Finansministeriet

Betænkning nr. 1354
Forholdet mellem minister og embedsmænd

Indhold

1 Indledning
2 De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning
3 Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv
4 Signalement af embedsmændene og ministrene
5 Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion
6 Samspillet mellem minister og embedsmænd
7 Ministerbetjening i udvalgte lande
8 Udvalgets sammenfattende vurderinger af forholdet mellem minister og embedsmænd
Bilag

Kolofon
Ren tekst version af publikationen i HTML
Komplet indholdsfortegenlse

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

"Betænkning nr. 1354
Forholdet mellem minister og embedsmænd "

Indholdsfortegnelse

1 Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning
1.2 Udvalgets arbejde
1.3 Betænkningens indhold

2 De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning

2.1 Ministerstyrets indførelse
2.2 Ministrenes udnævnelse og ressortfordeling
2.3 Ministerens forskellige roller og funktioner
2.4 Ministeransvarets begrundelse, grænser og ansvarssystem
2.5 Ministerrådgivning

3 Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv

3.1 Fra folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901
3.2 Fra systemskiftet til og med Anden Verdenskrig

4 Signalement af embedsmændene og ministrene

4.1 Centraladministrationens embedsmænd

4.1.1 Uddannelsesmæssig baggrund
4.1.2 Rekrutterings- og karriereveje
4.1.3 Alder og køn
4.1.4 Ansættelsesforhold

4.2 Ministrene

4.2.1 Ministrenes uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund
4.2.2 Parlamentarisk erfaring
4.2.3 Alder og køn

5 Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion

5.1 Samspillet mellem Folketinget og regering

5.1.1 Det parlamentariske princip og parlamentariske normer
5.1.2 Opbruddet i partisystemet
5.1.3 Udbygningen af Folketingets administration og den økonomiske støtte til de politiske partier
5.1.4 De stående udvalg og Det udenrigspolitiske Nævn
5.1.5 Udviklingen i den parlamentariske aktivitet
5.1.6 Udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og ministerens arbejdsfelt og

funktioner

5.2 Medierne og offentligheden

5.2.1 Udviklingen i de trykte medier
5.2.2 Udviklingen i de elektroniske medier
5.2.3 Dækningen af det politiske liv: Fokus på enkeltsager og personer
5.2.4 Udviklingen i medier og offentlighed og ministerens arbejdsfelt og funktioner

5.3 Udviklingen i centraladministrationen

5.3.1 Centraladministrationens struktur
5.3.2 Kommunalreformen og centraladministrationen
5.3.3 Rammelovgivning og decentralisering
5.3.4 Centraladministrationen og det europæiske samarbejde
5.3.5 Udviklingen i centraladministrationen og ministerens arbejdsfelt og funktioner

5.4 Ministerens funktioner og tidsanvendelse

6 Samspillet mellem minister og embedsmænd

6.1. Udviklingen i embedsmandsrollen i efterkrigstiden
6.2. Ministrenes vurdering af samspillet med embedsværket

6.2.1 Ministrenes vurdering af den faglige rådgivning
6.2.2 Ministrenes vurdering af den politisk-taktiske rådgivning
6.2.3 Ministrenes vurdering af den øvrige bistand fra embedsværket

6.3 Departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren

6.3.1 Udviklingen i departementschefernes rådgivning af ministeren
6.3.2 Departementschefernes politisk-taktiske rådgivning i dag
6.3.3 Departementschefens øvrige funktioner

6.4 Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren

6.4.1 Ministersekretariaternes størrelse
6.4.2 Ministersekretariatets opgaver
6.4.3 Ministersekretariaternes rådgivning af ministeren
6.4.4 Ministersekretariatets samspil med det øvrige embedsværk
6.4.5 Forholdet til medierne
6.4.6 Ministersekretariatets forhold til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds

6.5 Informationsmedarbejderes rådgivning og bistand til ministeren
6.6 Særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministeren

6.6.1 Typer af særlige rådgivere
6.6.2 Ansættelses- og fratrædelsesvilkår for hidtidige særlige rådgivere i den danske centraladministration
6.6.3 Erfaringer med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund

6.7 I hvilket omfang agerer embedsmænd på vegne af ministeren?

6.7.1 Kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren
6.7.2 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til interesseorganisationer
6.7.3 Embedsmænd der agerer på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere
6.7.4 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til EU

6.7.5 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til presse og offentlighed

6.8 I hvilket omfang deltager embedsmænd i samråd?

6.8.1 Embedsmænds deltagelse i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972
6.8.2 Embedsmænds deltagelse i samråd efter indførelse af de stående udvalg i 1972
6.8.3 Ministres og folketingsmedlemmers holdning til embedsmænds deltagelse i samråd

7 Ministerbetjening i udvalgte lande

7.1 Ministerbetjening i Sverige

7.1.1 Forfatning og parlament
7.1.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.1.3 Samspillet mellem regering og minister
7.1.4 Det departementale hierarki
7.1.5 Ministerbetjeningen
7.1.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.2 Ministerbetjening i Norge

7.2.1 Forfatning og parlament
7.2.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.2.3 Samspillet mellem regering og minister
7.2.4 Det departementale hierarki
7.2.5 Ministerbetjeningen
7.2.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.3 Ministerbetjening i Storbritannien

7.3.1 Forfatning og parlament
7.3.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.3.3 Samspillet mellem regering og minister
7.3.4 Det departementale hierarki
7.3.5 Ministerbetjeningen
7.3.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.4 Sammenfatning

8 Udvalgets sammenfattende vurderinger af forholdet mellem minister og embedsmænd

8.1 Den klassiske embedsmandsrolle
8.2 Udviklingen i samspillet mellem minister og embedsmænd de senere årtier

8.2.1 Udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier
8.2.2 Embedsmændenes rolle som sparringspartnere for ministre
8.2.3 Ministersekretariaternes udvikling
8.2.4 Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau
8.2.5 Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd

8.3 Ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien
8.4 Særlige rådgivere for ministeren

8.4.1 Hvad er en særlig rådgiver?
8.4.2 Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere
8.4.3 Fordele og ulemper ved ansættelse af særlige rådgivere
8.4.4 Vilkår ved ansættelsen af særlige rådgivere for ministeren

8.4.5 Særligt om hjemmelsgrundlag og opslag

Bilag

Bilag 1 Deltagere ved udvalgets høring den 25. November 1997
Bilag 2 Liste over gennemførte interviews
Bilag 3 Spørgeskema: Spørgsmål til ministrene
Bilag 4 Spørgeskema: Ministrenes skønnede tidsanvendelse
Bilag 5 Spørgeskema: Spørgsmål til departementschefer
Bilag 6 Spørgeskema: Spørgsmål til ministersekretariater
Bilag 7 Liste over interviewpersoner i London, Stockholm og Oslo

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 1

Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning

Finansministeren nedsatte i august 1997 udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, der fik følgende kommissorium for sit arbejde:

“Der tages initiativ til udarbejdelse af en redegørelse, der belyser forholdet mellem minister og embedsmænd.

Redegørelsen skal blandt andet indeholde en beskrivelse og en analyse af:

- Den klassiske embedsmandsrolle.
- Udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier.
- Embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministre.
- Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.
- Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd.
- Ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.
- Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.
- Ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen.

Udarbejdelsen af redegørelsen forestås af en arbejdsgruppe med en udefra kommende formand, samt repræsentanter for Statsministeriet, Økonomiministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet, en repræsentant fra DJØF, en advokat og 2 øvrige særligt sagkyndige.

Arbejdsgruppen indhenter i fornødent omfang bidrag fra f.eks. samfundsforskere.

Redegørelsen afgives senest 1. april 1998.”

Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Direktør Mogens Bundgaard-Nielsen, A/S Storebæltsforbindelsen (formand)

- Advokat Lars Svenning Andersen, AROS Advokater, Aarhus
- Professor, dr. jur. Jens Peter Christensen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet
- Afdelingschef Torsten Hesselbjerg, Justitsministeriet
- Administrationschef Ib Katznelson, Økonomiministeriet
- Professor, lic.adm.pol. Tim Knudsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Administrationschef Peter Lauritzen, Statsministeriet
- Direktør Lisbeth Lollike, formand for tjenestemandsforeningen i Danmarks Jurist- og Økonomforbund
- Direktør Bo Smith, Finansministeriet

Udvalgssekretariatet har bestået af:

- Fuldmægtig Jakob Cold, Finansministeriet
- Specialkonsulent Peter Kjærsgaard Pedersen, Finansministeriet
- Kontorchef Adam Wolf, Finansministeriet

Stud.scient.pol. Kasper Andersen og stud.scient.pol. Rasmus Warborg Larsen har bistået med dataindsamling og –bearbejdning.

1.2 Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 6 møder.

På udvalgets første møde den 17. september 1997 blev det besluttet som baggrund for udvalgets arbejde at afholde en høring om forholdet mellem minister og embedsmænd med deltagelse af politikere, embedsmænd og forskere. Høringen blev afholdt den 25. november 1997. Under høringen blev tre temaer behandlet: 1) Hvad er ministerens behov for rådgivning, og kan dette behov imødekommes inden for de nuværende rammer? 2) Hvor går grænsen for embedsmænds (politisk-taktiske) rådgivning? 3) I hvilket omfang kan embedsmænd agere på ministerens vegne i f.eks. samråd og forhandlinger? Deltagerlisten fremgår af bilag 1.

Som led i udvalgsarbejdet er der blevet gennemført en række interviews med folketingsmedlemmer, tidligere ministre og embedsmænd, informationsmedarbejdere samt tidligere særlige rådgivere. Interviewlisten fremgår af bilag 2.

Dele af betænkningens analyser bygger endvidere på 4 spørgeskemaundersøgelser:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III om holdningen til embedsværkets rådgivning og bistand.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III om deres tidsanvendelse. En lignende undersøgelse har været gennemført i 1977 i forbindelse med udarbejdelsen af en redegørelse om politiske ledelsesforhold i centraladministrationen.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariaterne.

Alle spørgeskemaer blev udsendt i december 1997. Spørgeskemaerne er optrykt som bilag 3, 4, 5 og 6.

I november 1997 og januar 1998 aflagde dele af udvalget samt dets sekretariat studiebesøg i London, Stockholm og Oslo med det formål at indsamle materiale om de ministerielle systemers udvikling i Storbritannien, Sverige og Norge. En liste over interviewede personer i de pågældende lande er optrykt som bilag 7.

1.3 Betænkningens indhold

Betænkningens *kapitel 2* beskriver de konstitutionelle rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning.

Betænkningens *kapitel 3* beskriver den historiske udvikling i embedsmandsrollen og sammenligner denne udvikling med det ideal, der ofte forbindes med den klassiske embedsmandsrolle.

Betænkningens *kapitel 4* giver et signalement af ministre og embedsmænd og deres baggrund.

Betænkningens *kapitel 5* indeholder en beskrivelse af centrale udviklingstendenser de senere årtier af betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner med vægt på samspillet mellem Folketing og regering, mediernes rolle samt centraladministrationens udvikling. Kapitlet afsluttes med en beskrivelse af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997.

Betænkningens *kapitel 6* indeholder en beskrivelse af samspillet mellem minister og embedsmænd i dag samt udviklingen de senere årtier. I kapitlet beskrives endvidere praksis med hensyn til embedsmænds ageren på vegne af ministeren i relation til det politiske niveau og embedsmænds rolle, når de ledsager ministeren i samråd.

Betænkningens *kapitel 7* beskriver ministerrådgivningen i Norge, Sverige og Storbritannien, herunder anvendelsen af statssekretærer/juniorministre i de pågældende lande.

Betænkningens *kapitel 8* indeholder dels en sammenfatning af hovedpunkter i betænkningen, dels udvalgets vurderinger vedrørende samspillet mellem minister og embedsmænd, herunder en vurdering af embedsmænds rolle, når de agerer på vegne af ministeren i relation til det politiske niveau, og når de ledsager ministeren i samråd, samt en vurdering af særlige rådgivere.

København, den 29. april 1998

Lars Svenning Andersen
Jens Peter Christensen
Ib Katznelson
Peter Lauritzen
Bo Smith

Mogens Bundgaard-Nielsen
Torsten Hesselbjerg
Tim Knudsen
Lisbeth Lollike

Jakob Cold
Peter Kjærsgaard Pedersen
Adam Wolf

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 2

De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning

I det følgende gives en oversigt over de forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning. Som det vil fremgå, er grundlovens regler om disse forhold få og overlader et betydeligt spillerum til de forfatningsmæssige aktører. En beskrivelse af de retlige og faktiske forhold må derfor i betydeligt omfang basere sig på lovgivningen og den praksis, som faktisk er udviklet og accepteret af Folketinget, ministrene og andre instanser.

2.1 Ministerstyrets indførelse

Ministerstyrets indførelse ved kongelig forordning af 24. november 1848 markerede et afgørende skridt væk fra det absolutte monarki i retning af det indskrænkede monarki og demokrati, som forfatningsretligt blev etableret med grundloven af 5. juni 1849.

Mens enevældens centraladministration var et kollegialt system, hvor embedsmænd i kancellier, kamre, direktioner m.m. sammen behandlede sagerne, blev der nu efter fransk forbillede indført hierarkisk organiserede ministerier, hvor magten og det dermed forbundne ansvar var koncentreret hos én person, nemlig ministeren.

Det departementale hierarki, ledet af ministeren, bestod og består endnu i dag af departementschefen, afdelingschefer, kontorchefer og fuldmægtige samt kontorfunktionærer. Uden for departementet findes direktorater og senere styrelser, som ministeren også er ansvarlig for. I dag forestås den administrative ledelse af direktorater og styrelser af direktører med vicedirektører, kontorchefer, fuldmægtige og kontorfunktionærer under sig. [1]

2.2 Ministrenes udnævnelse og ressortfordeling

I grundlovens § 14 fastsættes, at ”kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem […]”. I praksis udpeges ministrene af statsministeren i sin egenskab af regeringens politiske chef. Ministerembedet forudsætter ikke forudgående medlemskab af Folketinget. For ministre uden forudgående medlemskab af Folketinget følger ikke et medlemskab med ministerudnævnelsen, men et ministersæde i Folketinget, så de kan fremsætte lovforslag, besvare spørgsmål og deltage i forhandlingerne.

Det er også statsministeren, der bestemmer antallet af ministre og ministerier. Oprindelig blev antallet af ministerier efter inspiration fra udlandet sat til 7. I vore dage ligger antallet omkring 20. Den samme udvikling kan iagttages i udlandet. Også ressortfordelingen mellem de forskellige ministerier er statsministerens anliggende. Statsministeren kan i praksis intervenere i de forskellige ministres ressort. Derudover er der forfatningsretligt ikke noget hierarki mellem ministrene. Ministrene er heller ikke underlagt et formelt kollegialt styre og ansvar som i

eksempelvis Storbritannien og Sverige.

2.3 Ministerens forskellige roller og funktioner

Ministeren er ikke kun politisk chef for forvaltningen, men også regeringsmedlem og som oftest også ledende partipolitiker.

Som politisk chef for forvaltningen skal ministeren sørge for kontakten til Folketinget. Ministerens fornemste opgave kan her siges at være fremsættelsen af lovforslag på regeringens vegne. Lovforslagene er forberedt i ministeriet, og når der er tale om en vigtig lov, vil ministeren som regel inden fremsættelsen søge tilslutning blandt de relevante politiske ordførere, interesseorganisationer m.m.

Efter førstebehandlingen af et lovforslag følger behandlingen i et af Folketingets stående udvalg. Udvalget gennemgår lovforslaget og stiller spørgsmål til ministeren. Udvalget kan også bede ministeren møde op i udvalget og besvare spørgsmål i samråd.

Det er dog ikke kun lovforslag, der kan udløse spørgsmål fra Folketinget. Også beslutninger og dispositioner, ministeren træffer, eller efter Folketingets opfattelse burde træffe, samt redegørelser, udtalelser m.m. fra ministerens side kan gøres til genstand for spørgsmål. Formelt set findes ingen grænser for, hvad Folketinget kan spørge om.

Ud over spørgsmål i samråd kan ministeren efter Folketingets Forretningsorden § 19 anmodes om en redegørelse, der ofte vil have et omfang af 5-10 sider. Efter forretningsordenens § 20 kan der endvidere stilles korte spørgsmål til ministerens skriftlige eller mundtlige besvarelse, og der kan efter forretningsordenens § 21, jf. grundlovens § 53, stilles en forespørgsel, når Folketinget ønsker en mere grundig besvarelse i form af en egentlig forhandling i salen. Folketingets Forretningsorden giver endvidere mulighed for, at ministeren står til ansvar for sin ressort i den ugentlige spørgetime (§ 20, stk. 10-11), ved høringer (§ 8, stk. 9) m.m.

I ministeriet skal ministeren træffe afgørelser og sørge for en effektiv og driftssikker organisation. Ministeren kan igangsætte politiske tiltag og resolvere på indstillinger fra embedsværket. Ministeren vil som regel ikke kun skulle tage stilling til det politiske sigte, men må også overveje, hvordan politikken fremmes bedst muligt i kraft af alliancer, timing m.m., og hvorledes mål- og ressortkonflikter med andre ministerier undgås.

Ledelsen af ressorten indebærer også et overordnet politisk ansvar for ministeriets interne personale- og organisationsforhold.

Ministeren har endvidere ofte funktioner i forhold til internationale organisationer og deltager i ministerrådsmøder i Den Europæiske Union.

Endelig skal ministeren informere offentligheden, herunder tage stilling til, om der skal arrangeres pressekonferencer, udsendes pressemeddelelser, afgives udtalelser eller interviews m.m., samt i givet fald hvilket indhold og hvilken form, budskabet skal have.

Som regeringsmedlem er ministeren medlem af Statsrådet. ”I statsrådet forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger” - således grundlovens § 17, stk. 2. Efterhånden er disse funktioner reelt blevet henlagt til ministermødet, mens Statsrådet formelt bekræfter lovforslag og stadfæster love. I grundloven findes ingen bestemmelser om ministermødet. Men praksis er, at ministermøder normalt afholdes ugentligt og træffer beslutninger om fremsættelse af forslag til love og folketingsbeslutninger. Endvidere behandles udkast til ministrenes skriftlige og mundtlige redegørelser til Folketinget og til besvarelser af forespørgsler m.m. Ansættelse i højere tjenestemandsstillinger, nedsættelse af lovforberedende udvalg og udpegning af formand til disse er også anliggender for ministermødet. Dertil kommer drøftelse af aktuelle politiske spørgsmål. Forud for ministermøderne vil der for ministre, der har lovforslag m.m. til behandling, som regel ligge en fase, hvor de og deres embedsmænd arbejder på at vinde forståelse for og accept af den

givne politik i andre relevante ministerier, hos regeringens nøgleministre samt hos eventuelle koalitionspartneres ordførere på det givne område.

Som regeringsmedlem deltager ministeren endvidere i større eller mindre udstrækning i forskellige ministerudvalg. Blandt de særligt vigtige udvalg de senere år kan nævnes Regeringens Koordinationsudvalg med statsministeren som formand, Regeringens Økonomiudvalg med finansministeren som formand og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg med udenrigsministeren som formand. Dertil kommer hel- eller halvårlige regeringsseminarer samt diverse formelle og uformelle kontakter mellem ministrene i deres daglige virke.

Som partipolitiker deltager ministeren bl.a. i udviklingen og profileringen af partiets politik og program. Denne aktivitet er normalt primært rettet mod ministerens ressortområde, men derudover vil mange ministre også bidrage til partiets politikudvikling på andre områder. Dette indebærer ofte en betydelig koordination og mødeaktivitet i partiets forskellige organer, herunder bl.a. folketingsgruppen og hovedbestyrelsen. Dertil kommer pleje af valgkredsen, for de ministre, der har en sådan. Ministerens rolle som partipolitiker, kan endvidere indbefatte opgaver i internationalt regi.

Særlig vigtighed får rollen som partipolitiker for ministeren, når der er udskrevet valg. Valgkampen indebærer bl.a. vælgermøder med ofte omfattende rejseaktivitet samt debat i trykte og elektroniske medier.

2.4 Ministeransvarets begrundelse, grænser og ansvarssystem

Ministerstyre og ministeransvar hører sammen: Ingen magt uden ansvar.

Ministeransvaret er en hovedhjørnesten i det parlamentariske demokrati og findes forankret i grundlovens §§ 13, 14 og 15.

I Danmark er ministeren som udgangspunkt ansvarlig for hele sin ressort. I overensstemmelse hermed har ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren.

Ministeren har dog mulighed for at delegere kompetence til underordnede instanser og dermed i hvert fald reelt frigøre sig for en del af ansvaret. Dette giver ministeren mulighed for at rette opmærksomheden mod andre områder, hvor der skal gøres en særlig indsats.

Dertil kommer, at lovgivningsmagten kan henlægge kompetencen til at træffe endelige afgørelser til andre instanser, herunder (amts-) kommuner og nævn. Disse afgørelser kan ikke omgøres af ministeren, og de, som afgørelsen gælder, har ikke rekurs til ministeren. Ministeren er dog stadig ansvarlig for, at loven virker efter hensigten, og der findes mange eksempler på, at ministre løbende må bruge kræfter på et lovgivningsområde, selvom kompetencen og ansvaret for konkrete afgørelser er henlagt til eksempelvis kommunalt regi.

Ministeren delegerer endvidere kompetence til embedsmændene i ministeriet. I første omgang departementschefen, men også denne vil i sagens natur overlade kompetencer til afdelingschefer og videre ned igennem hierarkiet. Denne interne delegation kan, ligesom den ovenfor beskrevne eksterne delegation, bevirke, at ministeren, i hvert fald reelt, kan frigøre sig for en del af ansvaret.

Ud over delegationen til andre kan ministeren søge at organisere departement, styrelser, institutioner m.m. således, at risikoen for sager, hvor ministeransvaret gøres gældende, mindskes. Denne organisering betragtes som ministerens eget anliggende, når blot ministeren holder sig inden for rammerne af lovgivningen, der ofte vil foreskrive bestemte instanser med dertil hørende funktioner.

Ministeransvaret har en politisk og retlig funktion med dertil hørende ansvarssystemer.

Det politiske ministeransvars funktion er at sikre, at et flertal i Folketinget kan afsætte en minister, der ikke handler i overensstemmelse med flertallets politik. Folketinget afgør frit, hvilke sider af en ministers virke, det vil udtrykke sin mistillid til.

Sanktionerne kan variere fra let kritik til en ”næse” og i yderste tilfælde et mistillidsvotum efter grundlovens § 15. Vedtages et mistillidsvotum rettet mod en enkelt minister, må ministeren gå af. Så langt er det dog aldrig kommet i praksis. Derimod er der adskillige eksempler på, at en minister er gået af ved udsigten til, at en ”ministerstorm” kunne udvikle sig til et mistillidsvotum. Mistillidsvotum kan også rettes mod statsministeren/regeringen som helhed. Dette er kun sket yderst sjældent. Efter at have modtaget et mistillidsvotum kan regeringen vælge at gå af eller udskrive nyvalg.

Det retlige ministeransvars funktion er at sikre, at ministeren ikke regerer i strid med gældende ret. Ansvarsgrundlaget er ministeransvarlighedsloven, der trådte i kraft den 11. maj 1964. Loven medførte ikke nogen væsentlig ændring af ministeransvarets rækkevidde, men samlede bestemmelserne i én lov. Ministeransvarlighedsloven udspringer af grundlovens § 13, ifølge hvilken ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

Ministeransvarlighedslovens § 5 bestemmer følgende:

> ”En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.
> Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen”.

En minister kan ifølge lovens § 3 endvidere ifalde ansvar for medvirken til en underordnets handling,

”når

1. han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
2. handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
3. han har undladt at forebygge handlinger af den pågældende beskaffenhed ved i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser”.

Når det skal afgøres, om en minister i sin embedsførelse har udvist en adfærd, der kan medføre strafansvar eller erstatningsansvar, vil det bl.a. kunne komme i betragtning, hvor kompliceret ressorten er, og hvor længe ministeren har haft til at sætte sig ind i sagerne. Når en ny minister overtager ministeriet, må han eller hun i almindelighed kunne regne med, at de rutiner, der følges i det pågældende ministerium er forsvarlige. Hvor den nye minister ændrer den administrative praksis, skærpes ministerens ansvar.

2.5 Ministerrådgivning

Når ministeren skal styre under ansvar, står embedsmændene til disposition som rådgivere. Den retlige normering af denne rådgivning er yderst sparsom. Udvalget lægger følgende til grund for betænkningens behandling af ministerrådgivningen.

Som politisk chef for ministeriet har ministeren krav på både faglig og politisk-taktisk rådgivning. En sådan rådgivning er nødvendig for, at ministeren kan leve op til sin rolle som politisk chef for ministeriet og dermed for, at ministerstyret kan fungere.

Sondringen mellem faglig og politisk-taktisk rådgivning går igen i resten af betænkningen.

Sondringen er analytisk. I det daglige vil der opstå mange situationer, hvor det er svært at afgøre, om rådgivningen kun er faglig, eller om den også er politisk-taktisk. Politisk-taktisk rådgivning drejer sig om forholdet til Folketinget og dets partier, andre ministerier, interesseorganisationer m.m. Indholdsmæssigt omfatter rådgivningen bl.a. overvejelser om opbygning af alliancer, timing af tiltag, indgåelse af kompromiser og koblinger mellem et politisk tiltag og et andet politisk tiltag med henblik på at øge gennemslagskraften m.m. Til den politisk-taktiske rådgivning regner udvalget også rådgivning af mere strategisk karakter, herunder eksempelvis hvordan ministeren på længere sigt kan skabe en bredere forståelse og accept af sin politik.

I sin egenskab af regeringsmedlem og partipolitiker har ministeren utvivlsomt krav på faglig rådgivning inden for ressortområdet i form af baggrundsoplysninger og lignende. Spørgsmålet, om ministeren tillige har krav på politisk-taktisk rådgivning fra embedsværket, når ministeren varetager partipolitiske funktioner, er vanskeligt at besvare, allerede fordi grænserne mellem rollerne som politisk chef for forvaltningen, som regeringsmedlem og som partipolitiker i praksis ofte vil være flydende.

Traditionelt har det været antaget, at embedsværket under en valgkamp ikke kan yde bistand til ministeren i form af udarbejdelse af valg-agitation o.l. Formålet med denne grænsedragning er at sikre, at embedsværket også vil være i stand til at betjene en eventuel ny regering. Som konsekvens heraf må det antages, at ministeren under en valgkamp heller ikke har krav på politisk-taktisk rådgivning i forhold til sine politiske modstandere. Praksis er i dag i overensstemmelse hermed, hvilket fremgår af kapitel 6.

Et andet grænseeksempel er politisk-taktisk rådgivning i forhold til ministerens parti. Et eksempel kunne være rådgivning om, hvordan en sag lettest afgøres til ministerens fordel i partiets hovedbestyrelse. Udgangspunktet må her være, at ministeren ikke har krav på en sådan rådgivning.

Det følger af ovenstående, at embedsværket har pligt til at yde faglig og i et vist omfang også politisk-taktisk rådgivning. Ministeren har således krav på en vidtgående betjening fra sine embedsmænd. Embedsværket udfører sit arbejde i overensstemmelse med ministerens interesser og medvirker aktivt til virkeliggørelse af ministerens mål.

Embedsværkets pligt til at rådgive og informere ministeren i faglige spørgsmål går videre end til blot at give rådgivning og information på ministerens opfordring. Pligten til at informere og rådgive ministeren er en pligt til at sikre, at ministeren modtager den fornødne information og rådgivning om faktuelle og retlige spørgsmål i alle sager, der er væsentlige for ministerens embedsførelse.

Som et led i denne videregående pligt til at rådgive og informere ministeren i faglige spørgsmål har embedsmændene tillige en pligt til at advare ministeren, hvis det faktuelle eller retlige grundlag for behandlingen af en sag eller en beslutning, ministeren har truffet, er tvivlsomt, ligesom embedsmændene har en pligt til at advare ministeren, hvis denne er på vej til at træffe en ulovlig beslutning.

Der er dog grænser for embedsmændenes lydighedspligt.

En ulovlig ordre fører således til en konflikt mellem princippet om demokratisk forvaltning, hvorefter ministeren er øverste forvaltnings-chef og kan træffe afgørelse i alle forvaltningssager, og det retsstatslige princip, hvorefter forvaltningen skal udøves med hjemmel i og i overensstemmelse med lovgivningen.

Såfremt tjenestebefalingen er klart ulovlig, er det almindeligt antaget, at der består en pligt for embedsmanden til ikke at efterkomme ordren. Det antages endvidere, at embedsmanden ikke har pligt, men måske nok ret, til at modsætte sig en ordre, som ikke med sikkerhed kan siges at være ulovlig, men hvor der dog med betydelig vægt kan argumenteres herfor.

Embedsmændenes lydighedspligt kan endvidere ophøre, hvis ministeren giver en ordre, som hviler

på klart urigtige antagelser om de faktiske forhold.

Fodnoter

[1] De nævnte stillingskategorier er de typiske i departementer hhv. direktorater og styrelser. Dertil kommer en række mere specielle stillingskategorier.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 3

Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv

En beskrivelse af den klassiske ministerialembedsmands rolle og stilling kan kun i begrænset omfang baseres på historiske kilder og bearbejdelse af disse i tidligere betænkninger, videnskabelige værker m.m. Èn af de vigtigste årsager hertil er, at det kun er en del af embedsmandens rolle, der er blevet kodificeret. Embedsmandsrollen er historisk og aktuelt mindre formaliseret i Danmark end i eksempelvis Tyskland. Derimod er det mindre klart, hvorfor emnet ikke er blevet viet større opmærksomhed i betænkninger og i forskningen. En årsag kan være, at embedsmandsrollen og samspillet mellem embedsmænd og ministre har været anset for relativt uproblematisk.

På basis af relativt spinkelt kildemateriale kan udviklingen i embedsmandens rolle og stilling inddeles i tre epoker. Den første epoke går fra umiddelbart før folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901. Den næste epoke går fra 1901 til afslutningen på Anden Verdenskrig. Den tredje epoke går frem til i dag. Rolleudviklingen i denne epoke redegøres der ikke for i dette kapitel. Men beskrivelsen af embedsmanden ud fra mere objektive kategorier, herunder uddannelsesbaggrund, ansættelses- og lønforhold samt rekrutterings og karriereveje fortsættes i kapitel 4, hvor der også gives et signalement af ministrene. I kapitel 5 beskrives de centrale udviklingstendenser af betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner. Derefter genoptages rolleperspektivet i kapitel 6, hvor det aktuelle samspil mellem ministre og embedsmænd beskrives.

3.1 Fra folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901

Ligesom i de fleste andre vesteuropæiske hovedstæder rejste borgerne i København i foråret 1848 krav om afskaffelse af enevælden til fordel for en ny forfatningsorden, der ville give borgerskabet den politiske magt og liberalisere samfundslivet og økonomien.

