ferie fra ansættelsen hos en ny arbejdsgiver.

Boks 3. Eksempler på afvikling af ferie i forbindelse med fritstilling

Eksempel 1: Der udskrives valg til Folketinget, hvorefter den særlige rådgiver afskediges og fritstilles. Den særlige rådgiver har seks måneders opsigelsesvarsel. På afskedigelsestidspunktet har den særlige rådgiver 5 ugers tilgodehavende ferie. Den siddende regering vinder valget, men den særlige rådgiver ønsker ikke at blive genansat, men tiltræder en stilling i en privat virksomhed efter at have været fritstillet i 4 måneder.

I denne situation anses den pågældende for at have afholdt både sin rest- og hovedferie, da såvel varslene som feriens længde kan indeholdes i de første 4 måneder i fritstillingsperioden.

Eksempel 2: Der udskrives valg til Folketinget, hvorefter den særlige rådgiver afskediges og fritstilles. Den særlige rådgiver har seks måneders opsigelsesvarsel. På afskedigelsestidspunktet har den særlige rådgiver ret til 5 ugers tilgodehavende ferie. Den siddende regering vinder valget, og efter 7 uger genindtræder den særlige rådgiver i sin tidligere stilling uden at have haft anden beskæftigelse i den mellemliggende periode. I denne situation har den særlige rådgiver afholdt 2 ugers restferie – idet den pågældende efter udløbet af varsløbet på 1 måned har haft en arbejdsfri periode på 2 uger. Betingelserne for at anse hovedferien for afholdt er derimod ikke opfyldt.

Eksempel 3: Der udskrives valg til Folketinget, hvorefter den særlige rådgiver afskediges og fritstilles. Den særlige rådgiver har seks måneders opsigelsesvarsel. På afskedigelsestidspunktet har den særlige rådgiver 5 ugers tilgodehavende ferie. Den særlige rådgiver bliver umiddelbart efter sin fritstilling ansat i en privat virksomhed med samme løn som hidtil. Restferien anses for afholdt, da der i fritstillingsperiodens første 3 måneder, hvor der ydes minimalerstatning, ikke kan ske modregning. Den særlige rådgiver afholder herefter sin hovedferie hos sin nye arbejdsgiver i fritstillingsperiodens 5. måned, og som følge heraf skal x-ministerium ikke afregne feriegodtgørelse til FerieKonto for det pågældende ferieår.

Eksempel 4: Der er tale om den samme situation som i eksempel 3, bortset fra at den særlige rådgiver *ikke* har en arbejdsfri periode i fritstillingsperiodens 5. måned. Ansættelsesmyndigheden skal derfor afregne feriegodtgørelse for hovedferien til FerieKonto.

7. Udnævnelse af ny minister/regeringsrokader

Ved udnævnelse af en ny minister ophører den særlige rådgivers ansættelse med 6 måneders varsel til udgangen af en måned, og den særlige rådgiver fritstilles i perioden, jf. standardkontraktens punkt 8.

Der følges ved udnævnelse af en ny minister tilsvarende procedure som i forbindelse med den særlige rådgivers fritstilling, som ved udskrivelse af valg, jf. punkterne 3.-6. ovenfor.

Der skal således gives den særlige rådgiver skriftlig orientering om opsigelsen og om forholdene i forbindelse med ansættelsens ophør og fritstillingen. Det som bilag 2 vedlagte opsigelsesbrev tilpasses til den konkret foreliggende situation.

Principperne for inddragelse af arbejdsredskaber i pkt. 4 og for modregning af løn og minimalerstatning i pkt. 5 anvendes tilsvarende.

Således gælder princippet om, at en særlig rådgiver ikke vil kunne oppebære dobbelt løn fra staten i forbindelse med en fritstilling også ved udnævnelse af en ny minister eller ved ministerrokade, hvor den særlige rådgiver ligeledes fritstilles og samtidig eller senere genindtræder i samme stilling eller ansættes i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

8. Sammenfatning

Herunder sammenfattes i punktform de konkrete punkter, som ministerierne skal være særligt opmærksomme på vedr. opsigelse og fritstilling af de særlige rådgivere fx som følge af udskrivelse af valg til Folketinget.

- Ved udskrivelse af folketingsvalg eller ved udnævnelse af en ny minister ophører den særlige rådgivers ansættelse med 6 måneders varsel til udgangen af en måned, og den særlige rådgiver fritstilles i perioden, jf. standardkontraktens punkt 8.
- Den særlige rådgiver gives skriftlig orientering om forholdene i forbindelse med ansættelsens ophør og fritstillingen. Som bilag til denne vejledning er vedlagt et standardopsigelsesbrev, som overbringes personligt eller sendes anbefalet til den særlige rådgiver ved opsigelse og fritstilling som følge af valg til Folketinget.