Denne konstitutionelle bevægelse talte adskillige fremtrædende embedsmænd. Dette til trods for, at det tidligt stod klart, at opgøret med enevælden også indebar et opgør med det hidtidige kollegiestyre, hvor embedsmænd - og ikke ministre med et demokratisk mandat - havde ledet forvaltningen og fungeret som kongens nærmeste rådgivere i Statsrådet.

I den såkaldte kasinoerklæring af 20. marts 1848, der er givet under indtryk af bl.a. løsrivelsestendenserne i hertugdømmerne, er et af programpunkterne således følgende:

> ”Danmarks Velfærd fordrer, at Kongen uopholdeligt omgiver Tronen med Mænd, hvis Indsigt, Energi og Fædrelandskærlighed kan give Regeringen Kraft og Nationen Tillid. [1]”

Fordringen om mænd, der kan give nationen tillid, betød for mange af personerne bag erklæringen, at kongen fremover burde omgive sig med folkevalgte politikere og ministre, der enten selv var folkevalgte eller via love m.m. blev kontrolleret af flertallet af de folkevalgte i parlamentet, og ikke embedsmænd uden for folkelig kontrol.

Diplomatiske vendinger som denne samt den forsonlige holdning om at bevare kongedømmet

inden for en liberal forfatningsorden var blandt de afgørende forudsætninger for, at begivenhederne i Danmark fik et roligere forløb end i så mange andre europæiske lande. Kendetegnende for kontinuiteten i dansk forfatningshistorie er også, at de folkevalgte ministre de første mange år stadig blev betragtet som kongens embedsmænd. Først i 1909 afskaffes ministeruniformerne af den radikale statsminister C. Th. Zahle.

Ændringen i centraladministrationens organisering fra kancellier, kamre og direktioner m.v. til ministerier blev gennemført ved kongelig forordning af 24. november 1848, altså allerede et halvt år inden grundloven trådte i kraft d. 5. juni 1849.

Ministerialsystemet indførtes efter fransk forbillede. Det tidligere kollegiale system, hvor flere embedsmænd havde behandlet de samme sager, blev erstattet af en koncentration af ansvaret hos én person, nemlig ministeren. Også den videre organisation af ministeriet blev mere hierarkisk. Ministeriernes ressort blev defineret efter saglige hensyn, og igen efter inspiration fra Frankrig og andre europæiske lande blev antallet sat til 7. Dertil kom gennemførelsen af den regelbundne forvaltning, der allerede i en vis udstrækning var indført under det oplyste enevælde, hvis forvaltning dog også havde hvilet på kongens nådesakter.

Den nu mere konsekvent regelbundne forvaltning kunne også baseres på det forhold, at de akademiske sagsbehandlere i departementerne næsten udelukkende var jurister. I 1821 var det endda ved kongelig forordning blevet bestemt, at ministerielle embedsmænd skulle have taget den latinsk-juridiske eksamen ved universitetet. Dette retlige stillingsmonopol [2] blev dog ophævet i 1848 med oprettelsen af det statsvidenskabelige studium. I praksis gjaldt dog i lang tid fremover, at var man embedsmand, var man jurist - og mand - kunne det tilføjes.

Den regelbundne forvaltning muliggjorde adskillelsen af parlament og forvaltning og var dermed en vigtig del af den konstitutionelle bevægelses virkeliggørelse af magtfordelingslæren om adskillelsen af den lovgivende, udøvende og dømmende magt.

For så vidt angår adskillelsen af den lovgivende og udøvende magt, blev magtfordelingslæren i praksis omsat noget forskelligt i de europæiske lande. Dette gælder ikke mindst adskillelsen på det personelle plan. I Norge, der allerede i 1814 efter løsrivelsen fra Danmark havde fået sin egen grundlov, var det således blevet besluttet, at ministre ikke kunne være medlemmer af Stortinget. Denne bestemmelse gælder stadig. I Danmark blev det derimod accepteret, at både embedsmænd og ministre – altså personer med funktioner i den udøvende magt – kan være medlemmer af Rigsdagen. Embedsmændenes ret forankres i grundlovens § 60 (i dag § 30, stk. 2): ”Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, behøve ikke Regjeringens Tilladelse til at modtage Valget”. Denne beslutning om at give embedsmændene adgang til valg til den lovgivende forsamling og dermed et springbræt for en ministerkarriere var dog ikke ukontroversiel; 60 af grundlovens fædre stemte for, mens 57 stemte imod.

Den Grundlovgivende Rigsforsamling drøftede også, om embedsmændene skulle komme og gå med ministrene, eller om embedsværket skulle være permanent. Der blev bl.a. peget på, at hvis den til enhver tid siddende regering fik ret til at ansætte og afskedige embedsmænd efter forgodtbefindende, ville dette gøre det risikabelt for embedsmændene at engagere sig i partipolitik. Dette ville igen kunne føre til, at embedsmændenes andel af Rigsdagen ville blive meget beskeden, hvorfor folkestyret ville gå glip af en direkte repræsentation af den erfaring og ekspertise embedsmændene besad.

I første omgang lod rigsforsamlingen hensynet til det nye styres overlevelsesmuligheder veje tungere end hensynet til embedsmændene, der i samtiden i høj grad blev anset for en stand, der længe nok havde været rigeligt privilegeret. I Junigrundloven er det kun dommerstanden, der med § 78 (i dag § 64) i overensstemmelse med magtfordelingslæren fik et solidt værn mod politisk motiverede forflyttelser og afskedigelser. Dog blev domstolene med grundlovens § 77 (i dag § 63) berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Dertil kom, at embedsmænd med grundlovens § 22 (i dag § 27) sikret en pension, når de var uden skyld i afskedigelsen:

> ”[…] Kongen kan afskedige de af ham ansatte Embedsmænd. Disses Pension fastsættes i Overensstemmelse med Pensionsloven. Kongen kan forflytte Embedsmænd uden deres Samtykke, dog saaledes at de ikke derved tabe i Embedsindtægter, og at der gives dem Valget mellem saadan Forflyttelse og Afsked med Pension efter de almindelige regler […]”

Allerede i 1851 fulgte pensionsloven, der gav embedsmændene yderligere sikkerhed for en pension, der målt med datidens alen var ganske stor. Det må forstås, at beskyttelsen mod kongens og ministrenes frie adgang til at afskedige embedsmænd først og fremmest lå i pensionen. Beskyttelse i kraft af tjenestemandsretter, domstole og fagforeninger kom først til senere.

Til grund for denne lovgivning lå i høj grad den forestilling, at embedsmændene ville være loyale tjenere for det nye folkestyre, hvis de fik ansættelsesretlig og materiel sikkerhed.

Lønningsloven af 1860 kan ses som et yderligere forsøg på at befæste denne alliance mellem de nye folkevalgte magthavere og embedsstanden, der, om end den talte mange hoveder med nationalliberale sympatier, også havde tjent den gamle enevældige magthaver.

Lønningsloven sikrede alle ministerielle embedsmænd en månedlig gage, hvis størrelse var bestemt dels af anciennitet, dels af position i hierarkiet.

Efter lønningslovens ikrafttrædelse, og under indtryk af det territoriale tab som følge af den tabte krig mod Preussen og Østrig i 1864, gennemførtes en reduktion af topniveauet i centraladministrationen. Fra 1865 til 1885 blev antallet af departementschefer reduceret fra 15 til 9. I 1880 lå det totale antal embedsmænd i centraladministrationen omkring 150, hvilket var mindre end i enevældens sidste år.

Blandt de vigtigste motiver var lavere omkostninger og bedre styring. Men det talte også med, at når der totalt set blev færre embedsmænd, kunne de tilbageblevne gives en noget højere løn, hvilket igen blev antaget at ville styrke embedsmændenes loyalitet. Lønnen var dog stadig ikke særlig høj, men det blev ofte anført, at pensionen kunne ses som en kompensation herfor.

Den noget højere løn kompenserede for, at det blev gjort mindre lukrativt for embedsmænd at have bijobs, idet indtægterne herfra førte til reduktion i gagen fra hovedbeskæftigelsen. Når Rigsdagen ønskede at fratage embedsmændenes deres biindtægter, skyldtes det ikke mindst en forventning om, at det ville føre til en effektivisering af administrationen, når embedsmændene fremover skulle koncentrere sig om at være embedsmænd. Denne - i moderne terminologi - personalepolitiske målsætning forfulgtes yderligere i 1907, hvor lønningsloven blev revideret, således at bijob andre steder i centraladministrationen blev forbudt. Endvidere blev det påbudt, at alle ministerielle kontorer skulle have fast ekspeditionstid mindst 5 timer hver dag.

Den faste ekspeditionstid var dog ikke ensbetydende med, at alle embedsmænd var tilstede. Tværtimod var det normalt, at kun yngste fuldmægtig mødte om morgenen. Efter formiddagsjobbet mødte de andre op. Dette forhold beklages igen og igen. Selv hundrede år efter ministerialsystemets indførelse finder Finansministeriets daværende departementschef K.H. Kofoed anledning til at skrive en artikel, der blev bragt i Berlingske Tidende den 19. juni 1949 med titlen: ”Klokken 14 var han ikke kommet. Klokken 16 var han gaaet”.

I 1910 blev der afgivet en ”Betænkning angaaende Statstjenestemændenes indtægtsgivende Bivirksomhed”. [3] I følge betænkningen havde 65 pct. af ministerialembedsmændene biindtægter. Det gjaldt især for fuldmægtige og departementschefer og ikke så meget for kontorcheferne. Størstedelen af fuldmægtige med biindtægter havde samlet set en større personlig indtægt end kontorcheferne. Departementscheferne kunne typisk fordoble deres løn i kraft af biindtægter. For fuldmægtige stammede biindtægterne typisk fra formiddagsstillinger på advokatkontorer o.l. Topcheferne hentede i højere grad deres biindtægter fra bestyrelsesposter o.l.

Når der således tages højde for biindtægter, var indkomstforholdene for datidens embedsmænd ikke så ringe, og tendensen var, at lovgiverne øgede embedsmændenes materielle sikkerhed. Dette skete bl.a. i forventning om effektivitet og loyalitet. Det stod dog stadig til diskussion, om dette

var den rigtige vej. Således foreslog bondevennen Tscherning i 1857 og 1860 at erstatte de fastansatte departementschefer med midlertidigt ansatte og politisk udskiftelige generaldirektører, der til gengæld for denne ”erhvervsrisiko” skulle have en højere gage. Tschernings hovedbegrundelse var følgende:

> ”[…] en af de væsentligste Betingelser for, at en Regjering med politisk Ansvarlighed kan gribe Magten med Dygtighed […] er, at den kan skaffe sig en fortrolig og velment Understøttelse umiddelbart fra sine Undergivne [hvilket forudsætter] politiske Omskiftelser [i embedsværket]. [4]”

På samme tid gjorde Tscherning sig endvidere til talsmand for ophævelse af akademikernes retlige stillingsmonopol til højere stillinger i staten og juristernes faktiske stillingsmonopol til højere stillinger i departementerne. Hans vigtigste argument var, at kravet om eksamensbevis betød ”en Indskrænkning i Regjeringens Myndighed til at vælge, hvem den anser for den Bedste”. [5] Tscherning ønskede at sprænge, hvad han forstod som de lukkede cirkler og bane vejen for mænd af folket, som havde bevist deres dygtighed uden for universitetet og Slotsholmen.

Indtil systemskiftet i 1901 bestod landets regeringer stort set af godsejere og embedsmænd, der gjorde brug af deres grundlovssikrede valgbarhed til Rigsdagen eller lod sig udnævne til ministre uden forinden at være valgt som rigsdagsmænd.

Fra november 1848 til og med 1856 var, når der ses bort fra krigs- og marineministrene, 14 af 21 ministre rekrutteret blandt ministerialembedsmænd. Fra 1856 til og med 1865 var af 22 ministre 7 fra centraladministrationen, mens 13 andre var embedsmænd uden for centraladministrationen, herunder bl.a. Københavns Kommune. Fra Ministeriet Frijs i 1865 til systemskiftet i 1901 var af 40 ministre 18 godsejere, 20 embedsmænd, en arkæolog og en forsikringsmand. Blandt de 20 embedsmænd var 6 fra centraladministrationen, heraf 5 departementschefer.

Med til forklaringen på denne høje repræsentation af embedsmænd hører, at det dengang nærmest var utænkeligt, at andre end akademikere – og godsejere – blev ministre, og disse akademikere fandtes i stor koncentration og med en relevant faglig baggrund i centraladministrationen.

Det var altså ganske klart, at kontinuiteten, der trods alt havde præget udviklingen i styreformen og centraladministrationens organisation, var endnu mere udpræget på det personelle plan. I Statsrådet var kongen således stadig omgivet af personer, der oprindelig kom fra embedsværket, om end disse nu nød den stemmeberettigede del af nationens tillid.

Denne kontinuitet gav næring til bekymring for en restauration af det gamle regime, således som det var sket i bl.a. Preussen og de andre tyske lande. Denne bekymring fik yderligere næring, når eksempelvis indenrigsminister Bang, der selv var fra embedsstanden, i midten af 1850'erne forsøgte at unddrage en del ikke ubetydelige sager fra de skiftende ministre og i stedet lægge dem under permanente embedsmænd i centraladministrationen. Det hørte også med i billedet, at en stor del af embedsstanden efter nederlaget i 1864 opgav deres nationalliberale sympatier til fordel for mere nationalkonservative og revanchistiske strømninger, der i første række blev anført af godsejerne.

20 år senere indledtes den såkaldte provisorietid, som var det nærmeste Danmark kom på en restauration. Som konseilpræsident (statsministertitlen blev først indført i 1915) styrede den nationalkonservative godsejer Estrup landet med provisoriske finanslove efter, at den politiske proces i Rigsdagen var blevet blokeret på spørgsmålet, om København skulle befæstes eller ej.

Estrup betjente sig i høj grad af ministre fra embedsværket (jf. statistikken ovenfor). En stor del af disse kom fra forsvaret (se også tabel 4.12). Det er kendt, at oppositionelle offentligt ansatte blev afskediget, ligesom statstilskud til højskoler blev annulleret, når skolerne tjente som fora for ”agitation” mod befæstningen.

I hvor høj grad embedsmændene ikke kun påtog sig rollen som ministre, men også rollen som strategiske og taktiske rådgivere for ministrene står hen i det uvisse. Kildematerialet er meget

spinkelt. Derimod er det klart, at embedsmændene virkede som lydige tjenere for Estrups regeringer, selvom disse arbejdede på eller uden for grænsen af det konstitutionelle. Så vidt vides, blev der dog ikke afskediget én eneste ministerialembedsmand for oppositionelle sympatier eller virksomhed. Der skal dog huskes på, at afskedigelse ikke var den eneste sanktionsmulighed. Eksempelvis kunne avancementer af ellers kompetente embedsmænd blokeres.

Der er næppe tvivl om, at prøvelserne under provisorietiden i høj grad medvirkede til den mistillid mellem ministre og embedsmænd, der prægede den første tid efter systemskiftet, og medførte embedsstandens tilbagetrækning fra det politiske liv i rigsdag og regering.

Inden blikket rettes mod epoken fra 1901 til 1945, skal der dog gøres et kort spring fra den historiske til en forvaltningssociologisk betragtning. Formålet er at tydeliggøre, hvorledes centraladministrationen og dens embedsmænd allerede umiddelbart efter 1848 havde de fleste af de karakteristika, der indgår i den idealtype for bureaukratiet, som den tyske sociolog Max Weber (1864-1920) definerede, [6] og som siden har præget forestillingen om det klassiske ministerialbureaukrati.

Det idealtypiske bureaukrati har ifølge Weber følgende karakteristika:

- Forvaltningen er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt.
- Forvaltningen er regelbundet.
- Forvaltningen er saglig.
- Embedsmændene er jurister rekrutteret på grundlag af faglige kvalifikationer.
- Embedsmændene er i udgangspunktet ansat på livstid og på fuld tid. De aflønnes med en fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet og nyder pension efter tjenesten.

Som det skulle følge af den hidtidige redegørelse, svarer denne model i de fleste henseender til det danske ministerialsystem i epoken fra 1848 til 1901. Dog findes nogle afvigelser. En første mindre afvigelse består i, at det trods forskellige tiltag, herunder lønforhøjelser, ikke lykkedes Rigsdagen at afskaffe bibeskæftigelsen og sikre embedsmændenes tilstedeværelse på deres kontorer på fuld tid. En anden mindre afvigelse består i, at juristmonopolet var afskaffet retligt, om end det stadig bestod i praksis.

Der kan også spørges, om embedsværket helt overholdt den adskillelse af politik og forvaltning, som ligger i Webers krav om den saglige forvaltning. Det kan konstateres, at omkring halvdelen af epokens ministre rekrutteres fra embedsværket. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med en rolleforvirring. Det kan tænkes, at embedsmænd, så længe de bare var embedsmænd, holdt sig til det saglige. På den anden side var det for datidens embedsmænd stadig meget naturligt at se en ministerpost som afslutning på en succesfuld embedsmandskarriere. Dermed har embedsmændene haft et politisk perspektiv.

Sat på spidsen kan det siges, at i en epoke, der som den ældste i folkestyret typisk bliver opfattet som den klassiske, svarede selve embedsmandens rolle - til forskel fra hans ansættelsesforhold, uddannelsesbaggrund m.m. - ikke nødvendigvis helt til den rolle, som i forvaltningssociologien og i daglig tale opfattes som klassisk.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Her citeret fra Ebba Waaben: "Træk af embedsstandens stillings" i Ministerialforeningen: Centraladministrationen 1848-1948, s. 108, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1948

[2] Stillingsmonopolet i perioden 1821 – 1849 havde dog aldrig helt været uden undtagelser. Blandt andet havde der i Krigsministeriet og Marineministeriet været ansat en del officerer.

[3] Nummerering af betænkninger starter først i efterkrigstiden.

[4] Folketingstidende 1859-60, sp. 2092-93. Folketingstidende 1859-60, sp. 2092-93. Se også Ebba Waaben: "Træk af embedsstandens stillings" i Ministerialforeningen: Centraladministrationen 1848-1948, s. 121-122, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1948

[5] Folketingstidende 1860-61, sp. 1514. Se også Ebba Waaben ibid. s. 123

[6] Udgives posthumt i 1922 i ”Wirtschaft und Gesellschaft”, del III, kap. 6. Værket er ikke oversat til dansk. Men dele af værket er oversat til norsk i ”Max Weber – Makt og byråkrati”, Norsk Gyldendal, Oslo, 1982.
Webers idealtype bygger på observationer af bureaukratiets indretning i det Wilhelminske Preussen. Men idealtypen må ikke forveksles med en historisk eller aktuel virkelighed og er heller ikke et ideal i normativ forstand. Tværtimod er idealtypen udtryk for en bevidst énsidighed, hvor udvalgte træk ved en historisk eller aktuel virkelighed rendyrkes, således at der kan dannes kontraster til den virkelighed, man ønsker at undersøge. Spørgsmålet er så, om virkeligheden ligner idealtypen eller ej. På den måde bliver idealtypen et redskab til at forstå virkeligheden.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 4

Signalement af embedsmændene og ministrene

Formålet med dette kapitel er at give et signalement af embedsmændene og ministrene ud fra mere objektive kategorier såsom uddannelsesbaggrund, karriereveje, anciennitet m.m. Kapitlet supplerer dermed kapitel 3 om den historiske udvikling af embedsmandsrollen, der i høj grad blev defineret i forhold til ministerrollen. I kapitel 5 redegøres for de centrale udviklingstendenser af betydning for ministerfunktionen. Derefter redegøres i kapitel 6 for det aktuelle samspil mellem ministre og embedsmænd.

4.1 Centraladministrationens embedsmænd

4.1.1 Uddannelsesmæssig baggrund

Historisk var embedsstanden domineret af jurister, jf. kapitel 3. Men det øgede behov for planlægning og regulering af samfundslivet og økonomien førte til efterspørgsel på en viden, som juristerne ikke kunne tilfredsstille alene. Derfor er der i stigende omfang rekrutteret først cand.polit'er og senere også akademikere med nye typer samfundsvidenskabelige uddannelser, herunder især cand.scient.pol'er. Studiet i statskundskab – eller politologi – blev oprettet i 1959 på Aarhus Universitet. Det er altså først 223 år efter oprettelsen af den juridiske embedseksamen i 1736 [1] på Københavns Universitet og 111 år efter etableringen af det statsvidenskabelige studium til cand.polit. i 1848 samme sted, at disse traditionelle uddannelser udfordres. Derefter gik der yderligere nogle år, før de nye uddannelser havde uddannet kandidater, der fik stilling i centraladministrationen.

For cand.polit'ernes gennembrud var ikke mindst oprettelsen af Ministerudvalget for Økonomi og Forsyning (MØF) i 1947 af stor betydning. MØF blev betjent af DØS – Det Økonomiske Sekretariat, der i 1950 overflyttes til Finansministeriet, men i 1953 selvstændiggøres. Dermed var grundstenen til Økonomiministeriet lagt. Som det fremgår af nedenstående tabel, var denne generation af polit'er i begyndelsen af 60'erne nået frem til at besætte en væsentlig større andel af topchefstillingerne, end hvad tidligere generationer af polit'er havde formået.

Tabel 4.1. Centraladministrative topchefers* uddannelsesbaggrund 1935-97 angivet i procent

	1935	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1997
I. Generalister	**47**	**54**	**65**	**71**	**65**	**67**	**65**	**67**	**75**
Jurister	40	47	51	54	53	51	47	47	43
Økonomer, andre samf.vsk.udd	7	7	14	17	12	16	18	20	32
II. Specialister	**38**	**28**	**24**	**19**	**22**	**24**	**20**	**20**	**21**
Anden videregående uddann. **	20	17	15	13	16	17	12	13	16
Etatsuddannelse	18	12	9	6	6	7	8	7	5

III. Ingen videregående udd.	**9**	**11**	**5**	**7**	**3**	**1**	**3**	**0**	**1**
IV. Uoplyst	**6**	**6**	**6**	**3**	**10**	**7**	**13**	**13**	**2**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**99**	**101**	**100**	**99**
Total (N) antal topchefer	**45**	**112**	**125**	**150**	**174**	**177**	**198**	**203**	**244**

Bem.: *Topchefer er defineret som lønramme 38 og op.
**Ingeniører, arkitekter, læger, dyrlæger og andre ikke-samfundsvidenskabelige uddannelser.
Kilder: Tal for 1935-90: Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: "Bureaukrati og bureaukrater" Herning; Forlaget Systime, 1991.
Tal for 1997: ”Hof og Stat 1997”; ”Kraks Blå Bog 1997” og ”Hvem er hvem i den offentlige sektor” (Green 1997).

I 1950 var 54 pct. af topstillingerne besat af generalister, hvoraf de 47 var jurister. Det vil sige, at juristerne besatte 87 pct. af generalisttopstillingerne. I 1997 var juristernes andel af generalisttopstillingerne faldet til 57 pct. (43:75). Men juristerne er stadig den dominerende uddannelseskategori på topchefniveau. Kategorien ”Økonomer og andre samfundsvidenskabeligt uddannede” kan differentieres yderligere. I 1997 var 53 af topcheferne økonomer, 23 var politologer 2 var aktuarer og 1 var sociolog.

Tendenserne på topchefniveau genfindes i vid udstrækning, når uddannelsesbaggrunden for samtlige departementalt ansatte akademikere tages i betragtning for årene 1985 og 1995.

Tabel 4.2. Departementale akademikere i 1985 fordelt på de tre mest almindelige stillingskategorier til og med lønramme 37

1985	Jur.		Polit/Oecon		Scient.pol/ Adm		Anden samf.v. udd.		Anden vidensk. Udd.		I alt
Fuldmægtig	426	58%	148	20%	70	10%	41	6%	46	6%	731
Konsulent	11	21%	17	32%	1	2%	6	11%	18	34%	53
KontorChef	90	67%	33	25%	7	5%	1	1%	3	2%	134
I alt	527	57%	198	22%	78	8%	48	5%	67	7%	918

Kilde: Danmarks Statistik. Særkørsel for udvalget.

Tabel 4.3. Departementale akademikere i 1995 fordelt på de tre mest almindelige stillingskategorier til og med lønramme 37

1985	Jur.		Polit/Oecon		Scient.pol/ Adm		Anden samf.v. udd.		Anden vidensk. Udd.		I alt
Fuldmægtig	612	46%	223	17%	235	18%	122	9%	130	10%	1322
Konsulent	71	29%	55	22%	20	8%	29	12%	71	29%	246
KontorChef	100	50%	49	25%	20	10%	11	6%	20	10%	200
I alt	783	44%	327	18%	275	16%	162	9%	221	13%	1768

Kilde: Danmarks Statistik. Særkørsel for udvalget.

Juristerne dominerer stadig, om end deres samlede andel af de tre stillingskategorier er faldet fra 57 til 44 pct. Andelen af kontorchefer med juridisk embedseksamen er faldet fra 67 til 50 pct., mens juristernes andel af konsulentstillingerne er steget fra 21 til 29 pct. Økonomernes andel er nogenlunde konstant, når der ses bort fra et fald i andelen af konsulentstillingerne fra 32 til 22 pct. Scient.pol.'erne o.l. har fra et væsentligt lavere udgangspunkt fordoblet deres andel af fuldmægtige og kontorchefer.

Om humanisterne kan det siges, at en stor del af disse blev ansat i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Dengang var humanisternes ledighed på sit højeste, og det gav gunstige betingelser for at supplere departementernes næsten udelukkende samfundsvidenskabeligt

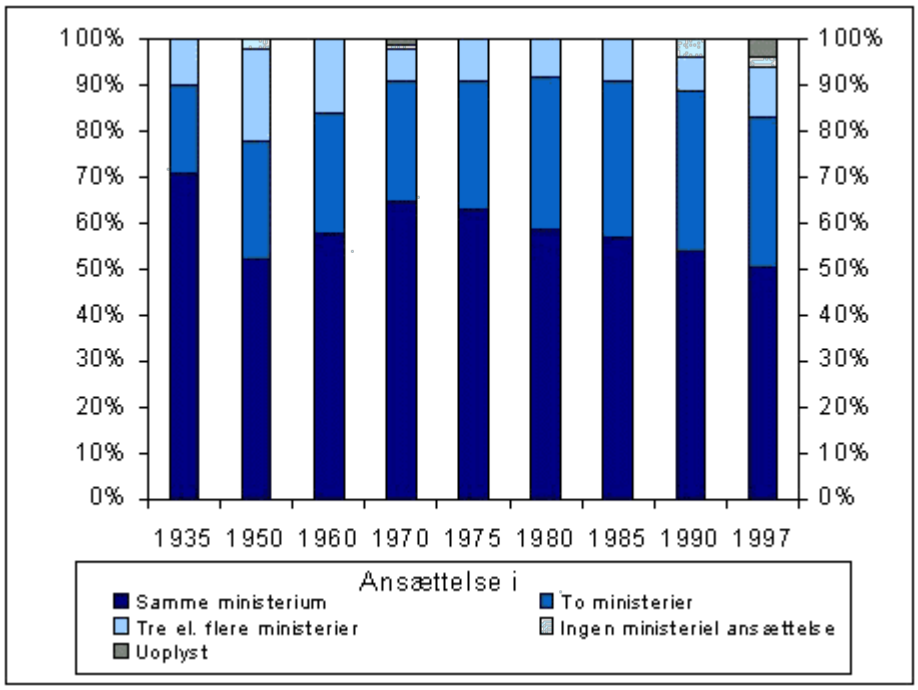
uddannede akademikerbestand.

4.1.2 Rekrutterings- og karriereveje

Et væsentligt formål for tjenestemandsreformen i 1969, der senere skal omtales nærmere, var at gøre rekrutterings- og karrierevejene mere åbne og dermed forbedre bl.a. centraladministrationens personalemæssige betingelser for at omstille sig i takt med det øvrige samfunds udvikling.

De vigtigste elementer i denne åbning er for det første den tidligere beskrevne indførelse af overenskomstansættelser. For det andet blev bestemmelserne om konkrete uddannelsesmæssige betingelser for ansættelse udeladt af tjenestemandsloven af 1969. Og for det tredje forbedrede loven betingelserne for anerkendelse af anciennitet og flytning af pension ved skift mellem ansættelse i den offentlige og private sektor.

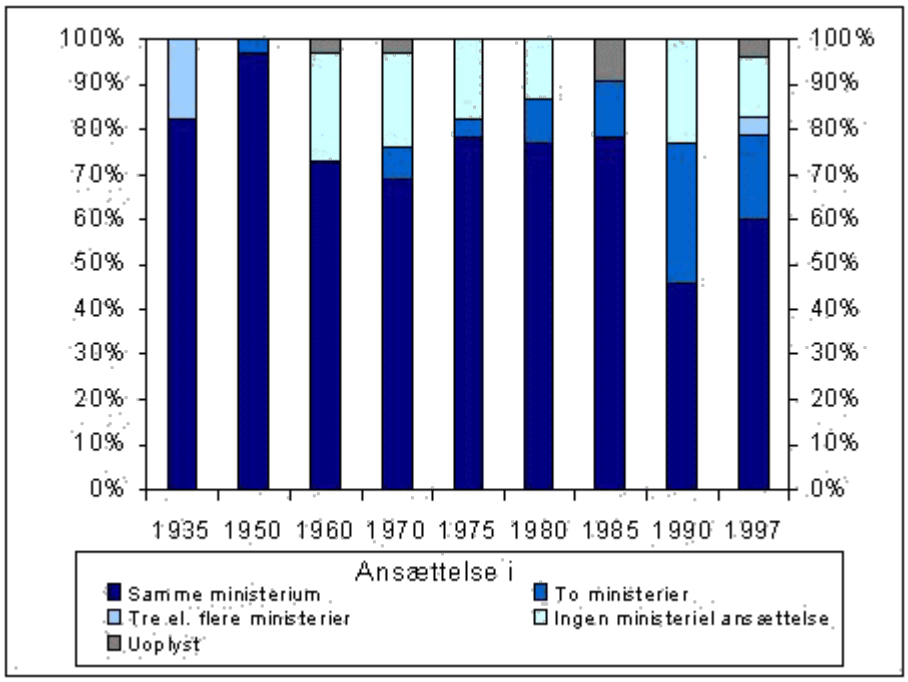
Figur 4.1. Karriereveje for generalister i topstillinger*



Bem.: *Fra lønramme 38 og op.
Kilder: Tal for 1935-90: Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: "Bureaukrati og bureaukrater" Herning: Forlaget Systime, 1991.
Tal for 1997: ”Hof og Stat 1997”; ”Kraks Blå Bog 1997”; ”Juridisk Økonomisk Stat 1995” og "Hvem er hvem i den offentlige sektor" (Green 1997).

Vekselvirkning mellem offentlig og privat virksomhed blev af kommissionen anset for gavnlig. Efter tjenestemandsreformen er rekrutterings- og karrierevejene blevet åbnet yderligere i kraft af bl.a. den såkaldte turnusaftale indgået i 1985, ifølge hvilken fuldmægtige i løbet af de første 10 års ansættelse skal gøre tjeneste 3 forskellige steder inden for ansættelsesområdet. Dog kan et af de 3 tjenestesteder ligge uden for ansættelsesområdet (ekstern turnus). Hvorledes den historiske udvikling af karrierevejene for generalister og specialister i centraladministrative topstillinger faktisk har været, ses af tabellen ovenfor.

Figur 4.2. Karriereveje for specialister i topstillinger*



Bem.: *Fra lønramme 38 og op.
Kilder: Tal for 1935-90: Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: "Bureaukrati og bureaukrater" Herning: Forlaget Systime, 1991.
Tal for 1997: ”Hof og Stat 1997”; ”Kraks Blå Bog 1997”; ”Juridisk Økonomisk Stat 1995” og "Hvem er hvem i den offentlige sektor" (Green 1997).

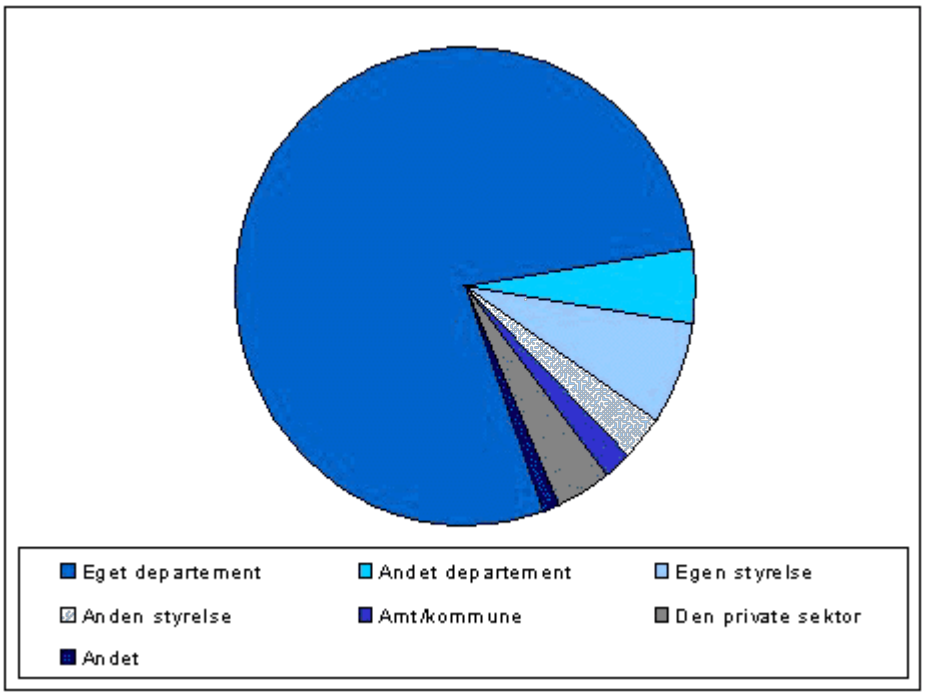
Som det fremgår, er det for såvel generalister som specialister i høj grad den husinterne merittering, der tæller. Dog er andelen af topchefer rekrutteret i eget ministerium faldet betydeligt efter at være toppet i begyndelsen af 70'erne.

Antallet af generalister, der har tjent i to ministerier ligger i efterkrigstiden nogenlunde konstant på en tredjedel eller lidt under. Ligeledes ligger andelen, der har gjort deres erfaringer i tre ministerier, nogenlunde konstant på 10 pct. Derimod hører det stadig til sjældenhederne, at generalisttopcheferne hentes uden for Slotsholmen i det private erhvervsliv, organisationer, forsknings- og uddannelsesmiljøer m.m.

Specialisterne rekrutteres i noget højere omfang - 10 til 20 pct. - uden for ministerieverdenen. Derimod er det logisk nok sjældent, at de fungerer som specialister i 3 ministerier.

Dette billede kan suppleres med nedenstående figurer, som viser udviklingen i departementernes rekruttering fra 1. januar 1992 til 31. december 1996. Undersøgelsen gælder ikke kun rekrutteringen af topchefer, men alle ansættelseskategorier fra lønramme 35 og opefter, herunder bl.a. specialkonsulenter, chefkonsulenter, kontorchefer, afdelingschefer, departementschefer m.m.

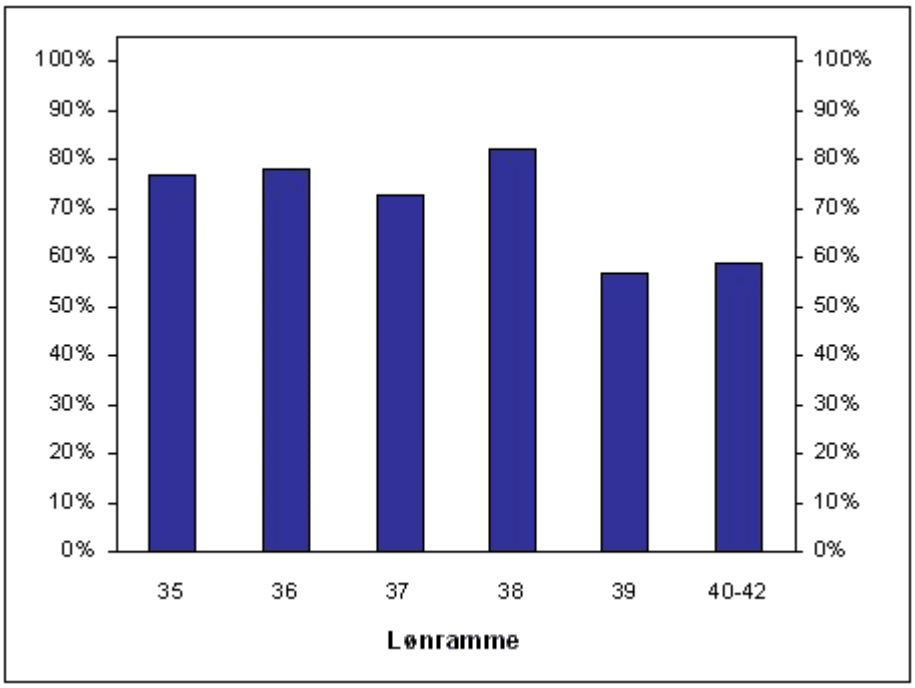
Figur 4.3. Rekruttering i departementerne (lr. 35-42) fra 1. januar 1992 - 31. december 1996



Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget.

Anlægges først en totalbetragtning, ses det, at 78 pct. rekrutteres fra eget departement. Tælles styrelserne inden for samme ministerområde med, stiger den husinterne andel til 83 pct. I alt 93 pct. rekrutteres fra staten, mens kun 2 pct. hentes fra amter og kommuner, 4 pct. fra det private erhvervsliv og 1 pct. fra andre steder.

Figur 4.4. Rekruttering inden for ministerområdet i departement og styrelser 1992-1996



Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget.

Differentieres derefter mellem forskellige lønrammer, så ses det af figuren ovenfor, at det især er stillinger i lønrammerne 35-38, der besættes med folk, der har vist deres værd i huset. Deres andel udgør mellem 73 og 82 pct. Markant lavere er andelen af husinterne, når det gælder besættelsen af stillinger i lønrammerne 39-42. Her ligger andelen på små 60 pct. De fleste af de, der kommer udefra, hentes fra andre departementer. Her har først Justitsministeriet og senere Finansministeriet været hovedleverandøren. I perioden 1992-1996 rekrutteres ingen fra det private erhvervsliv.

Statistik for andelen af embedsmændene, der undervejs i deres karriereforløb gør en afstikker til

amt, kommune, privat erhvervsliv eller organisationer i indland eller udland og derefter vender tilbage til centraladministrationen findes ikke. Efter alt at dømme står følgende betragtning, gjort af kontorchef Henry Stjernqvist i Ministerialforeningens jubilæumsbog fra 1948, dog stadig til troende:

> ”Der skal ikke her udtales nogen Mening om det ønskelige i, at Centraladministrationens Folk for en Tid overtager andre Stillinger, men blot peges paa, at det faktisk er yderst sjældent, at man vender tilbage, hvis man eengang har forladt den røde Bygning.” [2]

På denne baggrund kunne man fristes til at drage den slutning, at ministerrådgivningen i høj grad må være præget af verdensbilledet og kulturen ”i huset”. Helt så simpelt forholder det sig dog ikke. Ud over det forhold, at mellem 25 og 40 pct. af cheferne faktisk har gjort erfaringer i andre ministerier, hører det med til billedet, at embedsmænd i dag på alle niveauer indgår i formelle og uformelle netværk på tværs af ministerier og mellem den offentlige og private sektor. I 1993 blev antallet af tværministerielle udvalg, arbejdsgrupper o.l. opgjort til 800. [3] Dertil kommer kontakter med udlandet.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Etableringen af det juridiske fakultet går dog helt tilbage til grundlæggelsen af Københavns Universitet i 1479.

[2] Den røde bygning på Christiansborg Slotsplads 1 rummede i 1848 og mange år fremefter næsten hele personalet i centraladministrationen.

[3] ”The Europeanization of National Corporatism”, COS-rapport 4/199, s. 13.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 5

Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget beskrive og analysere udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier. I dette kapitel beskrives først en række centrale udviklingstendenser i samspillet mellem Folketinget og regering, i medierne og i centraladministrationen. Det er således antagelsen, at udviklingen på alle tre områder har haft væsentlig indflydelse på ministerfunktionen. Dernæst beskrives udviklingen i ministres tidsanvendelse og arbejdsfelt på baggrund af en undersøgelse af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997.

5.1 Samspillet mellem Folketinget og regering

De retlige rammer for samspillet mellem Folketinget og regering fremgår af Grundloven. Kernebestemmelserne er § 15, der indførtes ved grundlovsrevisionen i 1953 som en kodificering af det parlamentariske princip, der havde udviklet sig siden 1901, samt § 32, stk. 2, hvorefter statsministeren til enhver tid kan udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående folketingsmandater bortfalder. Derudover regulerer en række af grundlovens bestemmelser centrale funktioner, der er af betydning for samspillet. Det gælder f.eks. bestemmelserne om kompetencen til at handle i mellemfolkelige anliggender, om retten til at fremsætte lovforslag og om Folketingets kontrol med regeringen.

De senere årtiers ændringer i samspillet mellem Folketinget og regering er som hovedregel af ikke-retlig karakter. Det drejer sig bl.a. om en øget parlamentarisk aktivitet. I det nedenstående gives en oversigt over normer for samspillet af såvel retlig som ikke-retlig karakter.

5.1.1 Det parlamentariske princip og parlamentariske normer

Det parlamentariske princip, hvorefter ingen regering eller minister kan blive siddende, såfremt Folketinget udtaler sin mistillid, er centralt for samspillet mellem Folketinget og regering. I grundlovens § 15 formuleres dette princip således:

> ”Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham.
> Stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.”

Det parlamentariske princip kan siges at udgøre kernen i parlamentarismen eller parlamentarismen i snæver forstand. Parlamentarisme som styreform er imidlertid tillige karakteriseret ved en række ikke-retlige normer. Parlamentarisme i denne videre forstand vedrører udformning af træk, der

karakteriserer parlamentet, regeringen og samspillet mellem dem.

I et udviklingsperspektiv kan der være grund til særligt at fremhæve regeringsdannelsen og opfattelsen af, hvad der udgør et kabinetsspørgsmål, da der inden for disse områder har kunnet konstateres en væsentlig udvikling ikke mindst i 1980'erne.

Det følger forudsætningsvis af grundlovens § 15, at en regering ikke kan udnævnes, hvis det er åbenbart, at der eksisterer et flertal i Folketinget imod den. Det er imidlertid sjældent, at danske regeringer er flertalsregeringer. Mindretalsregeringer været reglen snarere end undtagelsen, hvilket selvsagt har stor betydning for samspillet mellem Folketinget og regering.

I efterkrigstiden har intet enkelt parti alene haft flertal i Folketinget. Flertalsdannelsen har derfor forudsat et samarbejde mellem to eller flere partier enten i form af en regeringskoalition eller et samarbejde af mere uformel art. I det sidste tilfælde har mindretalsregeringen et eller flere faste støttepartier, som under afstemninger af betydning for regeringens forbliven afgiver stemmer til fordel for regeringen. Frem til 1973 eksisterede der som hovedregel en betydelig parlamentarisk stabilitet i den forstand, at koalitionsregeringer enten kunne mønstre et flertal alene, eller at regeringen med støttepartier udgjorde et flertal i Folketinget.

Ved valget i 1973 ændredes sammensætningen af Folketinget markant, og det blev derfor langt vanskeligere at danne en regering med en fast parlamentarisk basis. Antallet af partier fordobledes således fra 5 til 10 samtidig med, at alle de gamle partier mistede mandater, jf. beskrivelsen nedenfor af udviklingen i partisystemet.

Den ændrede sammensætning af Folketinget fra 1973 har betydet mere usikre flertalsforhold end tidligere, og særligt 1970'erne var præget af en betydelig parlamentarisk ustabilitet med hyppige valg og svage mindretalsregeringer. Med dannelsen af det første ministerium Schlüter i 1982 blev der skabt et parlamentarisk flertal bag hovedlinierne i den økonomiske politik. På visse indenrigspolitiske områder og i forhold til sikkerhedspolitikken eksisterede der imidlertid et alternativt flertal uden om regeringen helt frem til valget i 1988, hvor det tredje ministerium Schlüter dannes.

Med dannelsen af det første ministerium Nyrup Rasmussen i januar 1993 kunne der for første gang i perioden efter 1973 sammensættes en flertalsregering. [1] Dog kun for en kort periode, idet regeringen ved valget i 1994 mistede sit flertal. Hovedtendensen i tiden efter 1973 er derfor fortsat mindretals- og koalitionsregeringer.

I forbindelse med ændringerne i forudsætningerne for regeringsdannelsen i tiden efter 1973 har også opfattelsen af, hvad der udgør et kabinetsspørgsmål ændret sig.

Der foreligger ikke et mistillidsvotum efter grundlovens § 15, hver gang en regering får et et flertal imod sig i Folketinget, men kun i de tilfælde hvor et forslag til vedtagelse af motiveret dagsorden indeholder ordet mistillid eller på anden vis klart tilkendegiver, at forslaget er ment som et mistillidsvotum. I de øvrige tilfælde, hvor regeringen kommer i mindretal, er det regeringen selv, der må vurdere, om den vil drage parlamentariske konsekvenser. Traditionelt har der dog kunnet formuleres en norm, hvorefter en regering vælger at gå af eller udskrive valg, hvis den på væsentlige områder ikke har mulighed for at få ført sin politik igennem. Forkastelse af et finanslovsforslag er det klareste eksempel på et spørgsmål, der i praksis vil blive gjort til et kabinetsspørgsmål.

I perioden fra 1982 til 1993 udfordredes denne norm imidlertid. Særligt under det første og andet ministerium Schlüter kom regeringen adskillige gange i mindretal på områder af væsentlig betydning for regeringens politik uden at gå af eller udskrive valg. Efter regeringsskiftet 1993 er de parlamentariske forhold imidlertid ændret, således at det nu igen er sjældent, at regeringen stemmes ned i Folketinget.

5.1.2 Opbruddet i partisystemet

Årsagen til de ændrede parlamentariske forhold efter 1973 skal findes i udviklingen i partisystemet.

Partisystemet før 1973 havde en række karakteristiske særtræk. Partierne havde for det første en bred folkelig forankring gennem en stor og aktiv medlemsorganisation. Partierne havde for det andet en nogenlunde klar klassemæssig basis. Partierne havde for det tredje en stor gruppe af kernevælgere, hvilket betød, at vælgervandringerne ved valgene var begrænsede. Endelig var det danske partisystem karakteriseret ved, at de fire gamle partier Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre til sammen udgjorde en betydelig majoritet i Folketinget. Som det fremgår af nedenstående tabel, udgjorde de fire gamle partiers andel af stemmerne således mere end 80 pct. i 1960'erne.

Tabel 5.1. De politiske partiers stemmeandel ved folketings-valg, 1960 – 1998.

	Stemmeandel, angivet i procent															
Partier	**60**	**64**	**66**	**68**	**71**	**73**	**75**	**77**	**79**	**81**	**84**	**87**	**88**	**90**	**94**	**98**
SD	42,1	41,9	38,2	34,2	37,3	25,6	30,0	37,0	38,3	32,9	31,6	29,3	29,8	37,4	34,6	36,0
V	21,1	20,8	19,3	18,6	15,6	12,3	23,3	12,0	12,5	11,3	12,1	10,5	11,8	15,8	23,3	24,0
KF	17,9	20,1	18,7	20,4	16,7	9,2	5,5	8,5	12,5	14,5	23,4	20,8	19,3	16,0	15,0	8,9
RV	5,8	5,3	7,3	15,0	14,4	11,2	7,1	3,6	5,4	5,1	5,5	6,2	5,6	3,5	4,6	3,9
SF	6,1	5,8	10,9	6,1	9,1	6,0	5,0	3,9	5,9	11,3	11,5	14,6	13,0	8,3	7,3	7,5
FP						15,9	13,6	14,6	11,0	8,9	3,6	4,8	9,0	6,4	6,4	2,4
CD						7,8	2,2	6,4	3,2	8,3	4,6	4,8	4,7	5,1	2,8	4,3
KFP					2,0	4,0	5,3	3,4	2,6	2,3	2,7	2,4	2,0	2,3	1,8	2,5
RB	2,2	1,3	0,7	0,7	1,7	2,9	1,8	3,3	2,6	1,4	1,5	0,5		0,5		
DKP	1,1	1,2	0,8	1,0	1,4	3,6	4,2	3,7	1,9	1,1	0,7	0,9	0,8			
VS				2,0	1,6	1,5	2,1	2,7	3,7	2,7	2,7	1,4	0,6			
EL														1,7	3,1	2,7
DF																7,4
Andre	0,4	3,6	4,1	2,0	0,2			0,9	0,4	0,1		3,8	3,3	3,0	1,0	0.1
"De 4 gamle"	86,9	88,1	83,5	88,2	84,0	58,3	65,9	61,1	68,7	63,8	72,6	66,8	66,5	72,7	77,5	72,8
Nettofor-skydning		5,5	7,6	11,6	9,5	29,1	17,9	18,2	10,6	12,5	10,8	9,2	6,0	14,5	10,0	11,9
Valgdel-tagelse	85,8	85,5	88,6	89,3	87,2	88,7	88,2	88,7	85,6	83,3	88,4	86,7	85,7	82,8	84,3	86,0

Bem.: Med ”De 4 gamle” menes Socialdemokratiet, Venstre, Det Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Ved valget i 1973 ændredes det danske partisystem fundamentalt. Som nævnt ovenfor fordobledes antallet af partier fra 5 til 10. De fire gamle partier opnåede tilsammen kun godt 58 pct. af stemmerne, og man skal frem til valget i 1984, før de fire partiers andel af stemmerne igen overstiger 70 pct. Samtidig øgedes nettoforskydningerne ved valgene betydeligt. [2] Af tabel 1 fremgår det, at nettoforskydningen i 1973 var helt oppe på 29,1 pct., og at nettoforskydningerne generelt var høje i 1970'erne. Nettoforskydningerne var dog aftagende i 1980'erne.

Tabel 5.2. Partiernes medlemstal, 1948-1995.

	Medlemstal (i tusinde)					
Partier	**1948**	**1966**	**1976**	**1981**	**1988**	**1995**
Socialdemokratiet	306	240	122	106	100	62

Venstre	198	169	110	95	82	83
Konservative	79	142	62	45	46	31
Radikale	33	30	20	13	10	6
Fremskridtspartiet			15	15	10	5
Kristeligt Folkeparti			11	11	9	7
Kommunisterne	45		10	10	9	
SF		6	6	5	9	7
Retsforbundet	11		2	2	1	
VS			2		1	
CD			2	2	2	1
Medlemmer i alt	672	587	362	304	279	202

Kilde: 1948-1988: Torben Worre: "Det politiske system i Danmark", København: Akademisk Forlag, 1989.
1995: Lars Bille: "Partier i forandring", Odense: Odense Universitetsforlag, 1997.

Tabel 5.3. Partiernes organisationsprocent, 1948-1995.

	Organisationsprocent (medlemmer i pct. af vælgere)					
Partier	**1948**	**1966**	**1976**	**1981**	**1988**	**1995**
Socialdemokratiet	37	22	13	10	10	5
Venstre	35	31	16	27	21	11
Konservative	31	27	37	10	7	6
Radikale	23	15	9	6	5	4
Fremskridtspartiet			4	5	3	2
Kristeligt Folkeparti			7	15	13	12
Kommunisterne	32	15	8	29	33	
SF		2	4	1	2	3
Retsforbundet	12		4	4		
VS			3		3	
CD			2	1	2	1
Den gennemsnitlige organisationsprocent	28,3	18,7	9,7	10,8	9,9	5,5

Kilde: 1948-1988: Torben Worre: "Det politiske system i Danmark", København: Akademisk Forlag, 1989.
1995: Lars Bille: "Partier i forandring", Odense: Odense Universitetsforlag, 1997.

De nye partier, som blev repræsenteret i Folketinget ved valget i 1973, adskilte sig generelt fra de gamle. Det kom bl.a. til udtryk ved, at de i modsætning til de gamle partier kun organiserede få medlemmer og generelt tillagde medlemsorganisationen mindre vægt i forhold til folketingsgruppen. [3]

Valget i 1973 medførte en række bratte ændringer, men samtidig har der været en langvarig tendens til, at også de fire gamle partier har ændret karakter. Forandringerne kommer til udtryk på flere felter. Som det fremgår af ovenstående tabel, har der således været et faldende medlemstal i de fire gamle partier i efterkrigstiden. Det betyder, at partierne i dag ikke længere har samme mobiliserende og socialiserende funktion som tidligere. Samtidig er også klassetilhørsforholdet svækket, således at vælgernes stemmeafgivelse i væsentligt mindre omfang bestemmes af klassetilhørsforhold.

Det skal bemærkes, at opbruddet i partisystemet ikke kan ses som udtryk for en generelt faldende

politisk aktivitet. I takt med at partierne mister medlemmer og status som folkelig indflydelses- og deltagelseskanal, øges deltagelsen på anden vis, f.eks. gennem medlemskab af interesse- og græsrodsorganisationer. Det samlede politiske landskab, ministeren skal forholde sig til, er dermed blevet mere differentieret end tidligere.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] SV-regeringen, der blev dannet for at bryde med den ustabile parlamentariske situation i 1970'erne, kunne inklusive 2 færøske medlemmer kun mønstre 88 mandater.

[2] Nettoforskydningerne defineres som de samlede forandringer i partiernes stemmeandel ved et valg, dvs. summen af de vindende partiers fremgang.

[3] Undtagelsen fra denne hovedregel er Kristeligt Folkeparti, der forholdsvis hurtigt opnåede en høj organisationsprocent.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 6

Samspillet mellem minister og embedsmænd

I dette kapitel gives en oversigt over samspillet mellem minister og embedsmænd. Formålet er at beskrive den rådgivning og bistand, ministeren modtager, herunder at belyse den rolle departementschefen, ministersekretariatet samt informationsmedarbejdere og andre særlige rådgivere spiller som sparringspartnere for ministeren. Endelig vil kapitlet beskrive, i hvilket omfang embedsmænd agerer på vegne af ministeren samt embedsmændenes rolle i forbindelse med samråd.

6.1 Udviklingen i embedsmandsrollen i efterkrigstiden

I kapitel 3 er den klassiske embedsmandsrolle beskrevet. Som det fremgår af kapitlet, udvikles der i Danmark i årene efter systemskiftet i 1901 en embedsmandsrolle, hvor der er en klar grænse mellem det politiske liv og embedsværket. Det er endvidere udvalgets vurdering, at denne adskillelse tillige prægede rådgivningen af ministrene, således at embedsmænd primært rådgav om de faglige aspekter af sager og i mindre grad om politisk-taktiske spørgsmål.

Der er i Danmark stadig en klar adskillelse mellem det politiske liv og embedsværket i den forstand, at ledende embedsmænd så godt som aldrig vælges til Folketinget eller udpeges til ministre. Til gengæld har der i efterkrigstiden kunnet iagttages en udvikling, hvor embedsværket i stigende omfang giver politisk-taktisk rådgivning til ministrene. Embedsmændene påtager sig i denne periode en rolle som sparringspartner for ministrene.

Skiftet sker ikke pludseligt. Der er tale om en gradvis udvikling, hvor grænserne for, hvilken politisk-taktisk rådgivning embedsmænd kan og vil give ministeren, rykkes. Det skal dog understreges, at embedsværket omkring 1960 stadig havde mange lighedspunkter med den klassiske embedsmandsrolle. De interviews med tidligere embedsmænd, der er gennemført som led i udvalgets arbejde, tegner således et billede af et embedsværk, som i mange af specielt fagministerierne kun nødigt gik ind i politisk-taktiske overvejelser.

Der er formodentligt flere årsager til udviklingen.

Den offentlige sektor og centraladministrationens rolle ændres for det første i efterkrigstiden. Fremvæksten af velfærdsstaten stiller stigende krav til en mere helhedsorienteret rådgivning fra embedsværkets side, samtidig med at kompleksiteten af de politiske problemstillinger øges, i takt med at den offentlige sektor påtager sig nye opgaver.

Den mindskede parlamentariske stabilitet efter 1973 stiller ligeledes ændrede krav til embedsmandsrådgivningen. Ministerens muligheder for at få gennemført sin politik er i stigende grad afhængig af i hvilket omfang, der kan opnås forhandlingsresultater på tværs af de mange partiers forskellige interesser.

Den øgede inddragelse af interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces i efterkrigstiden må for det tredje antages at stille ændrede krav til embedsmandsrådgivningen. På de enkelte

ministerområder vil der således ofte være et netværk af organiserede interesser, der i varierende omfang har indflydelse på både formuleringen og gennemførelsen af ministerens politik.

Endelig må udviklingen ses som en følge af, at kravene til rådgivningen fra politisk side i sig selv ændres. Ministrene har i stigende grad ønsket en anden type rådgivning end den rent faglige.

Det skal bemærkes, at udviklingen i rådgivningsrollen ikke har medført, at ministre i dag modtager rådgivning eller anden bistand i større omfang, når der er udskrevet valg. Det er nu som tidligere praksis, at rådgivning og bistand til ministeren begrænses til et minimum i det øjeblik, der indledes en valgkamp. En minister kan således alene modtage bistand til udarbejdelse af faktuelle baggrundspapirer eller indsamling af andet baggrundsmateriale som f.eks. statistik for udviklingen inden for ministeriets ressort, mens ministeriet under en valgkamp ikke vil producere taler til ministeren eller udsende publikationer o.l., der har et politisk indhold. Ministersekretariatet udgør dog en undtagelse, idet ministersekretærerne typisk ikke vil blive underlagt de samme begrænsninger under en valgkamp som det øvrige embedsværk.

6.2 Ministrenes vurdering af samspillet med embedsværket

På baggrund af de undersøgelser, der er gennemført som led i udvalgsarbejdet, er det udvalgets konklusion, at ministrene generelt er tilfredse med både den faglige og politisk-taktiske rådgivning samt den øvrige bistand, de modtager fra embedsværket. Både tidligere og nuværende ministre har således understreget centraladministrationens høje faglige standard og loyalitet over for den til enhver tid siddende minister. Det er udvalgets vurdering, at den høje tilfredshed bl.a. må ses på baggrund af udviklingen i embedsmandsrollen. Som det beskrives nedenfor, er det generelle billede, at embedsværket gennem de senere årtier har tilpasset sig nye opgaver og behov, således at embedsmænd i stigende grad yder en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

6.2.1 Ministrenes vurdering af den faglige rådgivning

Det generelle billede, der tegner sig med hensyn til den faglige rådgivning, er som nævnt en høj grad af tilfredshed blandt ministrene. [1] Ministrene giver samstemmende udtryk for, at embedsværkets faglige viden er på et meget højt niveau.

I 1997 modtog ministrene faglig rådgivning fra en bred kreds af embedsmænd i både departement og styrelser. [2] Departementschefen og afdelingschefer i departementet var dog de primære rådgivere. Dernæst kom ministersekretariatet og kontorchefer i departementet.

Den kritik af den faglige rådgivning, som ministre har givet udtryk for i de gennemførte interviews, vedrører ikke den faglige substans, men embedsværkets evne til at formidle det faglige, herunder primært formidlingen til en bredere offentlighed. Enkelte ministre har således nævnt, at embedsværket ikke altid kunne formidle den faglige substans på en levende måde i taler og artikler.

6.2.2 Ministrenes vurdering af den politisk-taktiske rådgivning

Vurderingen af den politisk-taktiske rådgivning varierer mellem ministrene. [3] Generelt er der dog tilfredshed med også denne side af embedsværkets rådgivning, om end ministrene er mindre tilfredse med den politisk-taktiske rådgivning end den faglige.

De forskellige holdninger til den politisk-taktiske rådgivning er særligt kommet til udtryk i de gennemførte interviews og må nok bl.a. ses som udtryk for, at kvaliteten af den politisk-taktiske rådgivning i højere grad end den faglige rådgivning er afhængig af ”kemien” mellem ministeren og embedsmændene. Særligt forholdet mellem minister og departementschef er vigtigt. Den personlige ”kemis” betydning bliver især fremhævet af ministre, som over tid har været chef for mere end et ministerium.

Ser man på holdningen til samspillet med embedsværket, var der blandt ministrene i 1997 generel enighed om, at der i det daglige samspil mellem minister og embedsmænd ikke eksisterer en skarp skillelinie mellem det faglige og politiske. Ministrene forventer endvidere, at embedsværket både formår at rådgive om faglige og politisk-taktiske spørgsmål, og oplever at embedsværket gerne rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst fremmes i Folketinget og i forståelse med interesseorganisationer og andre interessenter på ressortområdet.

Ministrene modtog politisk-taktisk rådgivning fra en bred kreds af embedsmænd i 1997, dog hovedsageligt embedsmænd i departementet. Det er departementschefen, som er den primære rådgiver. Dernæst kommer medierådgivere/informationsmedarbejdere samt øvrige chefer i departementet.

Den politisk-taktiske rådgivning, ministrene modtager, indbefatter dels form og timing ved lancering af politiske tiltag, dels overvejelser over taktik i forhold til andre politiske aktører.

6.2.3 Ministrenes vurdering af den øvrige bistand fra embedsværket

I lighed med den politisk-taktiske rådgivning er der forskellige erfaringer blandt ministrene med hensyn til den øvrige bistand fra embedsværket. Generelt opleves ministerbetjeningen dog som god. Flere tidligere ministre har til eksempel understreget, at de blev overraskede over, hvor omfattende ministerbetjeningen var, da de tiltrådte, og at det var vanskeligt at vænne sig til ikke at have ministeriets bistand, da de ophørte med at være ministre.

På baggrund af de interviews, der er gennemført, samt de vurderinger som kom til udtryk på udvalgets høring den 25. november 1997, kan der peges på forskellige områder, hvor ministre har oplevet ministerbetjeningen som mindre god. I det følgende beskrives disse problemområder. Det skal dog understreges, at udvalget ikke har noget grundlag for at betegne problemerne som generelle. Forventningen til og oplevelsen af ministerbetjeningen vil således være meget personafhængig.