- Den særlige rådgiver skal efter modtagelse af opsigelsesbrevet have mulighed for at pakke sine ting sammen på kontoret, hvorefter vedkommende skal forlade ministeriet senest samme dag. Ministeriet skal samtidig inddrage nøgler, adgangskort etc. Den særlige rådgiver må under valgkampen ikke have sin daglige gang i ministeriet.
- Den særlige rådgiver må under sin fritstilling ikke have adgang til ministeriets netværk og e-post-systemer mv., ligesom en evt. opkoblingsadgang til ministeriets netværk fra en hjemme-pc skal ophøre. Ministeriet skal sætte et autosvar på e-post-adressen, hvoraf det fremgår, at den særlige rådgiver ikke kan træffes på grund af fritstilling i forbindelse med udskrivelsen af folketingsvalg. Ministeriet kan i autosvaret informere om den særlige rådgivers nye kontaktoplysninger.
- Den særlige rådgivers mobiltelefon skal inddrages. Hvis telefonen er stillet til rådighed også til privat benyttelse, skal der ydes kompensation for inddragelsen. Ministeriet skal på telefonsvareren gøre opmærksom på den særlige rådgivers fritstilling og kan endvidere også informere om den særlige rådgivers nye kontaktoplysninger.
- Hvis ministeriet har stillet bredbånd, avishold etc. til rådighed til ren erhvervsmæssig benyttelse, og den ansatte således ikke har haft adgang til at bruge arbejdsredskabet med karakter af personalegode privat, bør disse ordninger også ophøre. Dette kan ske uden, at der ydes kompensation. Dersom ordningerne er stillet til rådighed både til erhvervsmæssig og privat benyttelse, kan ordningerne fortsætte i fritstillingsperioden. Hvis ministeriet vælger at stoppe ordningen, skal der udbetales lønkompensation.
- Vedr. ferie i forbindelse med fritstillingen anses den særlige rådgiver for at have afholdt:
 - a) Sin restferie i fritstillingens første 3 måneder (minimalerstatningsperioden) uanset om den pågældende måtte have fået andet arbejde.
 - b) Sin hovedferie, hvis den pågældende inden for de sidste 3 måneder af fritstillingsperioden har haft en arbejdsfri periode svarende til feriens længde.
- Den særlige rådgiver modtager i fritstillingsperioden løn fra ministeriet. Den særlige rådgiver er i fritstillingsperioden berettiget til at påtage sig andet arbejde, og skal skriftligt oplyse ministeriet om sådant arbejde og om indtægterne herefter. Ministeriet modregner ind-

tægten ved nyt arbejde i fritstillingsperioden. Dog modregnes der ikke i indtægt fra eksisterende bijob, ligesom den særlige rådgiver har ret til minimalerstatning i form af 3 måneders løn, i hvilken der ikke modregnes, jf. dog straks nedenfor.

- Hvis den særlige rådgiver efter valg eller udnævnelse af ny minister genindtræder i samme stilling, eller i en tilsvarende stilling i et andet ministerium, bortfalder den hidtidige løn. Der kan således ikke ydes dobbelt løn i samme stilling eller i forbindelse med ansættelse i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

BILAG 1. Standardkontrakt for særlige rådgivere

1. Ansættelse, ansættelsesområde og arbejdssted

(Navn), (cpr. nr.)..... ansættes herved som særlig rådgiver (evt. alternativ titel) i ministeriet, (adresse) med virkning fra (dato).....

Ansættelsesområdet er ministeriets departement. Stillingen er knyttet til ministersekretariatet og dertil knyttede stabsfunktioner.

2. Betænkning nr. 1443/2004, tavshedspligt, introduktion

Ansættelsen sker efter de retningslinjer, der er angivet i betænkning nr. 1443 fra juni 2004, afgivet af Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det indebærer bl.a., at der ikke til stillingen er knyttet instruktionsbeføjelser over for det almindelige embedsværk.

Stillingen som særlig rådgiver er endvidere underlagt de almindelige principper om lovlighed, sandhedspligt og faglighed, der er beskrevet i betænkningen.

En særlig rådgiver er undergivet straffelovens og forvaltningslovens regler om tavshedspligt for personer, som virker inden for den offentlige forvaltning. Denne tavshedspligt omfatter bl.a. hensynet til enkeltpersoners personlige forhold, ligesom hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces efter omstændighederne kan begrunde tavshedspligt. Tavshedspligten gælder også efter ansættelsens ophør.

Ved ansættelsens påbegyndelse gennemføres et introduktionsforløb om de grundlæggende forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde.