Der er enkelte ministre, som har givet udtryk for, at embedsværket ikke formår at tænke nyt. Ifølge disse ministre leverer embedsværket en tilfredsstillende bistand inden for de vante rammer, men har vanskeligt ved at bryde disse rammer. Ser man på erfaringerne blandt ministrene i 1997, tyder resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen imidlertid ikke på, at embedsværkets evne til nytænkning opleves som et generelt problem. Næsten alle ministre beder f.eks. selv deres embedsmænd om at udvikle ny politik på områder, de synes er vigtige, og 2 ud af 3 ministre oplever tillige, at embedsværket af sig selv leverer forslag til nye, store politiske initiativer på deres ressortområde. Samtidig oplevede det store flertal af ministrene i 1997 ikke, at deres embedsmænd manglede forståelse for hverken deres egen eller deres partis politiske linie.

Som nævnt ovenfor har flere ministre givet udtryk for, at embedsmænd generelt har vanskeligt ved at skrive gode taler og artikler om faglige emner. Den samme opfattelse gør sig gældende i forbindelse med taleskrivning til officielle arrangementer som f.eks. middage, åbningshøjtideligheder o.l. Det skal dog nævnes, at selv de mest kritiske ministre samtidig kan pege på embedsmænd, der er dygtige til at skrive taler og artikler og til at ramme ministerens ”tone”. Flere ministre har i de gennemførte interviews givet udtryk for, at de i stigende grad, og efterhånden som de fik overblik over ressortområdet, valgte at få stikord til taler eller kun brugte den færdige tale som et udkast. Andre valgte at lade de embedsmænd, der kunne kunsten at skrive en god tale eller artikel, få alle opgaver af denne art.

Flere ministre har over for udvalget understreget, at de har oplevet bistanden i forbindelse med regeringsarbejdet, når dette vedrører spørgsmål uden for ressortområdet, som utilstrækkelig. Ministre, der har været tilfredse med den betjening, de modtager fra ministeriet i deres egenskab af forvaltningschef, har samtidig oplevet, at både embedsværkets evne og vilje til at bistå med rådgivning om andre ministeriers sager i forbindelse med f.eks. ministermødet var utilstrækkelig. Enkelte tidligere ministre, som har givet udtryk for, at de ikke oplevede embedsværkets bistand til ministeren i dennes egenskab af regeringsmedlem som tilstrækkelig, har samtidig fortalt, at de

selv valgte at foretage ændringer i ministeriet ved f.eks. at udbede sig kommentarer til dagsordenen for ministermødet fra fagkontorer eller overlod forberedelsen af ministerens deltagelse i regeringsmøder og -udvalg til et særskilt sekretariat eller ministersekretariatet.

I de gennemførte interviews, er der ministre, som giver udtryk for, at de foretrak selv at stå for al kontakt til partiet, mens andre ministre har oplevet det som et problem, at de ikke kunne modtage tilstrækkelig bistand i relation til partiet eller deres valgkreds. Som det er beskrevet i kapitel 2, har bistand til ministeren i dennes egenskab af partipolitiker traditionelt været betragtet som en opgave, der ikke kunne løses af embedsværket, dog særligt hvis der var tale om rene partipolitiske aktiviteter. Hvad der har været betragtet som rene partipolitiske opgaver har imidlertid varieret. Embedsværket har f.eks. ofte leveret baggrundsmateriale og faktuelle bidrag til taler, ministeren skulle holde i partimæssige sammenhænge. Derudover har ministersekretariatet i nyere tid i højere grad end det øvrige ministerium haft forbindelse til ministerens parti i forbindelse med bl.a. den praktiske planlægning af møder, taleskrivning o.l.

Et sidste område, hvor ministre har oplevet, at den bistand, de fik, ikke var tilstrækkelig, er embedsværkets evne til at håndtere medierne og relationen til offentligheden. I 1997 var det dog kun et mindretal af ministrene, som oplevede, at deres ministerium var dårligt til at informere offentligheden om ministerens politik. Dette resultat bør formodentligt ses i lyset af, at der i de senere år er blevet rekrutteret informationsmedarbejdere i ministerierne, jf. nedenfor.

6.3 Departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren

6.3.1 Udviklingen i departementschefernes rådgivning af ministeren

På baggrund af de interviews, der er gennemført med tidligere ministre og departementschefer, tegner der sig et klart billede af, at departementschefens rolle som rådgiver for ministeren i lighed med embedsmandsrollen generelt er ændret inden for de sidste 30 år.

Omkring 1960 var den typiske departementschef primært en faglig sparringspartner for ministeren, mens den politisk-taktiske rådgivning og sparring havde en mindre fremtrædende rolle. Den ”klassiske” departementschef havde samtidig en funktion som vogter over ministeriets interesser og faglighed.

Der var naturligvis undtagelser. Mest markant i de økonomiske ministerier og Statsministeriet, hvor både behovet for politisk-taktisk rådgivning og de øverste embedsmænds evner for og vilje til at dyrke denne side af rådgivningen synes at være stigende fra midten af 1960'erne. I den øvrige centraladministration var billedet imidlertid præget af tilbageholdenhed med hensyn til politisk-taktisk rådgivning.

Det hører med til beskrivelsen af den ”klassiske” departementschef, at en minister, som ikke følte, at samarbejdet med departementschefen var vellykket, kun oplevede at have få muligheder for at gøre noget ved dette. En departementschef var som udgangspunkt ansat til pensionsalderen, med mindre vedkommende selv ønskede andet. Udvalget er kun stødt på en enkelt undtagelse fra denne hovedregel, idet en minister trods de vanskeligheder, det medførte, valgte at udskifte sin departementschef.

Udviklingen bort fra den ”klassiske” departementschef til nutidens departementschefer foregår gradvist, men det er udvalgets indtryk, at der særligt i 1960'erne og 1980'erne sker et skift.

I 1960'erne øges bistanden til ministrene i bl.a. Statsministeriet og de økonomiske ministerier, og embedsværket i disse ministerier vælger i deres rådgivning at gå længere ind i det politisk-taktiske end hidtil.

Skiftet i 1980'erne må formodentlig begrundes med to ting. På baggrund af de gennemførte

interviews er det for det første udvalgets indtryk, at der blandt flere af ministrene i det første ministerium Schlüter var et klart ønske om øget politisk-taktisk rådgivning. Det var for det andet opfattelsen i departementschefskredsen, at det var nødvendigt at gå mere ind i den politisk-taktiske rådgivning end hidtil og i det hele taget styrke ministerbetjeningen, bl.a. gennem den udbygning af ministersekretariaterne, som beskrives nedenfor.

Ændringen i departementschefrollen indebærer, at departementscheferne i stadig større grad giver politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Flere interviewpersoner har således understreget, at posten som departementschef i dag kun besættes med personer, som både besidder en stor faglig viden, og som har bevist, at de er i stand til at varetage rollen som sparringspartner for ministeren. Kombinationen af funktionen som rådgiver for ministeren og funktionen som chef for forvaltningen i én stilling – departementschefens – er dermed et væsentligt træk ved det danske politisk-administrative system.

Stillingens karakter af livstidsstilling er også ændret. Selvom departementschefer som hovedregel ikke ansættes på åremål, fungerer ansættelsesforholdet i stigende grad reelt som en ansættelse i et begrænset åremål. Som det er beskrevet i kapitel 4, har den gennemsnitlige anciennitet for departementschefer således været faldende siden midten af 1970'erne. Dette hænger formodentligt bl.a. sammen med, at den arbejdsbyrde, der typisk er forbundet med stillingen som departementschef, ikke gør det attraktivt at forblive i stillingen i mere end et begrænset antal år.

Endelig oplever ministrene det i stigende grad som en reel mulighed at skille sig af med en departementschef, hvis samarbejdsforholdet ikke er vellykket. Flere tidligere ministre har beskrevet det sådan, at det selv i begyndelsen af 1980'erne var en utænkelig tanke for en minister at skille sig af med en departementschef, selvom samarbejdsforholdet var anstrengt. I dag accepteres det i stigende grad, at det kan være nødvendigt for en minister at finde en ny departementschef, hvis samarbejdet ikke er vellykket. Det skal dog understreges, at udvalget ikke kender til eksempler på, at sådanne udskiftninger er sket med udgangspunkt i partipolitiske kriterier.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Ved faglig rådgivning menes rådgivning, der primært er baseret på faglige vurderinger, f.eks. af juridisk eller økonomisk karakter. Sondringen mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning, som anvendes i det følgende, er i høj grad en analytisk sondring, idet det faglige og politisk-taktiske i det daglige flyder sammen.

[2] Oplysningerne for 1997 stammer fra en undersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III, hvor 17 ud af 20 ministre svarede på et spørgeskema om ministerbetjeningen.

[3] Politisk-taktisk rådgivning er i spørgeskemaerne defineret som rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 7

Ministerbetjening i udvalgte lande

Ifølge udvalgets kommissorium skal redegørelsen indeholde en beskrivelse og en analyse af ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen.

Udvalget har foruden Sverige og Norge også set på ministerrådgivningen i Storbritannien, hvis ministerielle system har en række grundtræk til fælles med det danske, men også væsentlige træk der er forskellige, herunder brug af juniorministre og særlige politiske rådgivere.

En del af grundlaget for udvalgets beskrivelser og analyser er, at delegationer fra udvalget har besøgt de tre landes hovedstæder og interviewet nuværende og tidligere ministre, topembedsmænd og særlige politiske rådgivere. En fortegnelse over interviewpersonerne findes i bilag 7.

Redegørelserne for ministerbetjeningen i de tre lande er hovedsageligt deskriptiv, men indeholder også vurderinger, hvor udvalget mener, at der er tilstrækkelig empirisk belæg. En egentlig sammenligning af de forskellige systemers præstationsevne målt på parametre som evnen til at udvikle og implementere ny politik er vanskelig at gennemføre, selv om systemerne har en række lighedspunkter, herunder bl.a. principperne om parlamentarisme og partineutrale embedsværk. Årsagen er, at forekomsten og brugen af politiske embedsmænd og juniorministre ikke er den eneste forskel, mens alle andre faktorer er konstante. En lang række faktorer varierer i og uden for departementerne, herunder eksempelvis valgsystemerne og de parlamentariske styrkeforhold. Disse faktorer skulle tages med i betragtning, hvis ambitionen om en egentlig sammenligning skulle indløses.

7.1 Ministerbetjening i Sverige

I Sverige giver ministerbetjeningen, herunder brugen af politiske embedsmænd, ikke anledning til megen debat i offentligheden og forskningen. Den kritik, som af og til bliver rettet mod ordningen, vedrører ikke så meget selve organisationen af ministerbetjeningen, men snarere at der har været en tendens til, at antallet af politisk rekrutterede øges. Der er ikke fra officielt hold igangsat tiltag, der sigter på større justeringer.

7.1.1 Forfatning og parlament

For udviklingen af den konstitutionelle ret i Sverige er året 1809 skelsættende. Dette år måtte kongen afstå først Finland og siden magt til Riksdagen. Den nye magtdeling blev kodificeret i dokumentet Regeringsformen, der sammen med tre andre grundlove, herunder Successionsordningen fra 1810, Tryckfrihetsförordningen fra 1949 og Yttrandefrihetsgrundlagen fra 1991, og 33 andre love samt revisioner heraf udgør dagens konstitutionelle grundlag.

Selv om den ikke er samlet i ét dokument, er den svenske forfatningsret sammenlignet med den danske i højere grad kodificeret, og denne kodificering er ofte af nyere dato. En af forklaringerne er, at ændringer af de forskellige dele af det svenske forfatningsgrundlag generelt ikke forudsætter kvalificeret flertal i parlamentet. Undtagelsen udgøres siden 1979 af Regeringsformens kapitel 2 om borgerlige frihedsrettigheder.

Det svenske parlament, Riksdagen, bestod frem til 1971 af to kamre, men udgøres i dag af én

forsamling på 349 medlemmer. Nyordningen for rigsdagen fandt sted omtrent samtidig med, at der blev indført et fuldstændigt proportionalt valgsystem. Før 1970 favoriserede valgsystemet de store partier, mens det siden alene har været spærregrænsen på 4 pct., der har været til fordel for denne gruppe af partier. Disse ændringer har medført en øget tendens til dannelse af koalitions- og mindretalsregeringer. [1] Mens socialdemokraterne alene eller med andre partier regerede uafbrudt i perioden fra 1936 til 1976, [2] er regeringsmagten i perioden 1976 til 1994 skiftet 4 gange mellem socialdemokratiske regeringer og borgerlige regeringskoalitioner. De fleste regeringer har været mindretalsregeringer. [3] Primo 1998 er 7 partier repræsenteret i Riksdagen.

7.1.2 Samspillet mellem parlament og regering

Som i andre parlamentariske systemer tager samspillet mellem Riksdag og regering primært form af forhandlinger om lovgivningsarbejdet og de forskellige former for kontrol, parlamentet udøver.

Som i Danmark behandles lovforslag efter fremsættelsen i permanente parlamentsudvalg (utskot), hvoraf der er i alt 16. Disse forhandler om en indstilling med eventuelle reservationer. Medlemmerne af udvalgene udvikler ofte en vis specialviden. Det kommer til udtryk, når de bl.a. udpeges af regeringen som medlemmer af udvalg, der skal forestå udredninger, og i visse tilfælde som medlemmer af bestyrelser for statslige styrelser (verk). Til forskel fra Danmark og de fleste andre parlamentariske stater har udvalgene, bortset fra forfatningsudvalget (Konstitutionsutskottet), ikke til opgave at kontrollere regeringens administrative embedsførelse og forvaltningen. Regeringsformens kapitel 11, § 7 forbyder ministrene at blande sig i konkrete sager i de statslige styrelser o.l. [4] Dermed kan ministeren (statsråden) heller ikke af Riksdagen gøres ansvarlig for konkrete afgørelser i styrelserne. Parlamentarismen er på dette felt indskrænket til, at Riksdagen kan ændre den eller de love, som forvaltningen er baseret på. Som i Danmark har lovene dog i stigende grad karakter af rammelove.

Riksdagens kontrol med regeringen og ministrene tager i høj grad form af spørgsmål og forespørgselsdebatter. Dertil kommer forfatningsudvalget og Riksdagens revisorer.

Forfatningsudvalgets rolle er beskrevet i regeringsformen, der er den ene af Sveriges grundlove. I kapitel 12, § 1 er det om udvalget bestemt følgende:

> ”Konstitutionsutskottet skall granska statsrådens tjänesteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlinger som hör till dessa ärenden. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänesteutövning eller handläggningen av regeringsärende.”

Kontrolfunktionen vedrører i praksis to områder, som udvalgets arbejde er fordelt nogenlunde ligeligt imellem. Dels ministrenes tjenesteudøvelse, dels administrationen i departementerne, men jf. ovenfor ikke styrelserne. Udvalget afgiver årligt en rapport til den samlede Riksdag. Over tid er udvalgets kontrolaktivitet intensiveret. Antallet af møder er øget, og nye kontrolformer er indført. Eksempelvis har udvalget siden 1988 haft mulighed for at holde offentlige høringer med spørgsmål til ministre og embedsmænd.

7.1.3 Samspillet mellem regering og minister

I Sverige er regeringen kollektiv eller kollegial. Ikke kun i politisk, men også i formel forstand. Med få undtagelser er det regeringen som helhed og ikke den enkelte minister, som giver overordnede direktiver til embedsmændene, og disse direktiver binder samtlige ministre. Denne formelle kollegialitet og det dertil hørende større behov for koordination findes ikke i Danmark, men i bl.a. Storbritannien, der ligesom Sverige har kollegialt ministerstyre. I Storbritannien koordineres regeringens politik af Cabinet Office. I Sverige har Statsrådsberedningen denne funktion.

Ud over at fungere som sekretariat og samordningsorgan for den samlede regering fungerer Statsrådsberedningen også som statsministerens personlige sekretariat. Som institution rækker Statsrådsberedningen længere tilbage end indførelsen af statsministerembedet i 1876. Statsrådsberedningen betegnede således oprindeligt statsrådernes møde, hvor de forberedte sager, der

skulle forelægges kongen. I dag betegnes ministermødet som enten allmän beredning (større politiske sager og diskussioner) eller lunch beredning. Statsrådsberedningen tæller omkring 60 ansatte. Antallet af politiske rådgivere er væsentligt større end i de øvrige departementer. Antallet af statssekretærer afhænger dels af, hvordan statsministeren har valgt at organisere regeringsarbejdet, dels af om det er en koalitionsregering eller en etpartiregering. Under den nuværende socialdemokratiske etpartiregering findes kun én statssekretær i Statsrådsberedningen.

Statsrådsberedningen ledet af statsministeren står i spidsen for de øvrige departementer, der i overensstemmelse med den kollegiale regeringsform er samlet i et ”regeringskansli”, hvis opgaver defineres i regeringsformen, kapitel 7, § 1:

> ”För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår department för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellem departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.”

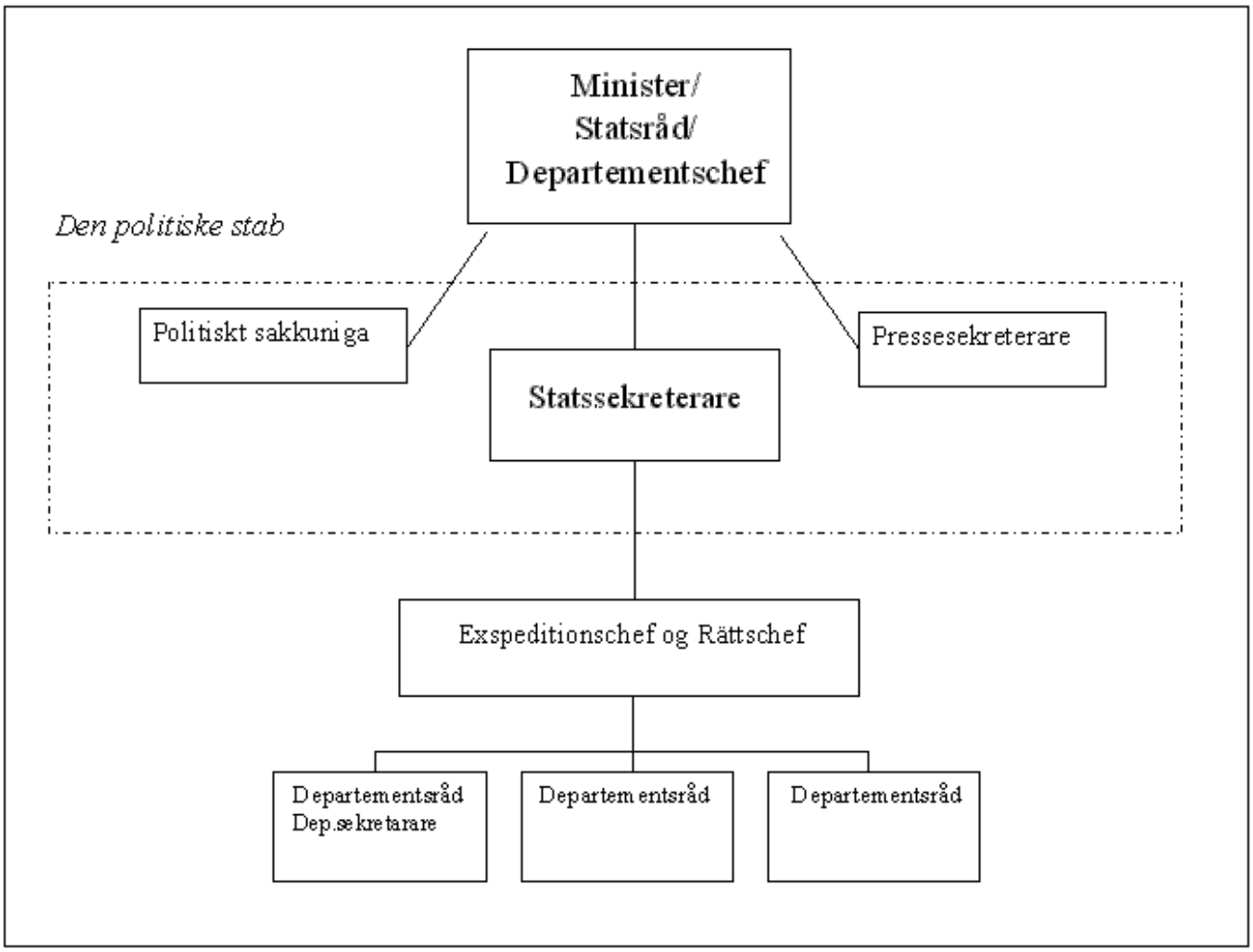
Efter den 1. januar 1997 er Regeringskansliet én myndighed under statsministerens ledelse, hvilket bl.a. betyder, at tjenestemænd er ansat i Regeringskansliet og ikke i de enkelte departementer. Fordelingen af Regeringskansliets samlede budget til de forskellige departementer afgøres af regeringen efter udredning af Förvaltningsavdelingen i Regeringskansliet. Förvaltningsavdelingen i Regeringskansliet varetager administrations- og personaleopgaver for det samlede regeringskancelli. Regeringskansliet med dets departementer, men eksklusiv ambassaderne, tæller 3.200 ansatte. Dertil kommer styrelserne, hvis afgørelser som nævnt ligger uden for ministerens kompetence og ansvar. Til gengæld findes særlige forvaltningsdomstole, hvor Regeringsrätten er den højeste.

7.1.4 Det departementale hierarki

Efter ministeren følger statssekretæren. Derefter kommer ekspeditionschefen og retschefen, [5] som er de øverste faste embedsmænd, efterfulgt af departementsråder, som svarer til danske kontorchefer, og departementssekretærer, som svarer til danske fuldmægtige. Ministerens politisk sagkyndige og pressesekretær er placeret i den politiske stab, men uden for linien. Denne kommandovej er fastlagt i Departementsförordningen, der dog ikke omtaler den politisk sagkyndige, pressesekretæren og de laveste grader af de faste embedsmænd.

Departementernes organisation blev reformeret i 1965. Indtil da var de delt i en politisk afdeling (statssekretærafdeling), en afdeling for løbende sager (ekspeditionschefafdeling) samt i flertallet af departementerne en juridisk afdeling. Denne organisation skabte imidlertid en uhensigtsmæssig deling mellem det politiske og det faglige og medførte derudover en betydelig arbejdsbelastning for statssekretærafdelingerne. Med reformen blev de forskellige funktioner integreret i sagligt sammenhængende enheder. Samtidig blev en betydelig del af administrationen uddelegeret til styrelser. Kommandovejen i et svensk departement fremgår af figuren nedenfor.

Figur 7.1. Det departementale hierarki i Sverige



(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] De institutionelle ændringer har dog ikke været den eneste årsag. I samme periode har der kunnet påvises større vælgervandringer ved valgene og en mindsket partiloyalitet.

[2] I krigsårene 1939-45 blev Sverige regeret af en samlingsregering, hvori også socialdemokraterne deltog. 1951-57 regerede socialdemokraterne i koalition med Centerpartiet.

[3] Denne opgørelse, som gentages i afsnittene om Norge og Storbritannien, tæller kun antallet af mandater i regeringen og ikke i regeringens parlamentariske grundlag.

[4] Denne opdeling skal ikke kun aflaste ministrene, men bygger også på en opfattelse af forvaltningsfunktionen som svarende til domstolsvirksomhed. Undtagelsen fra denne principielle opdeling er det svenske udenrigsministerium.

[5] I nogle departementer varetages funktionen som ekspeditionschef og retschef af en enkelt person.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kapitel 8

Udvalgets sammenfattende vurderinger

I de foregående kapitler er der tilvejebragt et grundlag for at vurdere forholdet mellem minister og embedsmænd samt fordele og ulemper ved særlige rådgivere. I dette kapitel sammenfattes de centrale konklusioner i beskrivelserne, og der redegøres for udvalgets vurderinger.

8.1 Den klassiske embedsmandsrolle

Ifølge kommissoriet skal udvalget give en beskrivelse og analyse af den klassiske embedsmandsrolle.

Det er udvalgets opfattelse, at der som udgangspunkt for meget af debatten om forholdet mellem minister og embedsmænd findes en forestilling om en klassisk embedsmandsrolle, men at den embedsmandsrolle, der anvendes som målestok ved vurderingen af nutidige forhold, ofte er baseret på en forestilling om et ideal snarere end en historisk forekommende embedsmandsrolle. I forestillingen om den klassiske embedsmandsrolle og det klassiske bureaukrati indgår bl.a.,

- at forvaltningen er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt,
- at forvaltningen er regelbundet,
- at forvaltningen er saglig,
- at embedsmændene er jurister rekrutteret på grundlag af faglige kvalifikationer,
- at embedsmændene i udgangspunktet er ansat på livstid og på fuld tid, at de aflønnes med en fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet og nyder pension efter tjenesten.

Udvalget har set det som sin opgave at sammenholde dette idealbillede med den faktiske udvikling i embedsmandsrollen i Danmark, således at den nyere udvikling af embedsmandsrollen kan vurderes i lyset af en historisk baseret beskrivelse af den klassiske embedsmandsrolle. I kapitel 2 er der derfor givet en redegørelse for hovedpunkter i embedsmandsrollens udvikling fra 1848 til Anden Verdenskrigs afslutning.

Den historiske redegørelse viser, at udviklingen i embedsmandsrollen bedst lader sig beskrive ved at skelne mellem tiden før og efter systemskiftet i 1901. I begge perioder kan man genfinde en række af de karakteristika, der kendetegner bureaukratiet og embedsmandsrollen i idealforestillingen. Forvaltningen opbygges således efter 1848 som et hierarki med ministeren i spidsen, forvaltningen var stærkt regelbundet, embedsmænd var som oftest uddannet jurister og embedsmændene var sikret en fast løn og pension. På en række punkter er perioden efter 1901 imidlertid mere i overensstemmelse med idealet end perioden fra 1848 til 1901.

I perioden fra 1848 til 1901 var der således ingen klar adskillelse mellem embedsværket og det politiske liv. Embedsmænd valgtes til eksempel i stort tal til Rigsdagen og blev ofte udnævnt til ministre. Datidens embedsmænd adskilte sig endvidere fra idealmodellen ved ofte at have bijobs ved siden af stillingen som embedsmand.

Fra 1901 trækker embedsværket sig tilbage fra det politiske liv. Andelen af embedsmænd, der

bliver rigsdagsmedlemmer eller ministre, falder således mærkbart. Der opstår dermed en skarpere adskillelse af det politiske liv og embedsværket, end det kendes i en række andre europæiske lande. Som en følge af den politiske udvikling, der leder frem til systemskiftet, bliver embedsmandsrollen i Danmark efter 1901 i højere grad lig den saglige administrator og sagsbehandler. Det er tillige medvirkende til, at embedsmandsrollen tilnærmes det beskrevne ideal, at arbejdstidsbestemmelserne skærpes, således at embedsmændenes arbejdstid øges.

På baggrund af de kilder, som er tilgængelige, er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang embedsmænd rådgav ministrene, og hvilket indhold rådgivningen havde. Meget tyder imidlertid på, at rådgivningen efter 1901 primært var faglig, og i mindre grad var integreret med en politisk-taktisk rådgivning, end det er tilfældet i dag. Samtidige erindringer og beskrivelser af samspillet mellem ministre og embedsmænd viser til eksempel, at der i de første år efter systemskiftet var en betydelig mistro mellem ministre og embedsmænd, der næppe har givet grundlag for det, som med et nutidigt begreb ville kunne betegnes som politisk sparring.

8.2 Udviklingen i samspillet mellem minister og embedsmænd de senere årtier

8.2.1 Udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal beskrive og analysere udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier.

Ministerens funktioner er blevet beskrevet ved at skelne mellem ministerens rolle som forvaltningschef, herunder opgaverne som regeringsmedlem, og rollen som partipolitiker. Afvejningen af de to roller kan variere fra minister til minister, men for alle ministre vil funktioner knyttet til disse roller udgøre kernen i ministerfunktionen. Tidsmæssigt er det for alle ministre forvaltningscheffunktionen, der er mest krævende.

En sammenligning af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997 på forvaltningscheffunktionen viser, med de forbehold der er knyttet til en sådan opgørelse, at bl.a. ministerens fremtræden i medier og offentligheden samt deltagelsen i EU-møder og internationale møder i dag vejer tungere tidsmæssigt end i 1977.

Forudsætningerne for ministerfunktionen og for ministerens arbejdsfelt kan tillige belyses med udgangspunkt i en række centrale udviklingstendenser siden 1960. Udvalget har i sin analyse af udviklingstendenserne valgt at koncentrere sig om udviklingen i samspillet mellem ministre og Folketinget, udviklingen i medierne og udviklingen i centraladministrationen.

I relation til Folketinget kan der identificeres en række centrale udviklingstendenser, som må antages at have betydning for ministerfunktionen.

Der har for det første fundet en udvikling sted i de parlamentariske normer, særligt i 1980'erne, således at (mindretals)regeringer i stigende omfang har accepteret at blive stemt ned på væsentlige områder af deres politik. Baggrunden for denne udvikling må findes i opbruddet i partisystemet siden 1973 og den deraf ændrede sammensætning af Folketinget med flere partier og især flere små partier. Betingelserne for at danne en flertalsregering eller en regering, som hviler på et sikkert parlamentarisk grundlag, er således blevet vanskeligere.

Opbruddet i de parlamentariske normer har antageligt haft som konsekvens, at grænsen mellem, hvad der er et administrativt anliggende, og hvad der er et folketingsanliggende, er blevet forskudt. For at sikre sig Folketingets opbakning søger nogle ministre i stigende grad især folketingsudvalgenes accept af den administrative gennemførelse af lovgivningen, ligesom udvalgene i stigende grad søger at påvirke den administrative gennemførelse af lovgivningen.

Folketingets administration og partiernes sekretariater er for det andet blevet udbygget betydeligt. Det er udvalgets vurdering, at denne udbygning, som særligt har fundet sted i de senere år,

betyder, at Folketingets mulighed for at gå ind i administrative spørgsmål og for selvstændigt at foretage udredninger er øget væsentligt.

Oprettelsen af de stående udvalg i 1972 har for det tredje betydet, at Folketingets kontrol med regeringen gennem bl.a. samråd er øget.

Endelig har der generelt og særligt efter 1973 kunnet iagttages en stigende parlamentarisk aktivitet på en række felter. Antallet af private lovforslag, folketingsbeslutninger, spørgsmål til ministrene, forespørgsler og samråd har således været stigende. Alt andet lige må den kvantitative intensivering af samspillet mellem Folketinget og regering antages at stille øgede krav til ministrene, selvom der ikke har kunnet konstateres en stigende tidsanvendelse fsva. ministrenes kontakt til Folketinget.

I relation til medierne har der fundet en udvikling sted, hvor de elektroniske medier spiller en stigende rolle for det politiske liv, og hvor den journalistiske dækning af det politiske liv i stadig større grad fokuserer på enkeltsager og personer. For ministrene betyder dette, at en større del af deres tid må anvendes på kontakten til medier og offentlighed, samtidig med at nyhedsdækningen er blevet af stigende betydning for, hvilke sager der kommer i offentlighedens søgelys, og dermed kræver ministerens tid. Samtidig er meningsundersøgelser i stigende grad med til at sætte rammerne for det politiske liv.

Siden begyndelsen af 1960'erne har der på baggrund af principielle overvejelser været foretaget en række forsøg på via ændringer af centraladministrationens struktur at aflaste ministrene. Trods en betydelig afstand mellem principovervejelserne og den faktiske udvikling, må en række af de foretagne ændringer antages at have haft betydning for ministerbetjeningen og for ministerens muligheder for at beskæftige sig med langsigtede målsætninger og formulering af generelle politiske mål.

Det er en væsentlig strukturændring, at antallet af departementer er reduceret, således at der i dag kun er et departement i hvert ministerium. Denne strukturændring betyder således, at departementerne i højere grad kan fungere som sekretariat for ministeren.

Med hensyn til relationen mellem departement og styrelse er indførelsen af kontraktstyring og andre former for resultatstyring en tendens, der må antages at øge ministerens muligheder for at koncentrere sig om overordnede målsætninger frem for konkrete enkeltsager. Dertil kommer, at styrkelsen af det forretningsmæssige islæt gennem oprettelse af statsvirksomheder, selvstændige offentlige virksomheder og aktieselskaber ligeledes kan lede til en aflastning for ministeren. Særligt i relation til de statslige aktieselskaber er der skabt en mulighed for, at ministeren kan koncentrere sig om regulerings- og tilsynsopgaven i relation til selskabet og alene øve indflydelse på den daglige drift gennem ministeriets repræsentanter i bestyrelsen eller som aktionær på selskabets generalforsamling.

Endelig har kommunalreformen været en væsentlig strukturændring, der har muliggjort en udlægning af opgaver til kommunerne, således at ministeren aflastes for enkeltafgørelser og for ansvaret for driften af disse opgaver.

De beskrevne strukturændringer har samlet set muliggjort en styrkelse af departementets funktion som sekretariat for ministeren og en aflastning af ministeren for konkrete enkeltsager. I praksis forventes ministrene dog ofte af såvel Folketinget som offentligheden at have såvel et overordnet politisk ansvar for udviklingen som en holdning til konkrete sager, hvor der er udlagt opgaver til kommunerne eller gennemført andre strukturændringer, som formelt set fritager ministeren for ansvaret.

En sidste meget væsentlig udvikling af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion i de senere årtier er medlemskabet af EF/EU. EU-sager indgår således i stigende grad i den indenrigspolitiske proces, og næsten alle ministre vil i varierende omfang varetage relationer til EU. I de enkelte ministerier har tilpasningen til samarbejdet haft forskellig form. Udenrigsministeriet og Fødevareministeriet har været de to ministerier, der fra starten af medlemsskabet blev mest

påvirket af samarbejdet, og hvor det satte sig de klareste organisatoriske spor. Over tid har der dog også i en række andre ministerier kunnet ses en tendens til, at der oprettes særlige EU-enheder eller kontorer, der varetager koordinerende opgaver i forhold til EU-opgaverne, ligesom EU-sager er blevet en integreret del af opgaverne i store dele af centraladministrationen.

Sammenfattende tyder de beskrevne udviklingstendenser på, at ministerfunktionen i de senere årtier i stigende grad har været under pres, selvom der er foretaget strukturændringer, som har sigtet mod at aflaste ministrene og centraladministrationen for opgaver. Udviklingen har således indebåret en intensivering af samspillet med Folketinget i form af bl.a. samråd og spørgsmål til ministeren og skabt et større fokus på enkeltsager samt en øget orientering mod medier og offentlighed. Endelig har udviklingen indebåret, at der stilles større krav til ministrenes evne til at agere internationalt.

8.2.2 Embedsmændenes rolle som sparringspartnere for ministre

Af kommissoriet fremgår, at udvalget skal beskrive og analysere embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministrene. Ved sparringspartner har udvalget valgt at forstå embedsmændenes rolle som rådgiver for ministeren i såvel faglige som politisk-taktiske spørgsmål. Spørgsmålet er dermed, hvilken rådgivning embedsværket yder. Det skal bemærkes, at der i begrebet sparring tillige indgår en antagelse om, at rådgivningen foregår i en dialog mellem ministeren og embedsmændene. Dette er også i det følgende udgangspunktet.

Den klassiske embedsmandsrolle, som den kendes fra 1901 til slutningen af Anden Verdenskrig, ændres på flere punkter i efterkrigstiden. Dette sker bl.a. ved, at der i stigende omfang rekrutteres embedsmænd med ikke-juridisk baggrund, ligesom det er udvalgets indtryk, at rådgivningen af ministrene i højere grad kommer til at omfatte ikke alene rent faglige forhold, men også politisk-taktiske overvejelser.

Det skal understreges, at embedsværket omkring 1960, der har været udgangspunktet for beskrivelsen af den nyere historie, stadig havde mange lighedspunkter med den såkaldt klassiske embedsmandsrolle. De interviews med tidligere embedsmænd, der er gennemført som led i udvalgets arbejde, tegner således et billede af et embedsværk, som i mange af specielt fagministerierne kun nødigt gik ind i politisk-taktiske overvejelser.

På baggrund af de undersøgelser, der er udført som led i udvalgsarbejdet, er det tillige muligt at tegne et billede af den nuværende rådgivning, som ministrene ser den. Undersøgelserne viser således, at ministrene modtager såvel faglig som politisk-taktisk rådgivning fra en bred kreds af personer. I relation til den politisk-taktiske rådgivning er det dog primært departementschefen, øvrige chefer i departementet samt informationsmedarbejdere, der er de centrale rådgivere.

Den politisk-taktiske rådgivning, ministrene modtager, spænder efter deres eget udsagn over både rådgivning om form og timing ved lancering af politiske tiltag og råd om taktik i forhold til politiske aktører.

Såvel tidligere som nuværende ministre har generelt givet udtryk for en høj grad af tilfredshed med både den faglige og den politisk-taktiske rådgivning, bortset fra de mindre problemer med bl.a. formidlingen af fagligt stof til en bredere offentlighed, der er beskrevet i kapitel 6.

I kraft af sin position som ministeriets øverste embedsmand indtager departementschefen den centrale rolle som sparringspartner for ministeren i både faglige og politisk-taktiske spørgsmål. Det er udvalgets vurdering, at departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren har gennemgået en væsentlig ændring over tid, således at departementschefen i stigende grad rådgiver om politisk-taktiske spørgsmål. Denne udvikling foregår gradvist, men særligt i 1960'erne og 1980'erne synes rådgivningsrollen at have været i udvikling. Generelt afspejler udviklingen en stor tilpasningsdygtighed, hvor ministrenes ønsker om en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning er imødekommet.

Oplysninger fra den nuværende gruppe af departementschefer viser, at departementscheferne i dag

går tæt ind i politisk-taktiske spørgsmål. Departementscheferne rådgiver således om form og timing ved lancering af politiske tiltag, og om hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i relation til forskellige aktører i det politiske system. Godt halvdelen af departementscheferne rådgiver endvidere om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti.

Kombinationen af funktionen som rådgiver for ministeren og funktionen som chef for forvaltningen i én stilling – departementschefens – er et særligt træk ved det danske politisk-administrative system. Denne kombination sikrer, at departementschefen i sin rådgivning kan tage hensyn til de faktiske muligheder for at gennemføre politikken og styrker muligheden for, at en vedtagen politik, der kan være formuleret som generelle mål, rent faktisk bliver realiseret.

Det er udvalgets vurdering, at departementschefernes øgede inddragelse i politisk-taktisk rådgivning må ses som en følge af dels den beskrevne udvikling i relationerne til bl.a. Folketinget og medierne, som stiller ændrede krav til rådgivningen, dels ønsket blandt ministrene om i højere grad at modtage en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Samtidig har det kunnet konstateres, at departementschefsstillingens karakter af livstidsstilling er ændret. Departementschefernes gennemsnitlige anciennitet har været faldende siden midten af 70'erne og er i dag næsten halveret, hvis der sammenlignes med departementschefernes gennemsnitlige anciennitet i 1960. Det opleves endvidere ikke længere som utænkeligt, at en minister kan vælge at få en ny departementschef, hvis samarbejdsforholdet ikke er tilfredsstillende. Det skal dog understreges, at det ikke er udvalgets indtryk, at departementschefers udnævnelse og fratræden er påvirket af partipolitiske kriterier.

(fortsættes på næste side)

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Bilag

Bilag 1

Deltagere ved udvalgets høring den 25. november 1997:

Svend Auken. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 1971. Arbejdsminister 1977-1982; miljøminister 1993-94; miljø- og energiminister siden 1994.

Nils Bernstein. Departementschef i Administrationsdepartementet 1984-86; departementschef i Landbrugsministeriet 1986-94; departementschef i Landbrugs- og Fiskeriministeriet 1994-96; departementschef i Statsministeriet siden 1996.

Jørgen Grønnegård Christensen. Professor i forvaltningslære ved Århus Universitet siden 1984.

Johannes Due. Amtskommunaldirektør i Vejle Amtskommune 1988-90; departementschef i Socialministeriet 1990-96; adm. direktør for DJØF 1996-1997; direktør i Sygeforsikringen Danmark siden 1998.

Michael Christiansen. Departementschef i Forsvarsministeriet 1988-92; chef for Det Kgl. Teater siden 1993.

Hans Engell. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti siden 1984. Forsvarsminister 1982-87; justitsminister 1989-93.

Aage Frandsen. Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti 1971-75, 1987-90 og siden 1994.

Marianne Jelved. Medlem af Folketinget for Det Radikale Venstre siden 1987. Økonomiminister siden 1993, tillige minister for nordisk samarbejde siden 1994.

Anders Fogh Rasmussen. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1978. Skatteminister 1987-1992, tillige økonomiminister 1990-92.

Bilag 2

Liste over gennemførte interviews:

Anton Beck. Informationsmedarbejder i Miljø- og Energiministeriets departement.

Jens Christensen. Udenrigsråd og chef for Udenrigsministeriets Økonomisk-Politiske Afdeling 1964-71 samt chef for Markedssekretariatet 1966; chef for Departementet for Udenrigsøkonomi 1971-77.

Peter Duetoft. Medlem af Folketinget for Centrum-Demokraterne siden 1988; formand for Folketingets Energipolitiske Udvalg 1988-90; formand for Udenrigspolitisk Nævn 1993-94; næstformand i Markedsudvalget 1991-94; formand for Finansudvalget siden 1994.

Bjørn Elmquist. Medlem af Folketinget for Venstre 1979-90 og for Det Radikale Venstre 1994-98; formand for Folketingets Etiske Udvalg 1985-87; formand for Udenrigspolitisk Nævn 1987-90; formand for Retsudvalget 1994-98.

Ove Fich. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 1990; formand for Europaudvalget 1994-98.

Steen Gade. Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti siden 1981; formand for Miljøudvalget siden 1994.

Bertel Haarder. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975; medlem af Europa-Parlamentet siden 1994; undervisningsminister 1982-93; tillige forskningsminister 1987-93.

Helge Hjortdal. Ministersekretær i Statsministeriet 1956-64, fg. kontorchef 1964, udnævnt 1965; chef for Folketingets Bureau 1966-90; Folketingets direktør 1990-94.

Britta Schall Holberg. Medlem af Folketinget for Venstre 1983-88; indenrigsminister 1982-86; landbrugsminister 1986-87.

Svend Erik Hovmand. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975; formand for Folketingets Finansudvalg 1982-86 og 1988-90; formand for Folketingets Kontroludvalg vedr. Efterretningstjenesterne 1993-98; redaktør i Statsministeriet 1974-75; energiminister 1986-88; boligminister 1990-93.

Anker Jørgensen. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet 1964-94; statsminister 1972-73 og 1975-82; tillige udenrigsminister juli-august 1978.

Eigil Jørgensen. Departementschef i Statsministeriet 1965-73; direktør for Udenrigsministeriet 1974-1983.

Kenneth Bo Jørgensen. Informationsmedarbejder i Undervisningsministeriet siden 1986.

Holger Lavesen. Departementschef i Ministeriet for Forureningsbekæmpelse 1971; departementschef i Miljøministeriet 1973-83; formand for bestyrelsen for DONG 1983-95, adm. direktør siden 1995.

Søren-Ole Olsen. Sekretær i Statsministeriet 1960, ministersekretær 1964-69, konsulent 1973-81, kommiteret 1981-94, departementsråd 1994-96.

Erik Skov Pedersen. Ministersekretær i Arbejdsministeriet 1987-1989; ministersekretær i Finansministeriet 1989-91.

Ralf Pittelkow. Konsulent i Statsministeriet 1993-94. Politisk kommentator ved Morgenavisen Jyllands-Posten siden 1994.

Poul Schlüter. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1964-94; statsminister 1982-93; medlem af Europa-Parlamentet siden 1994.

Erik Ib Schmidt. Chef for Det Økonomiske Sekretariat 1951-64; chef for Departementet for Finansvæsen/Budgetdepartementet 1962-75.

Palle Simonsen. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1968-75 og 1977-89; formand for Folketingets Socialudvalg 1974-75; formand for Folketingets Forsvarsudvalg 1977; socialminister 1982-84; finansminister 1984-89; direktør for ATP siden 1989.

Jens Thomsen. Departementschef i Økonomiministeriet 1988-94; direktør i Danmarks Nationalbank siden 1995.

Nils Wilhjelm. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1987-89; industriminister 1986-89; adm. direktør for Industriens Realkreditfond siden 1989.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Kolofon

Udgiver: Finansministeriet
Ansvarlig institution: Finansministeriet
Copyright: Finansministeriet
Emneord: Embedsmænd; ministre; samråd; særlige rådgivere; ministerielle systemer; statssekretærer; det politiske system; ministersekretariater; Folketinget; medierådgivere
Resumé: Betænkningen nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd beskriver og analyserer:
- Den klassiske embedsmandsrolle
- Udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier
- Embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministre.
- Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældede agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.
- Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd.
- Ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.
- Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.
- Ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien – herunder statssekretærordningen.
Sprog: dansk
Den elektroniske versions ISBN: 87-7856-169-8
Den trykte versions ISBN: 87-7856-167-1
Version: 1.0 May 1998
URL:
Dato: 19980521
Format: html, gif.
Inventarliste:kolofon.htm; ren.htm; indhold.htm; Index.htm; b01.htm; b02.htm; b03.htm; b04.htm; b05.htm; b06.htm; b07.htm; b08.htm; b09.htm; b10.htm; b11.htm; b12.htm; b13.htm; b14.htm; b15.htm; b16.htm; b17.htm; b18.htm; b19.htm; b20.htm; b21.htm; b22.htm; b23.htm; b24.htm; b25.htm; b26.htm; b27.htm; b28.htm; b29.htm; b30.htm; b31.htm; b32.htm; b33.htm; b34.htm; b35.htm; Image01.GIF; Image02.GIF; Image03.GIF; Image04.GIF; Image05.GIF; Image06.GIF; Image07.GIF; Image08.GIF; Image09.GIF; Image10.GIF; Image11.GIF; Image12.GIF; Image13.GIF; Image14.GIF; Image15.GIF; Image16.GIF; Image17.GIF; Image18.GIF; Image19.GIF; Image20.GIF; Image21.GIF; Image22.GIF; back2.gif; finansm2.gif; luft2.gif

---

Publikationen kan bestilles hos:
Schultz Information
Herstedvang 10-12,
2650 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
E-mail: schultz@schultz.dk

eller hentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel,
Vognmagergade 7,
1120 København V.

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 33 92 33 33

Forside - Indhold - Top/Bund - Forrige/Næste

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk

Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Top/Bund

Betænkning nr. 1354
Forholdet mellem minister og embedsmænd

Kolofon

Udgiver: Finansministeriet
Ansvarlig institution: Finansministeriet
Copyright: Finansministeriet
Emneord: Embedsmænd; ministre; samråd; særlige rådgivere; ministerielle systemer; statssekretærer; det politiske system; ministersekretariater; Folketinget; medierådgivere
Resumé: Betænkningen nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd beskriver og analyserer:
- Den klassiske embedsmandsrolle
- Udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier
- Embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministre.
- Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældede agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.
- Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd.
- Ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.
- Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.
- Ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien – herunder statssekretærordningen.
Sprog: dansk
Den elektroniske versions ISBN: 87-7856-169-8
Den trykte versions ISBN: 87-7856-167-1
Version: 1.0 May 1998
URL:
Dato: 19980521
Format: html, gif.
Inventarliste:kolofon.htm; ren.htm; indhold.htm; Index.htm; b01.htm; b02.htm; b03.htm; b04.htm; b05.htm; b06.htm; b07.htm; b08.htm; b09.htm; b10.htm; b11.htm; b12.htm; b13.htm; b14.htm; b15.htm; b16.htm; b17.htm; b18.htm; b19.htm; b20.htm; b21.htm; b22.htm; b23.htm; b24.htm; b25.htm; b26.htm; b27.htm; b28.htm; b29.htm; b30.htm; b31.htm; b32.htm; b33.htm; b34.htm; b35.htm; Image01.GIF; Image02.GIF; Image03.GIF; Image04.GIF; Image05.GIF; Image06.GIF; Image07.GIF; Image08.GIF; Image09.GIF; Image10.GIF; Image11.GIF; Image12.GIF; Image13.GIF; Image14.GIF; Image15.GIF; Image16.GIF; Image17.GIF; Image18.GIF; Image19.GIF; Image20.GIF; Image21.GIF; Image22.GIF; back2.gif; finansm2.gif; luft2.gif

---

Publikationen kan bestilles hos:
Schultz Information
Herstedvang 10-12,
2650 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
E-mail: schultz@schultz.dk

eller hentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel,
Vognmagergade 7,
1120 København V.

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 33 92 33 33

Indhold

1 Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning
1.2 Udvalgets arbejde
1.3 Betænkningens indhold

2 De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning

2.1 Ministerstyrets indførelse
2.2 Ministrenes udnævnelse og ressortfordeling
2.3 Ministerens forskellige roller og funktioner
2.4 Ministeransvarets begrundelse, grænser og ansvarssystem
2.5 Ministerrådgivning

3 Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv

3.1 Fra folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901
3.2 Fra systemskiftet til og med Anden Verdenskrig

4 Signalement af embedsmændene og ministrene

4.1 Centraladministrationens embedsmænd

4.1.1 Uddannelsesmæssig baggrund
4.1.2 Rekrutterings- og karriereveje
4.1.3 Alder og køn
4.1.4 Ansættelsesforhold

4.2 Ministrene

4.2.1 Ministrenes uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund
4.2.2 Parlamentarisk erfaring
4.2.3 Alder og køn

5 Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion

5.1 Samspillet mellem Folketinget og regering

5.1.1 Det parlamentariske princip og parlamentariske normer

5.1.2 Opbruddet i partisystemet
5.1.3 Udbygningen af Folketingets administration og den økonomiske støtte til de politiske partier
5.1.4 De stående udvalg og Det udenrigspolitiske Nævn
5.1.5 Udviklingen i den parlamentariske aktivitet
5.1.6 Udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og ministerens arbejdsfelt og funktioner

5.2 Medierne og offentligheden

5.2.1 Udviklingen i de trykte medier
5.2.2 Udviklingen i de elektroniske medier
5.2.3 Dækningen af det politiske liv: Fokus på enkeltsager og personer
5.2.4 Udviklingen i medier og offentlighed og ministerens arbejdsfelt og funktioner

5.3 Udviklingen i centraladministrationen

5.3.1 Centraladministrationens struktur
5.3.2 Kommunalreformen og centraladministrationen
5.3.3 Rammelovgivning og decentralisering
5.3.4 Centraladministrationen og det europæiske samarbejde
5.3.5 Udviklingen i centraladministrationen og ministerens arbejdsfelt og funktioner

5.4 Ministerens funktioner og tidsanvendelse

6 Samspillet mellem minister og embedsmænd

6.1. Udviklingen i embedsmandsrollen i efterkrigstiden
6.2. Ministrenes vurdering af samspillet med embedsværket

6.2.1 Ministrenes vurdering af den faglige rådgivning
6.2.2 Ministrenes vurdering af den politisk-taktiske rådgivning
6.2.3 Ministrenes vurdering af den øvrige bistand fra embedsværket

6.3 Departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren

6.3.1 Udviklingen i departementschefernes rådgivning af ministeren
6.3.2 Departementschefernes politisk-taktiske rådgivning i dag
6.3.3 Departementschefens øvrige funktioner

6.4 Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren

6.4.1 Ministersekretariaternes størrelse
6.4.2 Ministersekretariatets opgaver
6.4.3 Ministersekretariaternes rådgivning af ministeren
6.4.4 Ministersekretariatets samspil med det øvrige embedsværk
6.4.5 Forholdet til medierne
6.4.6 Ministersekretariatets forhold til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds

6.5 Informationsmedarbejderes rådgivning og bistand til ministeren
6.6 Særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministeren

6.6.1 Typer af særlige rådgivere
6.6.2 Ansættelses- og fratrædelsesvilkår for hidtidige særlige rådgivere i den danske centraladministration
6.6.3 Erfaringer med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund

6.7 I hvilket omfang agerer embedsmænd på vegne af ministeren?

6.7.1 Kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren
6.7.2 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til interesseorganisationer
6.7.3 Embedsmænd der agerer på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere

6.7.4 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til EU
6.7.5 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til presse og offentlighed

6.8 I hvilket omfang deltager embedsmænd i samråd?

6.8.1 Embedsmænds deltagelse i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972
6.8.2 Embedsmænds deltagelse i samråd efter indførelse af de stående udvalg i 1972
6.8.3 Ministres og folketingsmedlemmers holdning til embedsmænds deltagelse i samråd

7 Ministerbetjening i udvalgte lande

7.1 Ministerbetjening i Sverige

7.1.1 Forfatning og parlament
7.1.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.1.3 Samspillet mellem regering og minister
7.1.4 Det departementale hierarki
7.1.5 Ministerbetjeningen
7.1.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.2 Ministerbetjening i Norge

7.2.1 Forfatning og parlament
7.2.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.2.3 Samspillet mellem regering og minister
7.2.4 Det departementale hierarki
7.2.5 Ministerbetjeningen
7.2.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.3 Ministerbetjening i Storbritannien

7.3.1 Forfatning og parlament
7.3.2 Samspillet mellem parlament og regering
7.3.3 Samspillet mellem regering og minister
7.3.4 Det departementale hierarki
7.3.5 Ministerbetjeningen
7.3.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

7.4 Sammenfatning

8 Udvalgets sammenfattende vurderinger af forholdet mellem minister og embedsmænd

8.1 Den klassiske embedsmandsrolle
8.2 Udviklingen i samspillet mellem minister og embedsmænd de senere årtier

8.2.1 Udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier
8.2.2 Embedsmændenes rolle som sparringspartnere for ministre
8.2.3 Ministersekretariaternes udvikling
8.2.4 Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau
8.2.5 Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd

8.3 Ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien
8.4 Særlige rådgivere for ministeren

8.4.1 Hvad er en særlig rådgiver?
8.4.2 Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere
8.4.3 Fordele og ulemper ved ansættelse af særlige rådgivere

8.4.4 Vilkår ved ansættelsen af særlige rådgivere for ministeren
8.4.5 Særligt om hjemmelsgrundlag og opslag

Bilag

Bilag 1 Deltagere ved udvalgets høring den 25. November 1997
Bilag 2 Liste over gennemførte interviews
Bilag 3 Spørgeskema: Spørgsmål til ministrene
Bilag 4 Spørgeskema: Ministrenes skønnede tidsanvendelse
Bilag 5 Spørgeskema: Spørgsmål til departementschefer
Bilag 6 Spørgeskema: Spørgsmål til ministersekretariater
Bilag 7 Liste over interviewpersoner i London, Stockholm og Oslo
Kolofon
Publikationen med billeder

Kapitel 1

Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning

Finansministeren nedsatte i august 1997 udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, der fik følgende kommissorium for sit arbejde:

“Der tages initiativ til udarbejdelse af en redegørelse, der belyser forholdet mellem minister og embedsmænd.

Redegørelsen skal blandt andet indeholde en beskrivelse og en analyse af:

- Den klassiske embedsmandsrolle.
- Udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier.
- Embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministre.
- Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.
- Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd.
- Ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.
- Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.
- Ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen.

Udarbejdelsen af redegørelsen forestås af en arbejdsgruppe med en udefra kommende formand, samt repræsentanter for Statsministeriet, Økonomiministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet, en repræsentant fra DJØF, en advokat og 2 øvrige særligt sagkyndige.

Arbejdsgruppen indhenter i fornødent omfang bidrag fra f.eks. samfundsforskere.

Redegørelsen afgives senest 1. april 1998."

Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Direktør Mogens Bundgaard-Nielsen, A/S Storebæltsforbindelsen (formand)

- Advokat Lars Svenning Andersen, AROS Advokater, Aarhus
- Professor, dr. jur. Jens Peter Christensen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet
- Afdelingschef Torsten Hesselbjerg, Justitsministeriet
- Administrationschef Ib Katznelson, Økonomiministeriet
- Professor, lic.adm.pol. Tim Knudsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Administrationschef Peter Lauritzen, Statsministeriet
- Direktør Lisbeth Lollike, formand for tjenestemandsforeningen i Danmarks Jurist- og Økonomforbund
- Direktør Bo Smith, Finansministeriet

Udvalgssekretariatet har bestået af:

- Fuldmægtig Jakob Cold, Finansministeriet
- Specialkonsulent Peter Kjærsgaard Pedersen, Finansministeriet
- Kontorchef Adam Wolf, Finansministeriet

Stud.scient.pol. Kasper Andersen og stud.scient.pol. Rasmus Warborg Larsen har bistået med dataindsamling og –bearbejdning.

1.2 Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 6 møder.

På udvalgets første møde den 17. september 1997 blev det besluttet som baggrund for udvalgets arbejde at afholde en høring om forholdet mellem minister og embedsmænd med deltagelse af politikere, embedsmænd og forskere. Høringen blev afholdt den 25. november 1997. Under høringen blev tre temaer behandlet: 1) Hvad er ministerens behov for rådgivning, og kan dette behov imødekommes inden for de nuværende rammer? 2) Hvor går grænsen for embedsmænds (politisk-taktiske) rådgivning? 3) I hvilket omfang kan embedsmænd agere på ministerens vegne i f.eks. samråd og forhandlinger? Deltagerlisten fremgår af bilag 1.

Som led i udvalgsarbejdet er der blevet gennemført en række interviews med folketingsmedlemmer, tidligere ministre og embedsmænd, informationsmedarbejdere samt tidligere særlige rådgivere. Interviewlisten fremgår af bilag 2.

Dele af betænkningens analyser bygger endvidere på 4 spørgeskemaundersøgelser:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III om holdningen til embedsværkets rådgivning og bistand.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III om deres tidsanvendelse. En lignende undersøgelse har været gennemført i 1977 i forbindelse med udarbejdelsen af en redegørelse om politiske ledelsesforhold i centraladministrationen.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne.

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariaterne.

Alle spørgeskemaer blev udsendt i december 1997. Spørgeskemaerne er optrykt som bilag 3, 4, 5 og 6.

I november 1997 og januar 1998 aflagde dele af udvalget samt dets sekretariat studiebesøg i London, Stockholm og Oslo med det formål at indsamle materiale om de ministerielle systemers udvikling i Storbritannien, Sverige og Norge. En liste over interviewede personer i de pågældende lande er optrykt som bilag 7.

1.3 Betænkningens indhold

Betænkningens *kapitel 2* beskriver de konstitutionelle rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning.

Betænkningens *kapitel 3* beskriver den historiske udvikling i embedsmandsrollen og sammenligner denne udvikling med det ideal, der ofte forbindes med den klassiske embedsmandsrolle.

Betænkningens *kapitel 4* giver et signalement af ministre og embedsmænd og deres baggrund.

Betænkningens *kapitel 5* indeholder en beskrivelse af centrale udviklingstendenser de senere årtier af betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner med vægt på samspillet mellem Folketing og regering, mediernes rolle samt centraladministrationens udvikling. Kapitlet afsluttes med en beskrivelse af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997.

Betænkningens *kapitel 6* indeholder en beskrivelse af samspillet mellem minister og embedsmænd i dag samt udviklingen de senere årtier. I kapitlet beskrives endvidere praksis med hensyn til embedsmænds ageren på vegne af ministeren i relation til det politiske niveau og embedsmænds rolle, når de ledsager ministeren i samråd.

Betænkningens *kapitel 7* beskriver ministerrådgivningen i Norge, Sverige og Storbritannien, herunder anvendelsen af statssekretærer/juniorministre i de pågældende lande.

Betænkningens *kapitel 8* indeholder dels en sammenfatning af hovedpunkter i betænkningen, dels udvalgets vurderinger vedrørende samspillet mellem minister og embedsmænd, herunder en vurdering af embedsmænds rolle, når de agerer på vegne af ministeren i relation til det politiske niveau, og når de ledsager ministeren i samråd, samt en vurdering af særlige rådgivere.

København, den 29. april 1998

Lars Svenning Andersen
Jens Peter Christensen
Ib Katznelson
Peter Lauritzen
Bo Smith

Mogens Bundgaard-Nielsen
Torsten Hesselbjerg
Tim Knudsen
Lisbeth Lollike

Jakob Cold
Peter Kjærsgaard Pedersen
Adam Wolf

Kapitel 2

De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning

I det følgende gives en oversigt over de forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning. Som det vil fremgå, er grundlovens regler om disse forhold få og overlader et betydeligt spillerum til de forfatningsmæssige aktører. En beskrivelse af de retlige og faktiske forhold må derfor i betydeligt

omfang basere sig på lovgivningen og den praksis, som faktisk er udviklet og accepteret af Folketinget, ministrene og andre instanser.

2.1 Ministerstyrets indførelse

Ministerstyrets indførelse ved kongelig forordning af 24. november 1848 markerede et afgørende skridt væk fra det absolutte monarki i retning af det indskrænkede monarki og demokrati, som forfatningsretligt blev etableret med grundloven af 5. juni 1849.

Mens enevældens centraladministration var et kollegialt system, hvor embedsmænd i kancellier, kamre, direktioner m.m. sammen behandlede sagerne, blev der nu efter fransk forbillede indført hierarkisk organiserede ministerier, hvor magten og det dermed forbundne ansvar var koncentreret hos én person, nemlig ministeren.

Det departementale hierarki, ledet af ministeren, bestod og består endnu i dag af departementschefen, afdelingschefer, kontorchefer og fuldmægtige samt kontorfunktionærer. Uden for departementet findes direktorater og senere styrelser, som ministeren også er ansvarlig for. I dag forestås den administrative ledelse af direktorater og styrelser af direktører med vicedirektører, kontorchefer, fuldmægtige og kontorfunktionærer under sig. [1]

2.2 Ministrenes udnævnelse og ressortfordeling

I grundlovens § 14 fastsættes, at ”kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem […]”. I praksis udpeges ministrene af statsministeren i sin egenskab af regeringens politiske chef. Ministerembedet forudsætter ikke forudgående medlemskab af Folketinget. For ministre uden forudgående medlemskab af Folketinget følger ikke et medlemskab med ministerudnævnelsen, men et ministersæde i Folketinget, så de kan fremsætte lovforslag, besvare spørgsmål og deltage i forhandlingerne.