3. Offentliggørelse af oplysninger om den særlige rådgiver

Der vil blive offentliggjort oplysninger på Statsministeriets hjemmeside om den særlige rådgivers navn, ansættelsessted og arbejdsfunktioner samt oplysninger om relevant uddannelses- og beskæftigelsesmæssig baggrund.

4. Overenskomstgrundlag, løn

a) Løn- og ansættelsesvilkår fastsættes i henhold til overenskomsten for akademikere i staten.

Aflønningen sker som fuldmægtig, idet du indplaceres på (trin) /specialkonsulent/chefkonsulent, pr. i alt kr. årligt, svarende til kr. månedligt.

Alternativt

b) Løn- og ansættelsesvilkår fastsættes i henhold til overenskomsten for journalister i statens tjeneste, idet du indplaceres på (trin)....., pr. i alt kr. årligt, svarende til kr. månedligt.

Herefter kan indsættes

Herudover ydes et kvalifikationstillæg på kr. i årligt grundbeløb (niveau 1. oktober 1997), pr. i alt kr., svarende til kr. månedligt.

Der ydes endvidere et funktionstillæg på kr. i årligt grundbeløb (niveau 1. oktober 1997), pr. ... i alt kr., svarende til kr. månedligt. Tillægget dækker evt. merarbejde i forbindelse med varetagelsen af stillingen.

Den samlede aflønning udgør herefter kr. årligt, svarende til kr. månedligt. Lønnen udbetales månedsvis bagud.

Beløbene er ekskl. pensionsbidrag.

5. Pension

Der indbetales pensionsbidrag af de i pkt. 4 nævnte lønde. I henhold til overenskomsten udgør pensionsbidraget for tiden pct. (overenskomstens pensionsbidragsprocent) af de pensionsgivende lønde, fordelt med i eget bidrag (overenskomstens eget bidrag) og i arbejdsgiverbidrag (overenskomstens arbejdsgiverbidrag).

Pensionsbidraget indbetales til (overenskomstens pensionsordning/-kasse).

6. Arbejdstid

Arbejdstiden er indtil videre aftalt til gennemsnitlig timer pr. uge. Den særlige rådgiver har pligt til at udføre merarbejde. Der henvises til pkt. 4, for så vidt angår tillæg for eventuelt merarbejde.

7. Ferie

Den særlige rådgiver følger aftalen mellem Finansministeriet og centralorganisationerne om ferie.

8. Ansættelsens ophør

Ved udskrivelse af valg til Folketinget eller ved udnævnelse af en ny minister ophører ansættelsen med 6 måneders varsel til udgangen af en måned. Den særlige rådgiver fritstilles i perioden.

Den særlige rådgiver er berettiget til at tage andet arbejde i fritstillingsperioden, men har pligt til skriftligt at oplyse..... ministeriet herom, herunder om indtægten ved sådant arbejde. ministeriet modregner indtægten ved nyt arbejde i lønnen i fritstillingsperioden efter funktionærlovens regler, herunder reglerne om minimalerstatning, jf. principperne i funktionærlovens § 3.

Hvis den særlige rådgiver genindtræder eller efter opslag genansættes i samme stilling inden udløbet af varselsperioden, bortfalder lønnen i den resterende del af perioden. Det samme gælder, hvis den særlige rådgiver inden udløbet af varselsperioden ansættes i en tilsvarende stilling i et andet ministerium. Der kan således ikke ydes dobbelt løn i samme stilling eller i forbindelse med ansættelse i en tilsvarende stilling i et andet ministerium.

Ministeriet vil ikke modregne indtægter fra bijob, som den særlige rådgiver bestrider inden fristillingen, og som fortsætter i samme omfang i fritstillingsperioden.

Ansættelsesforholdet kan i øvrigt opsiges efter overenskomstens almindelige regler.

9. Øvrige vilkår for ansættelsesforholdet

For ansatte, der rekrutteres fra en anden stilling i centraladministrationen, skal der tages stilling til en eventuel tilbagegangsret:

Ved fratræden fra stillingen er der en tilbagegangsret til en stilling som i ministeriet.

Hvis den særlige rådgiver i forbindelse med udskrivelse af valg til Folketinget eller ministerskifte ønsker at benytte tilbagegangsretten, indtræder rådgiveren i tilbagegangsstillingen umiddelbart efter udskrivelsen af valg til Folketinget eller ministerskiftet, men således at rådgiverens hidtidige løn opretholdes i en periode svarende til opsigelsesvarslet.

Der henvises i øvrigt til de til enhver tid gældende bestemmelser i overenskomsten.

København, den

.....
(ansættelsesmyndigheden) (den ansatte)