Det er også statsministeren, der bestemmer antallet af ministre og ministerier. Oprindelig blev antallet af ministerier efter inspiration fra udlandet sat til 7. I vore dage ligger antallet omkring 20. Den samme udvikling kan iagttages i udlandet. Også ressortfordelingen mellem de forskellige ministerier er statsministerens anliggende. Statsministeren kan i praksis intervenere i de forskellige ministres ressort. Derudover er der forfatningsretligt ikke noget hierarki mellem ministrene. Ministrene er heller ikke underlagt et formelt kollegialt styre og ansvar som i eksempelvis Storbritannien og Sverige.

2.3 Ministerens forskellige roller og funktioner

Ministeren er ikke kun politisk chef for forvaltningen, men også regeringsmedlem og som oftest også ledende partipolitiker.

Som politisk chef for forvaltningen skal ministeren sørge for kontakten til Folketinget. Ministerens fornemste opgave kan her siges at være fremsættelsen af lovforslag på regeringens vegne. Lovforslagene er forberedt i ministeriet, og når der er tale om en vigtig lov, vil ministeren som regel inden fremsættelsen søge tilslutning blandt de relevante politiske ordførere, interesseorganisationer m.m.

Efter førstebehandlingen af et lovforslag følger behandlingen i et af Folketingets stående udvalg. Udvalget gennemgår lovforslaget og stiller spørgsmål til ministeren. Udvalget kan også bede ministeren møde op i udvalget og besvare spørgsmål i samråd.

Det er dog ikke kun lovforslag, der kan udløse spørgsmål fra Folketinget. Også beslutninger og dispositioner, ministeren træffer, eller efter Folketingets opfattelse burde træffe, samt redegørelser, udtalelser m.m. fra ministerens side kan gøres til genstand for spørgsmål. Formelt set findes ingen grænser for, hvad Folketinget kan spørge om.

Ud over spørgsmål i samråd kan ministeren efter Folketingets Forretningsorden § 19 anmodes om en redegørelse,

der ofte vil have et omfang af 5-10 sider. Efter forretningsordenens § 20 kan der endvidere stilles korte spørgsmål til ministerens skriftlige eller mundtlige besvarelse, og der kan efter forretningsordenens § 21, jf. grundlovens § 53, stilles en forespørgsel, når Folketinget ønsker en mere grundig besvarelse i form af en egentlig forhandling i salen. Folketingets Forretningsorden giver endvidere mulighed for, at ministeren står til ansvar for sin ressort i den ugentlige spørgetime (§ 20, stk. 10-11), ved høringer (§ 8, stk. 9) m.m.

I ministeriet skal ministeren træffe afgørelser og sørge for en effektiv og driftssikker organisation. Ministeren kan igangsætte politiske tiltag og resolvere på indstillinger fra embedsværket. Ministeren vil som regel ikke kun skulle tage stilling til det politiske sigte, men må også overveje, hvordan politikken fremmes bedst muligt i kraft af alliancer, timing m.m., og hvorledes mål- og ressortkonflikter med andre ministerier undgås.

Ledelsen af ressorten indebærer også et overordnet politisk ansvar for ministeriets interne personale- og organisationsforhold.

Ministeren har endvidere ofte funktioner i forhold til internationale organisationer og deltager i ministerrådsmøder i Den Europæiske Union.

Endelig skal ministeren informere offentligheden, herunder tage stilling til, om der skal arrangeres pressekonferencer, udsendes pressemeddelelser, afgives udtalelser eller interviews m.m., samt i givet fald hvilket indhold og hvilken form, budskabet skal have.

Som regeringsmedlem er ministeren medlem af Statsrådet. ”I statsrådet forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger” - således grundlovens § 17, stk. 2. Efterhånden er disse funktioner reelt blevet henlagt til ministermødet, mens Statsrådet formelt bekræfter lovforslag og stadfæster love. I grundloven findes ingen bestemmelser om ministermødet. Men praksis er, at ministermøder normalt afholdes ugentligt og træffer beslutninger om fremsættelse af forslag til love og folketingsbeslutninger. Endvidere behandles udkast til ministrenes skriftlige og mundtlige redegørelser til Folketinget og til besvarelser af forespørgsler m.m. Ansættelse i højere tjenestemandsstillinger, nedsættelse af lovforberedende udvalg og udpegning af formand til disse er også anliggender for ministermødet. Dertil kommer drøftelse af aktuelle politiske spørgsmål. Forud for ministermøderne vil der for ministre, der har lovforslag m.m. til behandling, som regel ligge en fase, hvor de og deres embedsmænd arbejder på at vinde forståelse for og accept af den givne politik i andre relevante ministerier, hos regeringens nøgleministre samt hos eventuelle koalitionspartneres ordførere på det givne område.

Som regeringsmedlem deltager ministeren endvidere i større eller mindre udstrækning i forskellige ministerudvalg. Blandt de særligt vigtige udvalg de senere år kan nævnes Regeringens Koordinationsudvalg med statsministeren som formand, Regeringens Økonomiudvalg med finansministeren som formand og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg med udenrigsministeren som formand. Dertil kommer hel- eller halvårlige regeringsseminarer samt diverse formelle og uformelle kontakter mellem ministrene i deres daglige virke.

Som partipolitiker deltager ministeren bl.a. i udviklingen og profileringen af partiets politik og program. Denne aktivitet er normalt primært rettet mod ministerens ressortområde, men derudover vil mange ministre også bidrage til partiets politikudvikling på andre områder. Dette indebærer ofte en betydelig koordination og mødeaktivitet i partiets forskellige organer, herunder bl.a. folketingsgruppen og hovedbestyrelsen. Dertil kommer pleje af valgkredsen, for de ministre, der har en sådan. Ministerens rolle som partipolitiker, kan endvidere indbefatte opgaver i internationalt regi.

Særlig vigtighed får rollen som partipolitiker for ministeren, når der er udskrevet valg. Valgkampen indebærer bl.a. vælgermøder med ofte omfattende rejseaktivitet samt debat i trykte og elektroniske medier.

2.4 Ministeransvarets begrundelse, grænser og ansvarssystem

Ministerstyre og ministeransvar hører sammen: Ingen magt uden ansvar.

Ministeransvaret er en hovedhjørnesten i det parlamentariske demokrati og findes forankret i grundlovens §§ 13, 14 og 15.

I Danmark er ministeren som udgangspunkt ansvarlig for hele sin ressort. I overensstemmelse hermed har

ministeren instruktionsbeføjelse over hele embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren.

Ministeren har dog mulighed for at delegere kompetence til underordnede instanser og dermed i hvert fald reelt frigøre sig for en del af ansvaret. Dette giver ministeren mulighed for at rette opmærksomheden mod andre områder, hvor der skal gøres en særlig indsats.

Dertil kommer, at lovgivningsmagten kan henlægge kompetencen til at træffe endelige afgørelser til andre instanser, herunder (amts-) kommuner og nævn. Disse afgørelser kan ikke omgøres af ministeren, og de, som afgørelsen gælder, har ikke rekurs til ministeren. Ministeren er dog stadig ansvarlig for, at loven virker efter hensigten, og der findes mange eksempler på, at ministre løbende må bruge kræfter på et lovgivningsområde, selvom kompetencen og ansvaret for konkrete afgørelser er henlagt til eksempelvis kommunalt regi.

Ministeren delegerer endvidere kompetence til embedsmændene i ministeriet. I første omgang departementschefen, men også denne vil i sagens natur overlade kompetencer til afdelingschefer og videre ned igennem hierarkiet. Denne interne delegation kan, ligesom den ovenfor beskrevne eksterne delegation, bevirke, at ministeren, i hvert fald reelt, kan frigøre sig for en del af ansvaret.

Ud over delegationen til andre kan ministeren søge at organisere departement, styrelser, institutioner m.m. således, at risikoen for sager, hvor ministeransvaret gøres gældende, mindskes. Denne organisering betragtes som ministerens eget anliggende, når blot ministeren holder sig inden for rammerne af lovgivningen, der ofte vil foreskrive bestemte instanser med dertil hørende funktioner.

Ministeransvaret har en politisk og retlig funktion med dertil hørende ansvarssystemer.

Det politiske ministeransvars funktion er at sikre, at et flertal i Folketinget kan afsætte en minister, der ikke handler i overensstemmelse med flertallets politik. Folketinget afgør frit, hvilke sider af en ministers virke, det vil udtrykke sin mistillid til.

Sanktionerne kan variere fra let kritik til en ”næse” og i yderste tilfælde et mistillidsvotum efter grundlovens § 15. Vedtages et mistillidsvotum rettet mod en enkelt minister, må ministeren gå af. Så langt er det dog aldrig kommet i praksis. Derimod er der adskillige eksempler på, at en minister er gået af ved udsigten til, at en ”ministerstorm” kunne udvikle sig til et mistillidsvotum. Mistillidsvotum kan også rettes mod statsministeren/regeringen som helhed. Dette er kun sket yderst sjældent. Efter at have modtaget et mistillidsvotum kan regeringen vælge at gå af eller udskrive nyvalg.

Det retlige ministeransvars funktion er at sikre, at ministeren ikke regerer i strid med gældende ret. Ansvarsgrundlaget er ministeransvarlighedsloven, der trådte i kraft den 11. maj 1964. Loven medførte ikke nogen væsentlig ændring af ministeransvarets rækkevidde, men samlede bestemmelserne i én lov. Ministeransvarlighedsloven udspringer af grundlovens § 13, ifølge hvilken ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

Ministeransvarlighedslovens § 5 bestemmer følgende:

> ”En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.
> Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen”.

En minister kan ifølge lovens § 3 endvidere ifalde ansvar for medvirken til en underordnets handling,

> ”når

1. han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
2. handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
3. han har undladt at forebygge handlinger af den pågældende beskaffenhed ved i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser”.

Når det skal afgøres, om en minister i sin embedsførelse har udvist en adfærd, der kan medføre strafansvar eller erstatningsansvar, vil det bl.a. kunne komme i betragtning, hvor kompliceret ressorten er, og hvor længe ministeren har haft til at sætte sig ind i sagerne. Når en ny minister overtager ministeriet, må han eller hun i almindelighed kunne regne med, at de rutiner, der følges i det pågældende ministerium er forsvarlige. Hvor den nye minister ændrer den administrative praksis, skærpes ministerens ansvar.

2.5 Ministerrådgivning

Når ministeren skal styre under ansvar, står embedsmændene til disposition som rådgivere. Den retlige normering af denne rådgivning er yderst sparsom. Udvalget lægger følgende til grund for betænkningens behandling af ministerrådgivningen.

Som politisk chef for ministeriet har ministeren krav på både faglig og politisk-taktisk rådgivning. En sådan rådgivning er nødvendig for, at ministeren kan leve op til sin rolle som politisk chef for ministeriet og dermed for, at ministerstyret kan fungere.

Sondringen mellem faglig og politisk-taktisk rådgivning går igen i resten af betænkningen. Sondringen er analytisk. I det daglige vil der opstå mange situationer, hvor det er svært at afgøre, om rådgivningen kun er faglig, eller om den også er politisk-taktisk. Politisk-taktisk rådgivning drejer sig om forholdet til Folketinget og dets partier, andre ministerier, interesseorganisationer m.m. Indholdsmæssigt omfatter rådgivningen bl.a. overvejelser om opbygning af alliancer, timing af tiltag, indgåelse af kompromiser og koblinger mellem et politisk tiltag og et andet politisk tiltag med henblik på at øge gennemslagskraften m.m. Til den politisk-taktiske rådgivning regner udvalget også rådgivning af mere strategisk karakter, herunder eksempelvis hvordan ministeren på længere sigt kan skabe en bredere forståelse og accept af sin politik.

I sin egenskab af regeringsmedlem og partipolitiker har ministeren utvivlsomt krav på faglig rådgivning inden for ressortområdet i form af baggrundsoplysninger og lignende. Spørgsmålet, om ministeren tillige har krav på politisk-taktisk rådgivning fra embedsværket, når ministeren varetager partipolitiske funktioner, er vanskeligt at besvare, allerede fordi grænserne mellem rollerne som politisk chef for forvaltningen, som regeringsmedlem og som partipolitiker i praksis ofte vil være flydende.

Traditionelt har det været antaget, at embedsværket under en valgkamp ikke kan yde bistand til ministeren i form af udarbejdelse af valg-agitation o.l. Formålet med denne grænsedragning er at sikre, at embedsværket også vil være i stand til at betjene en eventuel ny regering. Som konsekvens heraf må det antages, at ministeren under en valgkamp heller ikke har krav på politisk-taktisk rådgivning i forhold til sine politiske modstandere. Praksis er i dag i overensstemmelse hermed, hvilket fremgår af kapitel 6.

Et andet grænseeksempel er politisk-taktisk rådgivning i forhold til ministerens parti. Et eksempel kunne være rådgivning om, hvordan en sag lettest afgøres til ministerens fordel i partiets hovedbestyrelse. Udgangspunktet må her være, at ministeren ikke har krav på en sådan rådgivning.

Det følger af ovenstående, at embedsværket har pligt til at yde faglig og i et vist omfang også politisk-taktisk rådgivning. Ministeren har således krav på en vidtgående betjening fra sine embedsmænd. Embedsværket udfører sit arbejde i overensstemmelse med ministerens interesser og medvirker aktivt til virkeliggørelse af ministerens mål.

Embedsværkets pligt til at rådgive og informere ministeren i faglige spørgsmål går videre end til blot at give rådgivning og information på ministerens opfordring. Pligten til at informere og rådgive ministeren er en pligt til at sikre, at ministeren modtager den fornødne information og rådgivning om faktuelle og retlige spørgsmål i alle sager, der er væsentlige for ministerens embedsførelse.

Som et led i denne videregående pligt til at rådgive og informere ministeren i faglige spørgsmål har embedsmændene tillige en pligt til at advare ministeren, hvis det faktuelle eller retlige grundlag for behandlingen af en sag eller en beslutning, ministeren har truffet, er tvivlsomt, ligesom embedsmændene har en pligt til at advare ministeren, hvis denne er på vej til at træffe en ulovlig beslutning.

Der er dog grænser for embedsmændenes lydighedspligt.

En ulovlig ordre fører således til en konflikt mellem princippet om demokratisk forvaltning, hvorefter ministeren er øverste forvaltnings-chef og kan træffe afgørelse i alle forvaltningssager, og det retsstatslige princip, hvorefter forvaltningen skal udøves med hjemmel i og i overensstemmelse med lovgivningen.

Såfremt tjenestebefalingen er klart ulovlig, er det almindeligt antaget, at der består en pligt for embedsmanden til ikke at efterkomme ordren. Det antages endvidere, at embedsmanden ikke har pligt, men måske nok ret, til at modsætte sig en ordre, som ikke med sikkerhed kan siges at være ulovlig, men hvor der dog med betydelig vægt kan argumenteres herfor.

Embedsmændenes lydighedspligt kan endvidere ophøre, hvis ministeren giver en ordre, som hviler på klart urigtige antagelser om de faktiske forhold.

Kapitel 3

Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv

En beskrivelse af den klassiske ministerialembedsmands rolle og stilling kan kun i begrænset omfang baseres på historiske kilder og bearbejdelse af disse i tidligere betænkninger, videnskabelige værker m.m. Èn af de vigtigste årsager hertil er, at det kun er en del af embedsmandens rolle, der er blevet kodificeret. Embedsmandsrollen er historisk og aktuelt mindre formaliseret i Danmark end i eksempelvis Tyskland. Derimod er det mindre klart, hvorfor emnet ikke er blevet viet større opmærksomhed i betænkninger og i forskningen. En årsag kan være, at embedsmandsrollen og samspillet mellem embedsmænd og ministre har været anset for relativt uproblematisk.

På basis af relativt spinkelt kildemateriale kan udviklingen i embedsmandens rolle og stilling inddeles i tre epoker. Den første epoke går fra umiddelbart før folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901. Den næste epoke går fra 1901 til afslutningen på Anden Verdenskrig. Den tredje epoke går frem til i dag. Rolleudviklingen i denne epoke redegøres der ikke for i dette kapitel. Men beskrivelsen af embedsmanden ud fra mere objektive kategorier, herunder uddannelsesbaggrund, ansættelses- og lønforhold samt rekrutterings og karriereveje fortsættes i kapitel 4, hvor der også gives et signalement af ministrene. I kapitel 5 beskrives de centrale udviklingstendenser af betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner. Derefter genoptages rolleperspektivet i kapitel 6, hvor det aktuelle samspil mellem ministre og embedsmænd beskrives.

3.1 Fra folkestyrets gennembrud i 1848/49 til systemskiftet i 1901

Ligesom i de fleste andre vesteuropæiske hovedstæder rejste borgerne i København i foråret 1848 krav om afskaffelse af enevælden til fordel for en ny forfatningsorden, der ville give borgerskabet den politiske magt og liberalisere samfundslivet og økonomien.

Denne konstitutionelle bevægelse talte adskillige fremtrædende embedsmænd. Dette til trods for, at det tidligt stod klart, at opgøret med enevælden også indebar et opgør med det hidtidige kollegiestyre, hvor embedsmænd - og ikke ministre med et demokratisk mandat - havde ledet forvaltningen og fungeret som kongens nærmeste rådgivere i Statsrådet.

I den såkaldte kasinoerklæring af 20. marts 1848, der er givet under indtryk af bl.a. løsrivelsestendenserne i hertugdømmerne, er et af programpunkterne således følgende:

> ”Danmarks Velfærd fordrer, at Kongen uopholdeligt omgiver Tronen med Mænd, hvis Indsigt, Energi og Fædrelandskærlighed kan give Regeringen Kraft og Nationen Tillid. [2]”

Fordringen om mænd, der kan give nationen tillid, betød for mange af personerne bag erklæringen, at kongen fremover burde omgive sig med folkevalgte politikere og ministre, der enten selv var folkevalgte eller via love m.m. blev kontrolleret af flertallet af de folkevalgte i parlamentet, og ikke embedsmænd uden for folkelig kontrol.

Diplomatiske vendinger som denne samt den forsonlige holdning om at bevare kongedømmet inden for en liberal

forfatningsorden var blandt de afgørende forudsætninger for, at begivenhederne i Danmark fik et roligere forløb end i så mange andre europæiske lande. Kendetegnende for kontinuiteten i dansk forfatningshistorie er også, at de folkevalgte ministre de første mange år stadig blev betragtet som kongens embedsmænd. Først i 1909 afskaffes ministeruniformerne af den radikale statsminister C. Th. Zahle.

Ændringen i centraladministrationens organisering fra kancellier, kamre og direktioner m.v. til ministerier blev gennemført ved kongelig forordning af 24. november 1848, altså allerede et halvt år inden grundloven trådte i kraft d. 5. juni 1849.

Ministerialsystemet indførtes efter fransk forbillede. Det tidligere kollegiale system, hvor flere embedsmænd havde behandlet de samme sager, blev erstattet af en koncentration af ansvaret hos én person, nemlig ministeren. Også den videre organisation af ministeriet blev mere hierarkisk. Ministeriernes ressort blev defineret efter saglige hensyn, og igen efter inspiration fra Frankrig og andre europæiske lande blev antallet sat til 7. Dertil kom gennemførelsen af den regelbundne forvaltning, der allerede i en vis udstrækning var indført under det oplyste enevælde, hvis forvaltning dog også havde hvilet på kongens nådesakter.

Den nu mere konsekvent regelbundne forvaltning kunne også baseres på det forhold, at de akademiske sagsbehandlere i departementerne næsten udelukkende var jurister. I 1821 var det endda ved kongelig forordning blevet bestemt, at ministerielle embedsmænd skulle have taget den latinsk-juridiske eksamen ved universitetet. Dette retlige stillingsmonopol [3] blev dog ophævet i 1848 med oprettelsen af det statsvidenskabelige studium. I praksis gjaldt dog i lang tid fremover, at var man embedsmand, var man jurist - og mand - kunne det tilføjes.

Den regelbundne forvaltning muliggjorde adskillelsen af parlament og forvaltning og var dermed en vigtig del af den konstitutionelle bevægelses virkeliggørelse af magtfordelingslæren om adskillelsen af den lovgivende, udøvende og dømmende magt.

For så vidt angår adskillelsen af den lovgivende og udøvende magt, blev magtfordelingslæren i praksis omsat noget forskelligt i de europæiske lande. Dette gælder ikke mindst adskillelsen på det personelle plan. I Norge, der allerede i 1814 efter løsrivelsen fra Danmark havde fået sin egen grundlov, var det således blevet besluttet, at ministre ikke kunne være medlemmer af Stortinget. Denne bestemmelse gælder stadig. I Danmark blev det derimod accepteret, at både embedsmænd og ministre – altså personer med funktioner i den udøvende magt – kan være medlemmer af Rigsdagen. Embedsmændenes ret forankres i grundlovens § 60 (i dag § 30, stk. 2): ”Embedsmænd, som vælges til Rigsdagsmænd, behøve ikke Regjeringens Tilladelse til at modtage Valget”. Denne beslutning om at give embedsmændene adgang til valg til den lovgivende forsamling og dermed et springbræt for en ministerkarriere var dog ikke ukontroversiel; 60 af grundlovens fædre stemte for, mens 57 stemte imod.

Den Grundlovgivende Rigsforsamling drøftede også, om embedsmændene skulle komme og gå med ministrene, eller om embedsværket skulle være permanent. Der blev bl.a. peget på, at hvis den til enhver tid siddende regering fik ret til at ansætte og afskedige embedsmænd efter forgodtbefindende, ville dette gøre det risikabelt for embedsmændene at engagere sig i partipolitik. Dette ville igen kunne føre til, at embedsmændenes andel af Rigsdagen ville blive meget beskeden, hvorfor folkestyret ville gå glip af en direkte repræsentation af den erfaring og ekspertise embedsmændene besad.

I første omgang lod rigsforsamlingen hensynet til det nye styres overlevelsesmuligheder veje tungere end hensynet til embedsmændene, der i samtiden i høj grad blev anset for en stand, der længe nok havde været rigeligt privilegeret. I Junigrundloven er det kun dommerstanden, der med § 78 (i dag § 64) i overensstemmelse med magtfordelingslæren fik et solidt værn mod politisk motiverede forflyttelser og afskedigelser. Dog blev domstolene med grundlovens § 77 (i dag § 63) berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Dertil kom, at embedsmænd med grundlovens § 22 (i dag § 27) sikret en pension, når de var uden skyld i afskedigelsen:

> ”[…] Kongen kan afskedige de af ham ansatte Embedsmænd. Disses Pension fastsættes i Overensstemmelse med Pensionsloven. Kongen kan forflytte Embedsmænd uden deres Samtykke, dog saaledes at de ikke derved tabe i Embedsindtægter, og at der gives dem Valget mellem saadan Forflyttelse og Afsked med Pension efter de almindelige regler […]”

Allerede i 1851 fulgte pensionsloven, der gav embedsmændene yderligere sikkerhed for en pension, der målt med datidens alen var ganske stor. Det må forstås, at beskyttelsen mod kongens og ministrenes frie adgang til at

afskedige embedsmænd først og fremmest lå i pensionen. Beskyttelse i kraft af tjenestemandsretter, domstole og fagforeninger kom først til senere.

Til grund for denne lovgivning lå i høj grad den forestilling, at embedsmændene ville være loyale tjenere for det nye folkestyre, hvis de fik ansættelsesretlig og materiel sikkerhed.

Lønningsloven af 1860 kan ses som et yderligere forsøg på at befæste denne alliance mellem de nye folkevalgte magthavere og embedsstanden, der, om end den talte mange hoveder med nationalliberale sympatier, også havde tjent den gamle enevældige magthaver.

Lønningsloven sikrede alle ministerielle embedsmænd en månedlig gage, hvis størrelse var bestemt dels af anciennitet, dels af position i hierarkiet.

Efter lønningslovens ikrafttrædelse, og under indtryk af det territoriale tab som følge af den tabte krig mod Preussen og Østrig i 1864, gennemførtes en reduktion af topniveauet i centraladministrationen. Fra 1865 til 1885 blev antallet af departementschefer reduceret fra 15 til 9. I 1880 lå det totale antal embedsmænd i centraladministrationen omkring 150, hvilket var mindre end i enevældens sidste år.

Blandt de vigtigste motiver var lavere omkostninger og bedre styring. Men det talte også med, at når der totalt set blev færre embedsmænd, kunne de tilbageblevne gives en noget højere løn, hvilket igen blev antaget at ville styrke embedsmændenes loyalitet. Lønnen var dog stadig ikke særlig høj, men det blev ofte anført, at pensionen kunne ses som en kompensation herfor.

Den noget højere løn kompenserede for, at det blev gjort mindre lukrativt for embedsmænd at have bijobs, idet indtægterne herfra førte til reduktion i gagen fra hovedbeskæftigelsen. Når Rigsdagen ønskede at fratage embedsmændenes deres biindtægter, skyldtes det ikke mindst en forventning om, at det ville føre til en effektivisering af administrationen, når embedsmændene fremover skulle koncentrere sig om at være embedsmænd. Denne - i moderne terminologi - personalepolitiske målsætning forfulgtes yderligere i 1907, hvor lønningsloven blev revideret, således at bijob andre steder i centraladministrationen blev forbudt. Endvidere blev det påbudt, at alle ministerielle kontorer skulle have fast ekspeditionstid mindst 5 timer hver dag.

Den faste ekspeditionstid var dog ikke ensbetydende med, at alle embedsmænd var tilstede. Tværtimod var det normalt, at kun yngste fuldmægtig mødte om morgenen. Efter formiddagsjobbet mødte de andre op. Dette forhold beklages igen og igen. Selv hundrede år efter ministerialsystemets indførelse finder Finansministeriets daværende departementschef K.H. Kofoed anledning til at skrive en artikel, der blev bragt i Berlingske Tidende den 19. juni 1949 med titlen: ”Klokken 14 var han ikke kommet. Klokken 16 var han gaaet”.

I 1910 blev der afgivet en ”Betænkning angaaende Statstjenestemændenes indtægtsgivende Bivirksomhed”. [4] I følge betænkningen havde 65 pct. af ministerialembedsmændene biindtægter. Det gjaldt især for fuldmægtige og departementschefer og ikke så meget for kontorcheferne. Størstedelen af fuldmægtige med biindtægter havde samlet set en større personlig indtægt end kontorcheferne. Departementscheferne kunne typisk fordoble deres løn i kraft af biindtægter. For fuldmægtige stammede biindtægterne typisk fra formiddagsstillinger på advokatkontorer o.l. Topcheferne hentede i højere grad deres biindtægter fra bestyrelsesposter o.l.

Når der således tages højde for biindtægter, var indkomstforholdene for datidens embedsmænd ikke så ringe, og tendensen var, at lovgiverne øgede embedsmændenes materielle sikkerhed. Dette skete bl.a. i forventning om effektivitet og loyalitet. Det stod dog stadig til diskussion, om dette var den rigtige vej. Således foreslog bondevennen Tscherning i 1857 og 1860 at erstatte de fastansatte departementschefer med midlertidigt ansatte og politisk udskiftelige generaldirektører, der til gengæld for denne ”erhvervsrisiko” skulle have en højere gage. Tschernings hovedbegrundelse var følgende:

> ”[…] en af de væsentligste Betingelser for, at en Regjering med politisk Ansvarlighed kan gribe Magten med Dygtighed […] er, at den kan skaffe sig en fortrolig og velment Understøttelse umiddelbart fra sine Undergivne [hvilket forudsætter] politiske Omskiftelser [i embedsværket]. [5]”

På samme tid gjorde Tscherning sig endvidere til talsmand for ophævelse af akademikernes retlige stillingsmonopol til højere stillinger i staten og juristernes faktiske stillingsmonopol til højere stillinger i departementerne. Hans vigtigste argument var, at kravet om eksamensbevis betød ”en Indskrænkning i Regjeringens Myndighed til at

vælge, hvem den anser for den Bedste". [6] Tscherning ønskede at sprænge, hvad han forstod som de lukkede cirkler og bane vejen for mænd af folket, som havde bevist deres dygtighed uden for universitetet og Slotsholmen.

Indtil systemskiftet i 1901 bestod landets regeringer stort set af godsejere og embedsmænd, der gjorde brug af deres grundlovssikrede valgbarhed til Rigsdagen eller lod sig udnævne til ministre uden forinden at være valgt som rigsdagsmænd.

Fra november 1848 til og med 1856 var, når der ses bort fra krigs- og marineministrene, 14 af 21 ministre rekrutteret blandt ministerialembedsmænd. Fra 1856 til og med 1865 var af 22 ministre 7 fra centraladministrationen, mens 13 andre var embedsmænd uden for centraladministrationen, herunder bl.a. Københavns Kommune. Fra Ministeriet Frijs i 1865 til systemskiftet i 1901 var af 40 ministre 18 godsejere, 20 embedsmænd, en arkæolog og en forsikringsmand. Blandt de 20 embedsmænd var 6 fra centraladministrationen, heraf 5 departementschefer.

Med til forklaringen på denne høje repræsentation af embedsmænd hører, at det dengang nærmest var utænkeligt, at andre end akademikere – og godsejere – blev ministre, og disse akademikere fandtes i stor koncentration og med en relevant faglig baggrund i centraladministrationen.

Det var altså ganske klart, at kontinuiteten, der trods alt havde præget udviklingen i styreformen og centraladministrationens organisation, var endnu mere udpræget på det personelle plan. I Statsrådet var kongen således stadig omgivet af personer, der oprindelig kom fra embedsværket, om end disse nu nød den stemmeberettigede del af nationens tillid.

Denne kontinuitet gav næring til bekymring for en restauration af det gamle regime, således som det var sket i bl.a. Preussen og de andre tyske lande. Denne bekymring fik yderligere næring, når eksempelvis indenrigsminister Bang, der selv var fra embedsstanden, i midten af 1850'erne forsøgte at unddrage en del ikke ubetydelige sager fra de skiftende ministre og i stedet lægge dem under permanente embedsmænd i centraladministrationen. Det hørte også med i billedet, at en stor del af embedsstanden efter nederlaget i 1864 opgav deres nationalliberale sympatier til fordel for mere nationalkonservative og revanchistiske strømninger, der i første række blev anført af godsejerne.

20 år senere indledtes den såkaldte provisorietid, som var det nærmeste Danmark kom på en restauration. Som konseilpræsident (statsministertitlen blev først indført i 1915) styrede den nationalkonservative godsejer Estrup landet med provisoriske finanslove efter, at den politiske proces i Rigsdagen var blevet blokeret på spørgsmålet, om København skulle befæstes eller ej.

Estrup betjente sig i høj grad af ministre fra embedsværket (jf. statistikken ovenfor). En stor del af disse kom fra forsvaret (se også tabel 4.12). Det er kendt, at oppositionelle offentligt ansatte blev afskediget, ligesom statstilskud til højskoler blev annulleret, når skolerne tjente som fora for "agitation" mod befæstningen.

I hvor høj grad embedsmændene ikke kun påtog sig rollen som ministre, men også rollen som strategiske og taktiske rådgivere for ministrene står hen i det uvisse. Kildematerialet er meget spinkelt. Derimod er det klart, at embedsmændene virkede som lydige tjenere for Estrups regeringer, selvom disse arbejdede på eller uden for grænsen af det konstitutionelle. Så vidt vides, blev der dog ikke afskediget én eneste ministerialembedsmand for oppositionelle sympatier eller virksomhed. Der skal dog huskes på, at afskedigelse ikke var den eneste sanktionsmulighed. Eksempelvis kunne avancementer af ellers kompetente embedsmænd blokeres.

Der er næppe tvivl om, at prøvelserne under provisorietiden i høj grad medvirkede til den mistillid mellem ministre og embedsmænd, der prægede den første tid efter systemskiftet, og medførte embedsstandens tilbagetrækning fra det politiske liv i rigsdag og regering.

Inden blikket rettes mod epoken fra 1901 til 1945, skal der dog gøres et kort spring fra den historiske til en forvaltningssociologisk betragtning. Formålet er at tydeliggøre, hvorledes centraladministrationen og dens embedsmænd allerede umiddelbart efter 1848 havde de fleste af de karakteristika, der indgår i den idealtype for bureaukratiet, som den tyske sociolog Max Weber (1864-1920) definerede, [7] og som siden har præget forestillingen om det klassiske ministerialbureaukrati.

Det idealtypiske bureaukrati har ifølge Weber følgende karakteristika:

Forvaltningen er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt.
- Forvaltningen er regelbundet.
- Forvaltningen er saglig.
- Embedsmændene er jurister rekrutteret på grundlag af faglige kvalifikationer.
- Embedsmændene er i udgangspunktet ansat på livstid og på fuld tid. De aflønnes med en fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet og nyder pension efter tjenesten.

Som det skulle følge af den hidtidige redegørelse, svarer denne model i de fleste henseender til det danske ministerialsystem i epoken fra 1848 til 1901. Dog findes nogle afvigelser. En første mindre afvigelse består i, at det trods forskellige tiltag, herunder lønforhøjelser, ikke lykkedes Rigsdagen at afskaffe bibeskæftigelsen og sikre embedsmændenes tilstedeværelse på deres kontorer på fuld tid. En anden mindre afvigelse består i, at juristmonopolet var afskaffet retligt, om end det stadig bestod i praksis.

Der kan også spørges, om embedsværket helt overholdt den adskillelse af politik og forvaltning, som ligger i Webers krav om den saglige forvaltning. Det kan konstateres, at omkring halvdelen af epokens ministre rekrutteres fra embedsværket. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med en rolleforvirring. Det kan tænkes, at embedsmænd, så længe de bare var embedsmænd, holdt sig til det saglige. På den anden side var det for datidens embedsmænd stadig meget naturligt at se en ministerpost som afslutning på en succesfuld embedsmandskarriere. Dermed har embedsmændene haft et politisk perspektiv.

Sat på spidsen kan det siges, at i en epoke, der som den ældste i folkestyret typisk bliver opfattet som den klassiske, svarede selve embedsmandens rolle - til forskel fra hans ansættelsesforhold, uddannelsesbaggrund m.m. - ikke nødvendigvis helt til den rolle, som i forvaltningssociologien og i daglig tale opfattes som klassisk.

3.2 Fra systemskiftet til og med Anden Verdenskrig

> ”De, der havde været ansat i Centraladministrationen ved Aarhundredets Begyndelse, husker den Opstandelse, det vakte blandt embedsmændene, da det politiske Systemskifte kom; I meget lange Tider havde der været Højreministre, og lige fra Grundlovens Tid var Ministrene næsten uden Undtagelse taget blandt Embedsmænd og Godsejere. Nu kom der ikke blot et Venstreministerium, men flere af Pladserne i Ministeriet var besat med Mænd fra helt andre Klasser. Der var baade en Bonde, en Provinsredaktør og en Folkeskolelærer.” [8]

Således indleder Valdemar Holbøll, der havde tjent som departementschef under I.C. Christensen i Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen (i daglig tale Kultusministeriet [9]), sit bidrag til ”Bogen om IC”.

Der kan ikke være tvivl om, at der i datidens embedsværk virkelig fandtes en udpræget mistillid til de nye ministres politiske dømmekraft og motiver.

Hvad angår dømmekraften, fandt eksempelvis Peder Vedel, der indtil sin pension i 1899 havde fungeret som Udenrigsministeriets direktør, det vel stærkt at byde landet

> ”[…] en forstandig, men ganske udannet bonde, en ukendt provinsredaktør, der ikke engang var seminarist, og en opvakt, hæderlig, men dog kun skolemester som minister. Nogen sagkundskab, nogen administrativ erfaring og lidt almindelig dannelse er jeg gammeldags nok til at ønske hos dem, der skal regere landet.” [10]

Hvad angår motiverne, må mange embedsmænd bl.a. have spekuleret på, om Tschernings gamle ide om politisk udskiftelige embedsmænd nu – formelt eller i praksis – ville blive virkeliggjort. I givet fald ville de nye magthavere kunne skille sig af med i hvert fald toppen af det embedsværk, der lydigt havde tjent Estrup, selvom hans regeringer var konstitueret på basis af kun 19 af 114 folketingsmedlemmer, og efter modstandernes opfattelse havde handlet mere eller mindre forfatningsstridigt.

I det hele taget manglede embedsværket tillid til politikerne og det fremvoksende partivæsen, der i embedsmændenes forståelse nærmest pr. definition ikke kunne tjene almenvellet, men kun en netop partiel del af folket eller endda kun partierne selv.

Mistilliden var gensidig. Holbøll kunne således videre erindre, hvorledes I.C. Christensen i de første år af sin tid

som kultusminister forlangte, at al indgående post blev forelagt ham personligt. Og ikke nok med det. Om søndagen, når embedsmændene holdt fri, var det ikke usædvanligt, at I.C. Christensen gennemgik skabe og skuffer for at se, om embedsmændene holdt vigtige informationer skjult for ham.

Men med årene blev mistilliden mere eller mindre erstattet af tillid, hvilket kan skyldes flere forhold.

Et første forhold kan være, at de nye ministre snart erfarede, at embedsmændene også stillede i hvert fald deres saglige ekspertise til rådighed for dem, og at embedsmændene forvaltede de love, som regeringen havde fået vedtaget i Rigsdagen.

Politikernes tillid til embedsværket blev ganske givet også befordret af, at topstillingerne i ministerierne efterhånden blev besat af personer, der ikke havde tjent Estrup. Men dette skete netop med tiden og blev derfor ikke erfaret af embedsmændene som en dramatisk udrensning. I 1905 var den gennemsnitlige anciennitet for departementschefer 6 år. Selvom gennemsnittet kan dække over variationer og heller ikke er det samme som typetallet, peger denne gennemsnitlige anciennitet på, at en del af departementscheferne må have ”overlevet” systemskiftet. [11] Dertil kommer, at gennemsnitsalderen for departementscheferne faldt fra 56,4 år i 1895 til 51,6 år i 1905, hvilket skulle vise sig at blive det laveste niveau i første halvdel af det 20. århundrede. Denne udvikling i gennemsnitsalderen er blevet fortolket således, at en del ældre departementschefer ”har foretrukket pensionisttilværelsen frem for at skulle betjene venstreministre. Nye departementschefer, som var forberedte på, hvad de gik ind til, trådte til”. [12]

Det kan tilføjes, at en del af departementscheferne ganske givet ikke har været tilsvarende ”mentalt” forberedt i 1909, da C. Th. Zahle fra det antimilitære og frisindede Radikale Venstre dannede sit første ministerium (1909-1910), og i 1916 da Zahle i sit andet ministerium (1913-1920) ”oven i købet” optog Thorvald Stauning som den første socialdemokratiske minister. For så vidt gentog historien sig. Igen trivedes mistroen til den politiske dømmekraft og motiver hos ”de nye”, og igen blev mistilliden efterhånden i større eller mindre omfang afløst af tillid.

Hvis der atter springes tilbage til tiden umiddelbart efter systemskiftet, har det givetvis også befordret venstrefolkenes tillid til centraladministrationen, at de kunne iagttage, hvorledes den konservativt dominerede embedsstand trak sig tilbage fra det partipolitiske liv. Dette skete vel i begyndelsen ufrivilligt, men efterhånden vænnede standen sig til, at antallet af ministre og rigsdagsmedlemmer rekrutteret fra dens rækker faldt til ubetydelighed. Mens embedsmændene i den foregående epoke havde siddet på omkring halvdelen af ministertaburetterne, var antallet af ministre med en baggrund i centraladministrationen i 1901: 1, 1910: 1, 1920: 2 og 1938: 3. Antallet af rigsdagsmænd med en centraladministrativ baggrund var for de samme år 7, 6, 6 og 0. Den tid, da ministre og rigsdagsmænd næsten udelukkende blev rekrutteret blandt godsejere og ministerialembedsmænd var forbi. Nu var de dominerende stillingskategorier i stedet gårdejere, redaktører og senere endvidere arbejdere og personer med tilknytning til uddannelsesmiljøer (se også tabel 4.12).

Den store undtagelse fra denne tendens er det såkaldte departementschefstyre, som indledtes d. 29. august 1943 med en bekendtgørelse fra den øverstbefalende for de tyske tropper i Danmark, ifølge hvilken embedsmænd og funktionærer ved de offentlige myndigheder og institutioner loyalt skulle fortsætte med at opfylde deres embedspligter. I praksis kom dette til at betyde, at departementscheferne hver for sig og ved hjælp af lovanordninger måtte tage sig af de sager, som landets fortsatte drift krævede.

Men når der ses bort fra, hvad der i denne sammenhæng må betegnes som en parentes i den historiske udvikling, sker der i første halvdel af dette århundrede en tydelig adskillelse af rollerne som minister og embedsmand.

En gennemgang af 40 erindringer af og biografier om topembedsmænd og politikere fra epoken konkluderer følgende:

> ”I det væsentlige opretholdt embedsmændene en distance til det politiske liv i hele perioden. De lukkede sig forsigtigt inde i forvaltningsapparatet og fastholdt en stærk korpsånd. Ledende embedsmænd påtog sig kun helt undtagelsesvist politiske hverv. Den personudveksling mellem den politiske og den forvaltningsmæssige elite, som kendtes i mange andre lande, ophørte næsten. Det blev anset for upassende embedsmændene indbyrdes at drøfte kontroversielle partipolitiske spørgsmål andet end i de let sarkastiske vendinger, der netop viste distancen til det politiske. Embedsmændene kunne godt have en politisk mening, men først ”efter kl. 18””. [13]

I dette klima må det antages, at embedsmændene også var tilbageholdende med rådgivning af politisk-taktisk karakter, og at deres rolle i høj grad blev reduceret til administratorens, når der sammenlignes med andre epoker. Denne tese kan sandsynliggøres yderligere med henvisning til, at ministrenes arbejdsbyrde dengang ikke var større, end at mange ministre kunne overkomme selv at skrive deres taler og svare på henvendelser.

Det er betegnende for den gensidige tillid og respekt, der efterhånden voksede frem mellem venstrepolitikerne og embedsmændene, at da centraladministrationen i 1906 – denne gang af Højre – blev kritiseret for langsommeligt arbejdstempo, blev embedsmændene forsvaret af Venstres finansminister på følgende vis:

> ”Jeg vil med al den Erfaring, jeg har faaet […] som mit personlige Vidnesbyrd paa det bestemteste protestere mod, at der ikke bestilles noget i Den røde Bygning.” [14]

Nu blev embedsmændene altså betragtet ikke kun som loyale, men også som flittige. I samme samling kunne Rigsdagen derfor vedtage en ny lønningslov, hvilket, ud over de allerede omtalte konsekvenser, førte til lønstigninger for embedsmændene på 25 pct. Det har nok også hjulpet på stemningen på Slotsholmen, om end lønnen stadig var meget lav i forhold til det tilsvarende private arbejdsmarked.

I 1919 samles de væsentligste bestemmelser i lønningsloven med andre relevante bestemmelser i den første tjenestemandslov, der ud over alle ministerialembedsmænd også gjaldt de ansatte i bl.a. folkekirken, folkeskolen og etaterne.

I sine hovedprincipper var loven en gentagelse og videreførelse af de regler, der siden folkestyrets indførelse var skabt for embedsstanden. I lovens § 1 bestemmes begrebet tjenestemand således som ”enhver, der varigt og som Livsgerning har Ansættelse i Statens Tjeneste i en Stilling, for hvilken Lønning er fastsat i Lønningslov eller anden særlig Lov til en fast aarlig Sum”.

Endvidere blev tjenestemandens pligt til at underkaste sig forandringer i tjenesteforretningernes omfang og beskaffenhed betonet. Det var fortsat kongen, der ansatte og afskedigede til de højeste embeder i centraladministrationen, mens ansættelses- og afskedigelsesmyndigheden for de lavere embeder var den pågældende minister. Ansættelsen skulle som før hvile på faglige kriterier, og embedsmænd, der blev afskediget uden egen skyld, var fortsat sikret pension.

Der skal her erindres om, at beskyttelsen mod kongens og ministrenes frie adgang til at afskedige embedsmænd indtil da først og fremmest havde ligget i retten til pensionen. Sådan var det også efter tjenestemandsloven i 1919. Men embedsmandens stilling styrkes, idet der åbnes for, at disse danner faglige organisationer, der dog foreløbig kun kunne forhandle med de pågældende styrelser. Faktisk var der dog allerede forinden dannet faglige organisationer, og allerede i 1910 havde de ansatte i etaterne fået anerkendt deres forhandlingsret.

Bestemmelserne om embedsmændene muligheder for at bestride bijob blev strammet yderligere op, idet der indførtes en bestemmelse om, at bibeskæftigelse kun måtte finde sted for så vidt og i det omfang, at det var foreneligt med den samvittighedsfulde udførelse af embedspligterne. Denne i sig selv måske lidt svævende bestemmelse blev konkretiseret ved bestemmelser om, at den daglige kontortid skulle være på 6 timer, hvoraf ekspeditionstiden skulle udgøre 4 timer.

Loven indeholdt endvidere bestemmelser om sygdom, orlov og ferie. Først med lov af 4. marts 1921 blev kvinder givet adgang til offentlige stillinger.

Juristernes stillingsmonopol var nu ikke længere kun ophævet retligt, men også faktisk. I 1935 var cand.polit'erne nået frem til at besætte 7 af 47 topstillinger for generalister i centraladministrationen (se tabel 4.1). De 40 andre topchefer var jurister. Statistik for polit'ernes andel af den samlede population af departementale embedsmænd findes desværre ikke. [15]

Samme år talte centraladministrationen ud over de 47 topchefer med generalistkarakter i centraladministrationen også 38 topchefer med karakter af specialister. 18 af disse specialister var etatsuddannede, mens 20 havde en anden videregående uddannelse end den juridiske og statsvidenskabelige. Typisk var de ingeniører, arkitekter, læger og dyrlæger. Specialisterne beklædte som oftest topstillingerne i direktoraterne hhv. generaldirektoraterne, som dengang havde direkte referat til den pågældende ressortminister. Juristerne var altså ikke længere ene om at

rådgive ministrene, og denne tendens forstærkes betydeligt i efterkrigstiden, jf. kapitel 4.

Om topembedsmændene vides endvidere, at deres karriereforløb hovedsageligt byggede på en karriere i det ministerium, som de senere blev topchefer i. Igen i 1935 havde 71 pct. af generalisterne og 82 pct. af specialisterne udelukkende været ansat i samme ministerium hhv. direktorat, som de blev udnævnt til topchefer i. Forudgående ansættelse i 2 ministerier havde 19 pct. af generalisterne og ingen af specialisterne. Forudgående ansættelse i 3 eller flere ministerier hhv. direktorater havde 10 pct. af generalisterne og 18 pct. af specialisterne. Ingen topchefer var hentet direkte fra det private erhvervsliv. I kapitel 4 forfølges dette perspektiv frem til i dag.

Det samlede antal embedsmænd i centraladministrationen voksede fra 184 i 1850 til 644 i 1946. [16] I hele denne periode kan hierarkiet betegnes som forholdsvist ”hovedtungt” i den forstand, at forholdet mellem chefer og fuldmægtige, assistenter m.m. ligger på mellem 1:3 og 1:4. Dette skyldtes bl.a., at de fleste ministre havde mere end én departementschef e.l. Eksempelvis havde Finansministeriet både i 1910 og 1920 7 departementschefer, mens Indenrigsministeriet havde 2 hhv. 3 departementschefer i de samme år. [17] Indførelsen af ministerialsystemet var sket uden et konsekvent brud med kancellisystemet.

Hvad der kan kaldes departementschefspluralismen har sandsynligvis været en barriere for den effektive styring af ministerierne. Men såvel dette fænomen som væksten i antallet af embedsmænd fra 184 til 644 og i antallet af kontorer fra 39 til 94 medførte endnu ikke de store styringsmæssige overvejelser. Centraladministrationen var trods alt ikke større end, at i hvert fald de fleste chefer kendte hinanden i og på tværs af ministerierne. Dette sammenholdt med, at sagerne typisk heller ikke var så komplicerede, og at sagsbehandlingen i så høj grad var regelbundet, betød, at eventuelle problemer ofte kunne løses over en frokost, hvor man i dag ville nedsætte et udvalg.

Da Administrationskommissionen afgav betænkning i 1923 kunne den således kun foreslå mindre organisatoriske justeringer i forholdet mellem ministre og embedsmænd samt disses indbyrdes relationer, herunder at der blev gjort op med den uskik, at alle embedsmænd, der havde haft med en sag at gøre, deltog i ministerreferat – altså møde med ministeren – om den pågældende sag. [18]

Dog gøres undervejs i betænkningen opmærksom på, at styringen udfordres af en stigende kompleksitet, der især skyldes den begyndende velfærdsstatslige udbygning:

> ”Den sociale udvikling medfører vel, at flere Hensyn nu maa tages ved en Lovs Udarbejdelse; men dette er i nogen Grad gaaet ud over Lovenes Klarhed og har medført et betydeligt Merarbejde for Administrationen og Domstolene […].” [19]

Som løsning foreslår kommissionen bl.a., at lovene fremover ikke indeholder så mange detailbestemmelser, men formuleres mere abstrakt – altså en foregribelse af hvad vi i dag vil kalde rammelovgivning. Denne tiltagende kompleksitet skulle blive et væsentligt udgangspunkt for kommende betænkninger om centraladministrationens organisation.

Før gennemgangen af epoken afsluttes, skal der kort vendes tilbage til den forvaltningssociologiske bureaukratimodel.

Udviklingen fra 1901 til 1945 kan siges at have nærmet sig idealmodellen bl.a. ved, at embedsmandens rolle umiddelbart efter systemskiftet i høj grad indskrænkes til rollen som den faglige administrator og sagsbehandler. Dog netop kun en tilnærmelse. Der er tale om en relativ betragtning, for den mere strategiske og taktiske rådgivning af ministeren fandtes givetvis også i denne periode. Departementschefstyret under krigen var blot en parentes i denne udvikling. Også den nye tjenestemandslov med dens bestemmelser om fast pengeløn, pension og særlige embedsmandsdyder, der skal sikre fagligheden og den regelbundne forvaltning, er en tilnærmelse til bureaukratimodellen. Det samme gælder skærpelsen af arbejdstidsbetemmelserne.

I den modsatte retning trækker stort set kun, at der åbnes for adgang til embederne for andre end jurister, og at flere ministerier styres af flere departementschefer. Dermed er uddannelsesbaggrunden og hierarkiet ikke så éntydige som i idealmodellen.

Alt i alt kan det siges, at i Danmark var epoken fra 1901 til 1945 mere klassisk i forvaltningssociologisk forstand end den i historisk forstand klassiske periode fra 1848/49 til 1901.

Kapitel 4

Signalement af embedsmændene og ministrene

Formålet med dette kapitel er at give et signalement af embedsmændene og ministrene ud fra mere objektive kategorier såsom uddannelsesbaggrund, karriereveje, anciennitet m.m. Kapitlet supplerer dermed kapitel 3 om den historiske udvikling af embedsmandsrollen, der i høj grad blev defineret i forhold til ministerrollen. I kapitel 5 redegøres for de centrale udviklingstendenser af betydning for ministerfunktionen. Derefter redegøres i kapitel 6 for det aktuelle samspil mellem ministre og embedsmænd.

4.1 Centraladministrationens embedsmænd

4.1.1 Uddannelsesmæssig baggrund

Historisk var embedsstanden domineret af jurister, jf. kapitel 3. Men det øgede behov for planlægning og regulering af samfundslivet og økonomien førte til efterspørgsel på en viden, som juristerne ikke kunne tilfredsstille alene. Derfor er der i stigende omfang rekrutteret først cand.polit'er og senere også akademikere med nye typer samfundsvidenskabelige uddannelser, herunder især cand.scient.pol'er. Studiet i statskundskab – eller politologi – blev oprettet i 1959 på Aarhus Universitet. Det er altså først 223 år efter oprettelsen af den juridiske embedseksamen i 1736 [20] på Københavns Universitet og 111 år efter etableringen af det statsvidenskabelige studium til cand.polit. i 1848 samme sted, at disse traditionelle uddannelser udfordres. Derefter gik der yderligere nogle år, før de nye uddannelser havde uddannet kandidater, der fik stilling i centraladministrationen.

For cand.polit'ernes gennembrud var ikke mindst oprettelsen af Ministerudvalget for Økonomi og Forsyning (MØF) i 1947 af stor betydning. MØF blev betjent af DØS – Det Økonomiske Sekretariat, der i 1950 overflyttes til Finansministeriet, men i 1953 selvstændiggøres. Dermed var grundstenen til Økonomiministeriet lagt. Som det fremgår af nedenstående tabel, var denne generation af polit'er i begyndelsen af 60'erne nået frem til at besætte en væsentlig større andel af topchefstillingerne, end hvad tidligere generationer af polit'er havde formået.

Tabel 4.1. Centraladministrative topchefers* uddannelsesbaggrund 1935-97 angivet i procent

	1935	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1997
I. Generalister	**47**	**54**	**65**	**71**	**65**	**67**	**65**	**67**	**75**
Jurister	40	47	51	54	53	51	47	47	43
Økonomer, andre samf.vsk.udd	7	7	14	17	12	16	18	20	32
II. Specialister	**38**	**28**	**24**	**19**	**22**	**24**	**20**	**20**	**21**
Anden videregående uddann. **	20	17	15	13	16	17	12	13	16
Etatsuddannelse	18	12	9	6	6	7	8	7	5
III. Ingen videregående udd.	**9**	**11**	**5**	**7**	**3**	**1**	**3**	**0**	**1**
IV. Uoplyst	**6**	**6**	**6**	**3**	**10**	**7**	**13**	**13**	**2**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**99**	**101**	**100**	**99**
Total (N) antal topchefer	**45**	**112**	**125**	**150**	**174**	**177**	**198**	**203**	**244**

Bem.: *Topchefer er defineret som lønramme 38 og op.
**Ingeniører, arkitekter, læger, dyrlæger og andre ikke-samfundsvidenskabelige uddannelser.
Kilder: Tal for 1935-90: Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: "Bureaukrati og bureaukrater" Herning; Forlaget Systime, 1991.
Tal for 1997: ”Hof og Stat 1997”; ”Kraks Blå Bog 1997” og ”Hvem er hvem i den offentlige sektor” (Green 1997).

I 1950 var 54 pct. af topstillingerne besat af generalister, hvoraf de 47 var jurister. Det vil sige, at juristerne besatte 87 pct. af generalisttopstillingerne. I 1997 var juristernes andel af generalisttopstillingerne faldet til 57 pct. (43:75).

Men juristerne er stadig den dominerende uddannelseskategori på topchefniveau. Kategorien ”Økonomer og andre samfundsvidenskabeligt uddannede” kan differentieres yderligere. I 1997 var 53 af topcheferne økonomer, 23 var politologer 2 var aktuarer og 1 var sociolog.

Tendenserne på topchefniveau genfindes i vid udstrækning, når uddannelsesbaggrunden for samtlige departementalt ansatte akademikere tages i betragtning for årene 1985 og 1995.

Tabel 4.2. Departementale akademikere i 1985 fordelt på de tre mest almindelige stillingskategorier til og med lønramme 37

1985	Jur.		Polit/Oecon		Scient.pol/ Adm		Anden samf.v. udd.		Anden vidensk. Udd.		I alt
Fuldmægtig	426	58%	148	20%	70	10%	41	6%	46	6%	731
Konsulent	11	21%	17	32%	1	2%	6	11%	18	34%	53
KontorChef	90	67%	33	25%	7	5%	1	1%	3	2%	134
I alt	527	57%	198	22%	78	8%	48	5%	67	7%	918

Kilde: Danmarks Statistik. Særkørsel for udvalget.

Tabel 4.3. Departementale akademikere i 1995 fordelt på de tre mest almindelige stillingskategorier til og med lønramme 37

1985	Jur.		Polit/Oecon		Scient.pol/ Adm		Anden samf.v. udd.		Anden vidensk. Udd.		I alt
Fuldmægtig	612	46%	223	17%	235	18%	122	9%	130	10%	1322
Konsulent	71	29%	55	22%	20	8%	29	12%	71	29%	246
KontorChef	100	50%	49	25%	20	10%	11	6%	20	10%	200
I alt	783	44%	327	18%	275	16%	162	9%	221	13%	1768

Kilde: Danmarks Statistik. Særkørsel for udvalget.

Juristerne dominerer stadig, om end deres samlede andel af de tre stillingskategorier er faldet fra 57 til 44 pct. Andelen af kontorchefer med juridisk embedseksamen er faldet fra 67 til 50 pct., mens juristernes andel af konsulentstillingerne er steget fra 21 til 29 pct. Økonomernes andel er nogenlunde konstant, når der ses bort fra et fald i andelen af konsulentstillingerne fra 32 til 22 pct. Scient.pol.'erne o.l. har fra et væsentligt lavere udgangspunkt fordoblet deres andel af fuldmægtige og kontorchefer.

Om humanisterne kan det siges, at en stor del af disse blev ansat i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Dengang var humanisternes ledighed på sit højeste, og det gav gunstige betingelser for at supplere departementerne næsten udelukkende samfundsvidenskabeligt uddannede akademikerbestand.

4.1.2 Rekrutterings- og karriereveje

Et væsentligt formål for tjenestemandsreformen i 1969, der senere skal omtales nærmere, var at gøre rekrutterings- og karrierevejene mere åbne og dermed forbedre bl.a. centraladministrationens personalemæssige betingelser for at omstille sig i takt med det øvrige samfunds udvikling.

De vigtigste elementer i denne åbning er for det første den tidligere beskrevne indførelse af overenskomstansættelser. For det andet blev bestemmelserne om konkrete uddannelsesmæssige betingelser for ansættelse udeladt af tjenestemandsloven af 1969. Og for det tredje forbedrede loven betingelserne for anerkendelse af anciennitet og flytning af pension ved skift mellem ansættelse i den offentlige og private sektor.

Billede: Figur 4.1. Karriereveje for generalister i topstillinger

Vekselvirkning mellem offentlig og privat virksomhed blev af kommissionen anset for gavnlig. Efter

tjenestemandsreformen er rekrutterings- og karrierevejene blevet åbnet yderligere i kraft af bl.a. den såkaldte turnusaftale indgået i 1985, ifølge hvilken fuldmægtige i løbet af de første 10 års ansættelse skal gøre tjeneste 3 forskellige steder inden for ansættelsesområdet. Dog kan et af de 3 tjenestesteder ligge uden for ansættelsesområdet (ekstern turnus). Hvorledes den historiske udvikling af karrierevejene for generalister og specialister i centraladministrative topstillinger faktisk har været, ses af tabellen ovenfor.

Billede: Figur 4.2. Karriereveje for specialister i topstillinger

Som det fremgår, er det for såvel generalister som specialister i høj grad den husinterne merittering, der tæller. Dog er andelen af topchefer rekrutteret i eget ministerium faldet betydeligt efter at være toppet i begyndelsen af 70'erne.

Antallet af generalister, der har tjent i to ministerier ligger i efterkrigstiden nogenlunde konstant på en tredjedel eller lidt under. Ligeledes ligger andelen, der har gjort deres erfaringer i tre ministerier, nogenlunde konstant på 10 pct. Derimod hører det stadig til sjældenhederne, at generalisttopcheferne hentes uden for Slotsholmen i det private erhvervsliv, organisationer, forsknings- og uddannelsesmiljøer m.m.

Specialisterne rekrutteres i noget højere omfang - 10 til 20 pct. - uden for ministerieverdenen. Derimod er det logisk nok sjældent, at de fungerer som specialister i 3 ministerier.

Dette billede kan suppleres med nedenstående figurer, som viser udviklingen i departementernes rekruttering fra 1. januar 1992 til 31. december 1996. Undersøgelsen gælder ikke kun rekrutteringen af topchefer, men alle ansættelseskategorier fra lønramme 35 og opefter, herunder bl.a. specialkonsulenter, chefkonsulenter, kontorchefer, afdelingschefer, departementschefer m.m.

Billede: Figur 4.3. Rekruttering i departementerne (lr. 35-42) fra 1. januar 1992 - 31. december 1996

Anlægges først en totalbetragtning, ses det, at 78 pct. rekrutteres fra eget departement. Tælles styrelserne inden for samme ministerområde med, stiger den husinterne andel til 83 pct. I alt 93 pct. rekrutteres fra staten, mens kun 2 pct. hentes fra amter og kommuner, 4 pct. fra det private erhvervsliv og 1 pct. fra andre steder.

Billede: Figur 4.4. Rekruttering inden for ministerområdet i departement og styrelser 1992-1996

Differentieres derefter mellem forskellige lønrammer, så ses det af figuren ovenfor, at det især er stillinger i lønrammerne 35-38, der besættes med folk, der har vist deres værd i huset. Deres andel udgør mellem 73 og 82 pct. Markant lavere er andelen af husinterne, når det gælder besættelsen af stillinger i lønrammerne 39-42. Her ligger andelen på små 60 pct. De fleste af de, der kommer udefra, hentes fra andre departementer. Her har først Justitsministeriet og senere Finansministeriet været hovedleverandøren. I perioden 1992-1996 rekrutteres ingen fra det private erhvervsliv.

Statistik for andelen af embedsmændene, der undervejs i deres karriereforløb gør en afstikker til amt, kommune, privat erhvervsliv eller organisationer i indland eller udland og derefter vender tilbage til centraladministrationen findes ikke. Efter alt at dømme står følgende betragtning, gjort af kontorchef Henry Stjernqvist i Ministerialforeningens jubilæumsbog fra 1948, dog stadig til troende:

> ”Der skal ikke her udtales nogen Mening om det ønskelige i, at Centraladministrationens Folk for en Tid overtager andre Stillinger, men blot peges paa, at det faktisk er yderst sjældent, at man vender tilbage, hvis man eengang har forladt den røde Bygning.” [21]

På denne baggrund kunne man fristes til at drage den slutning, at ministerrådgivningen i høj grad må være præget af verdensbilledet og kulturen ”i huset”. Helt så simpelt forholder det sig dog ikke. Ud over det forhold, at mellem 25 og 40 pct. af cheferne faktisk har gjort erfaringer i andre ministerier, hører det med til billedet, at embedsmænd i dag på alle niveauer indgår i formelle og uformelle netværk på tværs af ministerier og mellem den offentlige og private sektor. I 1993 blev antallet af tværministerielle udvalg, arbejdsgrupper o.l. opgjort til 800. [22] Dertil kommer kontakter med udlandet.

4.1.3 Alder og køn

Efter den formelle åbning af adgang i 1921 har kvinderne i stigende grad fundet vej ind i departementerne. I dag

udgør de små 40 pct. af det akademiske personale. Andelen af kvindelige chefer (lønramme 37 og op) ser dog ud til at stagnere på omkring 20 pct. Til sammenligning ligger andelen af kvindelige ministre i de sidste 10 år gennemsnitligt på lidt over 25 pct.

Tabel 4.4. Kvindernes andel af samtlige departementale akademikere hhv. chefer* i departementerne med akademisk uddannelse

	1965	1972	1981	1986	1991	1994	1998
Kvinder	12%	16%	24%	28%	34%	36%	38%
Kvindelige chefer	7%	5%	10%	12%	14%	20%	19%

Bem:: *Lønramme 37 og op.
Kilder: Tal for 1965-1994: Hanne Nexø Jensen: ”Feminisering af centraladministrationen”, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1997/1, s. 16.
Tal for 1998: Finansministeriets personaleomsætningsstatistik.

Af tabellen nedenfor ses, at departementscheferne i de udvalgte år gennemsnitligt tiltrådte stillingen i en alder af lidt under 50 år. Som det vil fremgå af afsnit 4.2.3, er billedet nogenlunde det samme for ministrene. For departementscheferne kan dog iagttages en mere klar tendens til et - om end beskedent - fald i alderen.

Billede: Figur 4.5. Departementschefernes gennemsnitsalder ved 1. tiltrædelse 1960-1998

Siden 1970 er to departementschefer som de yngste tiltrådt i en alder af 36 år. Den ældste departementschef i samme periode var 63 år ved sin udnævnelse.

Endelig fremgår det af tabellen nedenfor, at departementschefernes gennemsnitlige anciennitet er faldet historisk set.

Tabel 4.5. Departementschefers gennemsnitlige anciennitet 1850-1998

	1850	1865	1885	1895	1905	1925	1935	1946	1960	1970	1980	1990	1998
Antal departe-mentschefer	15	14	9	9	12	23	23	27	27	25	25	25	20
Gennemsnitlige anciennitet	-	-	17,4	-	6,0	8,2	9,1	7,2	10,7	9,5	7,6	6,2	5,7

Kilder: Tal 1850-1946: Henry Stjernqvist "Centraladministrationens embedsmænd 1848-1946" i "Centraladministrationen 1848-1948" udgivet af Ministerialforeningen. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1949
Tal 1960-1998: ”Hof & Stat”, ”Kraks Blå Bog” (div. årgange)

Sammenholdes tabel 4.5 med figur 4.7 om den gennemsnitlige ministeranciennitet ses, at det gamle diktum, at ministre kommer og går, mens embedsværket består, ikke længere har helt den samme gyldighed. Mens ministrene [23] i perioden 1945-60 med gennemsnitligt 4 år og 10 måneders anciennitet stod over for departementschefer med gennemsnitligt dobbelt så høj anciennitet, er forholdet de sidste 10 år, at ministrenes gennemsnitlige anciennitet kun er reduceret ubetydeligt til 4 år og 6 måneder, mens departementschefernes gennemsnitlige anciennitet i tiårsintervallet er reduceret til omkring 6 år.

Det har ikke været muligt for udvalget at foretage en systematisk kortlægning af årsagerne til den faldende departementschefsanciennitet. Udvalget mener dog at kunne pege på to forhold. For det første er departementschefernes arbejdspres efterhånden tiltaget. For det andet tiltræder departementscheferne i en yngre alder, jf. figur 4.5. Begge forhold kan trække i retning af, at stadig færre har ambitioner om at holde stillingen, til de indgiver deres pensionsansøgning.

4.1.4 Ansættelsesforhold

Mens udviklingen i embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund kan betegnes som en udvikling fra homogenitet til heterogenitet, kan udviklingen i deres ansættelses- og lønforhold betegnes som en udvikling fra

rigiditet til fleksibilitet.

Denne udvikling blev for alvor indledt i 1962, hvor finansministeren som arbejdsgiver for de statsansatte for første gang indgik aftale med Juristforbundet og Økonomforbundet om ansættelse af juridisk og økonomisk uddannede akademikere på overenskomstbetingelser.

Udviklingen tog til med tjenestemandsreformen i 1969. En væsentlig baggrund for reformen var netop, at den stabilitet, som var den primære målsætning for den hidtidige tjenestemandslovgivning, var blevet til en barriere for embedsværkets tilpasning til dynamikken i det omgivende samfund. [24]

Ønsket om større fleksibilitet fremgår allerede af selve lovens udformning. Fokus er rettet mod kerneforhold som ansættelse, afsked, rettigheder, pligter m.m., mens en række spørgsmål vedr. løn, arbejdstid, ferie, særlige ydelser m.m. blev gjort til aftalestof mellem staten og tjenestemændenes organisationer. Tjenestemandsloven fra 1969 kan således betragtes som en slags rammelov.

Efter 1969 overgår størstedelen af det akademiske personale i centraladministrationen fra tjenestemands- til overenskomstansættelse. Udviklingen fremgår af tabellen nedenfor. Det kan tilføjes, at i dag er færre end 200.000 af de i alt 800.000 ansatte i den offentlige sektor tjenestemandsansatte.

Tabel 4.6. Historisk udvikling i departementale akademikeres ansættelsesforhold (årsværk) fordelt på tjenestemænd/tjenestemændslignende ansatte og overenskomstansatte

	1970	1980	1985	1990	1995
Tjenestemænd under Ir. 36*	335	143	128	55	54***
OK-ansatte under Ir. 36	790	1242	1325	1308	1677
Tjenestemænd i Ir. 36-37	258	286	315	346	310
OK-ansatte i Ir. 36-37	0	5	5	3	27
Tjenestemænd ir Ir. 38-39	85	79	85	105	125
OK-ansatte i Ir. 38-39	0	0	0	0	2
Tjenestemænd i Ir. 40-42	9	19	27	30	31
OK-ansatte i Ir. 40-42	0	0	0	0	0

Bem.: *Indtil 1989 blev kontorchefer ansat i lønramme 36. Siden 1989 kan kontorchefer tillige ansættes i lønramme 37.
**Lønrammerne 41 og 42 indføres først fra 1. april 1991.
***Heraf var hhv. 35 i 1990 og 21 i 1995 i stillingsgruppen sekretær/fuldmægtig, mens øvrige var bibliotekarer, oberstløjtnanter, ambassaderåd o.l.
Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget. Tallene for årene 1970 - 1985 er baseret på finanslovens oplysninger om normerede stillinger. Tallene for 1990 og 1995 er baseret på løninformationssystemets oplysninger om årsværksforbrug.

Fleksibiliteten opnået ved tjenestemandsreformen og overenskomstsystemet består hovedsageligt i, at definitionen af ansættelsesområdet er udvidet, og at pensionens størrelse helt afhænger af ansættelsesforholdets længde.

Hvad angår ansættelsesområdet, blev dette indtil 1969 ofte defineret forholdsvis snævert. Denne praksis kritiseres i 1969 af Tjenestemands-kommissionen. [25] Efter 1969 udvides definitionen af ansættelsesområdet, så det bliver lettere at flytte personale derhen, hvor opgaverne trænger sig på. For statens tjenestemænd aftales, at deres ansættelsesområde er samtlige departementer samt de institutioner, der hører til tjenestestedet. Det betyder, at eksempelvis en tjenestemand ansat i Undervisningsministeriets departement kan flyttes til et departement i et andet ministerium eller administrationen på et universitet, hvis ellers stillingen er ”passende”. For de overenskomstansatte bestemmes, at definitionen af deres ansættelsesområde er op til arbejdsgiveren. I praksis betyder dette, at overenskomstansatte ansættes i et ministerium med tilhørende institutioner, men ikke de øvrige departementer. Her er fleksibiliteten altså mindre. Forflyttelse af overenskomstansatte kræver ikke – som for tjenestemænd – at den nye stilling er ”passende”. Til gengæld har retspraksis fastslået, at væsentlige ændringer af den overenskomstansattes ansættelsesvilkår må sidestilles med opsigelse (og dermed skal varsles med den pågældendes opsigelsesvarsel) med tilbud om genansættelse på ændrede vilkår. I praksis indebærer dette, at væsentlige geografiske og kompetencemæssige ændringer skal varsles over for den overenskomstansatte, og at denne kan vælge at betragte varslingen af væsentlige ændringer som en opsigelse.

Hvad angår pension, har de overenskomstansatte til forskel fra tjenestemændene ikke ret til aktuel pension i forbindelse med afsked uden egen skyld. De har heller ikke ret til 3 års rådighedsløn (ventepenge) og derefter pension, såfremt de afskediges som følge af, at deres stilling nedlægges, uden at de kan anvises anden passende stilling.

Forskellen på tjenestemændenes og de overenskomstansattes retssikkerhed i forbindelse med afskedigelser af disciplinære årsager er ikke så stor, som det umiddelbart kunne synes. Afskedigelse af tjenestemænd skal begrundes særligt og følge specielle procedurer. Tjenestemanden har bl.a. ret til at få udleveret en fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, ret til at afgive en skriftlig udtalelse om fremstillingen og ret til at møde med en bisidder - typisk den faglige organisation - ved forhør. Dette forhør forestås af en uafhængig instans, typisk en dommer. Denne kan klarlægge sagens fakta og afgive en indstilling om sagens afgørelse. Derefter må ministeren træffe afgørelsen om eventuel pålæggelse af en tjenstlig sanktion, der kan spænde fra en advarsel til afskedigelse.

Siden 1985 kan de overenskomstansatte (og selvfølgelig også de tjenestemandsansatte) i tilfælde af afskedigelse henvise til forvaltningsloven, ifølge hvilken de betragtes som en part med dertil hørende ret til aktindsigt, begrundelse m.m. Allerede før 1985 havde Folketingets Ombudsmand fastslået princippet om kontradiktion og dermed også en ret for den afskedigelsestruede overenskomstansatte til at få kendskab til afskedigelsesgrundlaget og gøre indsigelser mod dette. Er afskedigelsesgrundlaget utilstrækkeligt, kan den overenskomstansatte tilkendes en godtgørelse. Denne sikkerhed i ansættelsen virker effektivt mod usaglige afskedigelser på fuldmægtigniveau. Den forhindrer ikke afskedigelse af overenskomstansatte chefer i departementerne, hvis årsagen hertil er manglende tillid mellem minister og embedsmand.

Den sikkerhed, tjenestemanden har mod uberettiget afskedigelse på grund af tjenstlige forseelser, er ikke til stede ved afskedigelse af tjenestemanden i øvrigt. Den såkaldte diskretionære afskedigelse af tjenestemanden, fordi samarbejdet ikke fungerer, at tilliden til tjenestemanden ikke længere er til stede, og at kvaliteten af arbejdet er utilstrækkelig, kan ske med 3 måneders varsel. Sikringen af tjenestemanden består i disse situationer reelt alene i dennes ret til pension.

Tjenestemandskommissionen var udmærket klar over, at der kunne opstå et dilemma mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning. Netop pensionen (og senere det tjenestemandsretlige system) var oprindelig bl.a. begrundet med, at embedsmændene dermed fik en vis beskyttelse mod evt. forsøg fra regeringsmagtens side på at kompromittere sagligheden.

Tjenestemandskommissionen bemærker således følgende efter præsentationen af forslagene om mere fleksible ansættelsesområder:

> [Det er] ”værdifuldt, at retssystemet er således indrettet, at tjenestemændenes selvstændighed beskyttes. […] Kommissionen har derfor set det som sin opgave at finde en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling at kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk pres [m.m.].” [26]

Tjenestemandskommissionen formulerer dog ikke selv nogen samlet og eksplicit løsning på dilemmaet. Men i dag består balancen i praksis ikke mindst i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige ”eksponeres” som ministerrådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående står på et stærkere ansættelsesretligt fundament.

Langt de fleste chefer er, jf. tabellerne 4.9 og 4.10 stadig ansat på traditionelle tjenestemandsvilkår med i princippet varig ansættelse, retssikkerhed i en evt. afskedigelsesprocedure samt pension. Resten af cheferne er, uanset om de så ellers er ansat på tjenestemandsvilkår, tjenestemandslignende vilkår eller overenstkomstvilkår, ansat på åremål.

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på minimum 3 og maksimum 6 år, hvis konkrete længde fastsættes af vedkommende minister i det enkelte tilfælde. Forlængelse af åremålansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maksimalt 3 år. Forlængelsen kan ske i flere tempi, men den samlede varighed kan ikke overstige 3 år, uanset om den oprindelige åremålsperiode var kortere end 6 år. Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag og under overholdelse af de sædvanlige procedureregler, der gælder i

forbindelse med nybesættelser af stillinger.

Åremålsansættelsen styrker chefernes mulighed for ”at stå imod” magtfordrejning fra politisk side for så vidt, at arbejdsgivernes almindelige afskedigelsesbeføjelser, herunder uegnethed, ikke gælder. Afskedigelser kan kun begrundes med henvisning til helbred, strafbare forhold, tjenesteforseelser og alder. Dertil kommer, at der ved indgåelsen af åremålskontrakten kan aftales et fratrædelsesbeløb og en tilbagegangsret til den oprindelige eller anden stilling. Endelig kan der til åremålsansatte ydes et særligt tillæg, der kan siges at øge den ansattes opsparingsmuligheder og for så vidt den økonomiske uafhængighed. Dog kan det trække i retning af mindre uafhængighed, hvis den åremålsansatte, efterhånden som åremålet nærmer sig sit udløb, ønsker at få forlænget sin ansættelse.

Tabel 4.7. Åremålsansatte chefer i departementerne. Status pr. 3. kvartal 1997

	Lr. 37	Lr. 38	Lr. 40-42
Åremålsansatte chefer i departementerne	36	18	5
Totale antal chefer i departementerne	319	113	31
Åremålsansattes andel i pct.	11%	16%	16%

Kilde: Finansministeriets stillingskontrol.

Tabellen ovenfor angiver, hvor stor en andel af departementernes chefer, der i dag er ansat på åremål. Denne andel er vokset fra 0 pct. i 1969, hvor åremålsansættelsen indføres, til 11, 16 og 16 pct. alt efter lønrammer.

Anvendelsen af åremålsansættelser vil ifølge den statslige personalepolitik øges fremover. Med denne tendens til åremålsansættelse på chefniveau og overenskomstansættelse på fuldmægtigniveau kan den klassiske embedsmand, for så vidt angår livstidsansættelsen, siges at være på retur. Dog må det tilføjes, at åremålsansatte, når åremålet er udløbet, typisk finder ny ansættelse i centraladministrationen.

Vendes opmærksomheden herefter mod forholdet mellem deltidsansættelse og fuldtidsansættelse, gælder det, at fuldtidsansættelsen er tiltaget. Dette skyldes først og fremmest, at indførelsen af overenskomstsystemet gik hånd i hånd med afskaffelsen af de såkaldte formiddagsstillinger. For tjenestemændene gælder ifølge tjenestemandslovens § 17 følgende:

”En tjenestemand kan kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den til stillingen nødvendige agtelse og tillid.”

4.2 Ministrene

Opnåelse af ministerembedet forudsætter formelt set kun en udnævnelse fra statsministerens og regentens side. Grundloven og almindelig lov stiller ingen krav om forudgående medlemskab af Folketinget, partimedlemskab, særlig uddannelses- og erhvervsbaggrund m.m.

Dansk folkestyre bygger på den antagelse, at ministre skal kunne hentes fra alle dele af samfundet, og at ministerbetjeningen derfor skal være sådan, at ministre uden særlig forudgående indsigt i sin ressort skal være i stand til at bestride ministerhvervet på lige fod med ministre, der i kraft af enten deres formelle uddannelse og erhverv eller deres parlamentariske erfaring har opnået særlig indsigt i ansvarsområdet.

4.2.1 Ministrenes uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund

Vendes blikket først mod ministrenes uddannelsesmæssige baggrund, så er det generelle billede, jf. tabellen nedenfor, at folkestyrets indførelse i 1848 medførte, at andelen af akademikere i ministerkollegierne faldt, mens andelen af ministre uden anden formel uddannelse end folkeskolen begyndte at stige. Denne bevægelse fortsætter i noget over 100 år. Fra 1960'erne stiger andelen af akademikere igen, og de ledsages nu af en voksende andel med en mellemlang videregående uddannelse, herunder især læreruddannede. Tilsammen udgør de 84 pct., mens

andelen af ministre, der ikke har en formel uddannelse ud over folkeskolens 7 og fra 1969 9 obligatoriske klasser samt en kort uddannelse, er faldet fra et historisk højdepunkt i perioden 1945-60 med 61 pct. til 13 pct. i de sidste 10 år.

Tabel 4.8. Uddannelsesbaggrund for ministre 1848-1998

	1848-60		1865-01		1901-20		1920-40		1945-60		1960-78		1978-88		1988-98	
I. Akad. udd.	**44**	**70%**	**33**	**52%**	**26**	**53%**	**19**	**42%**	**26**	**37%**	**51**	**50%**	**49**	**56%**	**51**	**57%**
Jurister	28	44%	20	31%	6	12%	4	9%	6	8%	10	10%	13	15%	8	9%
Økonomer	2	3%	3	5%	3	6%	1	2%	6	8%	13	13%	24	27%	20	22%
Politologer o. l. Anden akad. udd.	14	22%	10	16%	17	35%	14	31%	14	20%	28	27%	12	14%	23	26%
II. Militær-&Etatsudd.	**15**	**24%**	**19**	**30%**	**2**	**4%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**1**	**1%**	**3**	**3%**	**2**	**2%**
III. Mellemlang vid. udd.	**1**	**2%**	**1**	**2%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**2**	**3%**	**0**	**0%**	**9**	**9%**	**24**	**27%**
Seminar o. l.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	6%	12	13%
Øvrige	1	2%	1	2%	0	0%	0	0%	2	3%	0	0%	3	3%	12	13%
IV. Kort/ingen vid.udd.	**3**	**5%**	**11**	**17%**	**21**	**43%**	**26**	**58%**	**43**	**61%**	**51**	**50%**	**28**	**32%**	**12**	**13%**
Folke-ogrealskolen	0	0%	0	0%	9	18%	12	27%	25	35%	23	22%	9	10%	2	2%
Andet	3	5%	11	17%	12	24%	14	31%	18	25%	28	27%	19	22%	10	11%
Total	**63**	**100%**	**64**	**100%**	**49**	**100%**	**45**	**100%**	**71**	**100%**	**103**	**100%**	**88**	**100%**	**89**	**100%**

Bem.: Ministrene er opgjort pr. ministertitel.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres sektortilknytning” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1980/3.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Hvad angår de mere specifikke uddannelseskategorier, er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at andelen af ministre med en juridisk eller militær uddannelse er faldet fra tilsammen 68 pct. i de første år efter folkestyrets indførelse til 10 pct. i vore dage. De sidste 10 år har hver fjerde minister været økonom eller politolog.

Vendes opmærksomheden herefter mod ministrenes erhvervsbaggrund, ses det af tabellen nedenfor, at ministerkollegierne generelt er blevet mere heterogene. Dette stemmer overens med, at også erhvervsstrukturen er blevet mere heterogen sammenlignet med tidligere tiders enklere klasse- og standsforhold. Tallene fra 1998 er opgjort, før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV tiltrådte.

Tabel 4.9. Ministrenes erhverv ved første indtræden i den politiske elite* 1848-1998

	1848-65		1865-01		1901-20		1920-40		1945-68		1968-78		1978-88		1988-98		sum	
Selvst. + funkt. i landbrug	6	11%	16	33%	9	22%	5	14%	10	13%	8	19%	4	6%	1	2%	59	15%
Centraladministration	14	25%	6	12%	1	2%	1	3%	3	4%	5	12%	5	7%	2	3%	37	9%
Forsvaret	15	26%	13	27%	2	5%	0	0%	0	0%	1	2%	2	3%	2	3%	35	8%
Domstolene	1	2%	1	2%	0	0%	2	6%	1	1%	2	5%	0	0%	0	0%	7	2%
Øvr. i stat og kommuner	5	25%	8	16%	5	12%	9	26%	10	13%	4	9%	9	13%	8	13%	67	16%
Folkeskolen, gymnasium	0	0%	1	2%	3	7%	6	17%	7	9%	4	9%	2	3%	8	13%	31	8%

Højere læreanstalt	5	9%	3	6%	1	2%	0	0%	2	3%	3	7%	9	13%	5	8%	28	6%
Højskole + underv. i.ø.	0	0%	0	0%	1	2%	1	3%	3	4%	2	5%	1	1%	2	3%	10	2%
Presse	0	0%	0	0%	9	22%	4	11%	10	13%	2	5%	8	12%	5	8%	38	9%
Kommunalpolitik	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	2	3%	0	0%	3	4%	4	6%	10	2%
Funktionær i partier	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	4	5%	3	7%	2	3%	0	0%	10	2%
Funktionær i arb.bev.	0	0%	0	0%	1	2%	1	3%	9	12%	2	5%	5	7%	6	10%	24	5%
Andre erhvervsorg.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	1	2%	1	1%	1	2%	4	1%
Øvrige i org.	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	1	2%	2	3%	2	3%	6	1%
Selvst. + chefer i byer	2	4%	0	0%	8	20%	2	6%	6	8%	1	2%	11	16%	11	17%	41	9%
Arb.+ funkt. i byer	0	0%	1	2%	1	2%	1	3%	7	9%	4	9%	3	4%	6	10%	23	5%
SUM	57	100%	49	100%	41	100%	35	100%	75	100%	43	100%	67	100%	63	100%	430	100%

Bem.: *Med elite menes her regering, folketing og landsting.
I tabellen er ministre opgjort pr. ministertitel.
Kilde: Tal: 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres sektortilknytning” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1980/3.
Tal: 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Indtil systemskiftet i 1901 var langt størstedelen af ministrene civile og militære embedsmænd samt godsejere. Efter systemskiftet er det i første omgang især gårdejere, redaktører og journalister, der opnår ministerembedet. Disse grupper stiller i perioden 1901-1920 hver 22 pct. af ministrene. En tredje gruppe, fra hvis rækker 19,5 pct. af ministrene rekrutteres i disse to årtier, er de selvstændige i byerhvervene. Disse taber dog hurtigt terræn, hvilket i høj grad hænger sammen med, at de kun sjældent var medlemmer af Socialdemokratiet, der stod i spidsen for de fleste regeringer fra 1920-1980. De sidste tyve år har de selvstændige i byerhvervene dog på ny tegnet sig for små 20 pct. af ministerembederne. Især i de borgerlige regeringer fra 1982-93 var deres andel høj.

For gårdejerne og andre med tilknytning til landbruget har udviklingen nærmest været den modsatte. Helt frem til 1968-1978 stiller de en lille femtedel af ministrene, men herefter falder andelen til 2 pct. i 1988-1998. Den bagvedliggende strukturelle årsag er som bekendt, at landbruget fra at have beskæftiget omkring 80 pct. af befolkningen ved folkestyrets indførelse i dag kun beskæftiger 5 pct. Det skal dog tilføjes, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng mellem erhvervsgruppers størrelse og deres politiske indflydelse. Et eksempel herpå er de civile og militære embedsmænd, der stillede tæt på halvdelen af ministrene i den første tid efter Grundlovens indførelse, selvom de kun udgjorde en forsvindende brøkdel af befolkningen. Det skal også bemærkes, at partiernes sociale basis generelt er blevet mere heterogen.

Journalister og redaktører samt andre senere tilkomne kategorier fra - som man ville sige i dag - medieverden har også måttet notere en tilbagegang. En vigtig årsag hertil er utvivlsomt, at antallet af dagblade er reduceret kraftigt, og at de traditionelle bånd mellem redaktion og parti stort set er opløst. Dog har hver tiende minister i perioden 1978-98 en baggrund i den trykte eller elektroniske nyhedsformidling.

Selvom Socialdemokratiet alene eller i spidsen for koalitioner har regeret landet i 45 af de 78 år mellem 1920 og 1998, når andelen af ministre med en erhvervsbaggrund som arbejder aldrig over 10 pct., når der regnes med tyve- hhv. tiårsintervaller. I visse regeringer har andelen dog været højere. Eksempelvis var 6 af 14 ministre i Ministeriet Hedtoft II (1953-55) arbejdere.

De to sidste kategorier, der statistisk set har spillet en betydelig rolle, er ansatte i uddannelsessektoren og ansatte i stat og kommuner uden for centraladministrationen. Hvis ministre med en erhvervsbaggrund i folkeskolen, gymnasierne, universiteterne, højskolerne o.l. tælles under et, har de næsten hele perioden mellem 1865 og 1998 udgjort mindst 15 pct. De sidste 10 år er det endda hver fjerde minister, der oprindelig kommer fra uddannelsessektoren.

De statsansatte uden for centraladministrationen og de kommunalt ansatte stiller i tiden efter systemskiftet og frem til i dag gennemsnitligt omkring 15 pct. af ministrene. Til sammenligning er det i samme periode gennemsnitligt kun omkring 5 pct. af ministrene, der kommer fra centraladministrationen. På baggrund af gennemgangen af den

historiske udvikling i embedsmandsrollen i kapitel 3 er det nærliggende at antage, at det uden for departementerne ikke anses for lige så risikabelt for karrieren at engagere sig partipolitisk. Denne fortolkning overser dog, at andelen af ministre med en departemental baggrund er overrepræsenteret, når der tages højde for, at antallet af statsligt og kommunalt ansatte uden for departementerne (samt forsvaret, domstolene og uddannelsesmiljøerne jf. kategoriseringen i tabellen ovenfor) overstiger antallet af ansatte i departementerne med mere end en faktor 175. [27]

Udvalget har også undersøgt, i hvilket omfang der for de sidste 20 år, (før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV) findes en sammenhæng mellem på den ene side ministrenes uddannelse og oprindelige erhverv og på den anden side den ressort, som de bliver ministre for. Undersøgelsens resultater fremgår af tabellerne nedenfor. Svarer uddannelsen og ministerhvervet til hinanden, registreres ministeren som specialist (S), hvad angår uddannelsen. Matcher det oprindelige erhverv ministererhvervet, registreres ministeren ligeledes som specialist (S), hvad angår erhvervet. Nogle ministre har forudgående relevant viden af både uddannelses- og erhvervsmæssig karakter. Det kan eksempelvis være en justitsminister, der af uddannelse er jurist og erhvervsmæssigt har fungeret som advokat. Andre ministre har derimod en helt anden uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund og registreres da som generalister (G). Det kan eksempelvis være en justitsminister, hvis oprindelige uddannelse og erhverv var journalistik. Mens sådanne tilfælde er entydige, har det i en række andre tilfælde været nødvendigt at skønne i større eller mindre omfang.

Tabel 4.10. Ministres uddannelses- og erhvervsmæssige match 1978-1988

		Erhverv					
		G		S		SUM	
Uddannelse	G	65	73,9%	9	10,2%	74	84,1%
	S	8	9,1%	6	6,8%	14	15,9%
	SUM	73	83,0%	15	17,0%	88	100,0%

Bem.: S = specialist, G = generalist. I tabellerne er ministrene opgjort pr. ministertitel.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Tabel 4.11. Ministres uddannelses- og erhvervsmæssige match 1988-1998*

		Erhverv					
		G		S		SUM	
Uddannelse	G	70	78,7%	4	4,5%	74	83,1%
	S	3	3,4%	12	13,5%	15	16,9%
	SUM	73	82,0%	16	18,0%	89	100,0%

Bem.: S = specialist, G = generalist. I tabellerne er ministrene opgjort pr. ministertitel.
*Før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Som det fremgår, kan 3 ud af 4 ministre (73,9 hhv. 78,7 pct.) i perioden 1978-98 betegnes som udprægede generalister, idet hverken deres uddannelses- eller erhvervsmæssige baggrund har peget direkte mod ministerembedet. Kun 6,8 hhv. 13,5 pct. af ministrene kan i samme tidsrum ud fra disse præmisser karakteriseres som specialister. Mellemgruppen af ministre, der enten uddannelses- eller erhvervsmæssigt matcher deres ministerstilling, er reduceret fra små 20 pct. i 1978-88 til små 10 pct. i 1988-98.

I løbet af denne udvikling har også ministerier, der ellers traditionelt har været ledet af ministre med en specialistbaggrund, mere eller mindre tabt denne karakter. Blandt disse ministerier kan bl.a. tælles Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Landbrugsministeriet.

4.2.2 Parlamentarisk erfaring

En tredie type forberedelse til ministerhvervet kan ligge i folketingsarbejde, herunder bl.a. ordførerskab og

medlemskab. Det har dog vist sig at være vanskeligt at opnå en systematisk viden om, hvor stor en andel af ministrene, der før deres udnævnelse har været eksempelvis ordførere på det pågældende område.

Som det fremgår af tabel 4.11 nedenfor, er den historiske udvikling i grove træk, at andelen af ministre uden parlamentarisk erfaring er halveret i efterkrigstiden. Siden Anden Verdenskrig har 4 ud af 5 ministre forinden været medlemmer af Folketinget eller Landstinget. Når også amts- og kommunalpolitiske erfaringer tælles med, er det de sidste 20 år kun 6 hhv. 3 pct., der ikke har politisk erfaring forud for deres første udnævnelse. Denne gennemsnitlige parlamentariske erfaring har siden ministerstyrets indførelse gennemsnitligt ligget på små 7 år, jf. figur 4.6. De sidste 20 år har ministrene endda været i parlamentarisk lære i 8-9 år.

Tabel 4.12. Ministres politiske erfaring 1848-1998*

	Antal ministre	Ministre u. erfaring fra FT eller LT	Min. u. erfaring fra FT, LT, amtsråd eller kommunalbestyrelser
1848-1865	55	37	14
1865-1901	49	21	14
1901-1920	42	14	8
1920-1940	35	11	7
1945-1960	56	12	3
1960-1978	67	18	8
1978-1988	67	6	6
1988-1998	65	7	3
Total	436	126	63

Bem.: I tabellen er ministrene opgjort som personer inden for hver enkelt periode. Ministre, der i pågældende periode har haft flere titler, er således kun anført én gang.
*Før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres parlamentariske baggrund i perioden 1848-1978” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979/2.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Billede: Figur 4.6. Ministres gennemsnitlige parlamentariske erfaring i folketing og landsting før første udnævnelse 1848-1998

Af figuren nedenfor fremgår, at ministre uden parlamentarisk erfaring gennemsnitligt kun sidder halvt så længe i embedet i forhold til samtlige ministres gennemsnitlige anciennitet.

Billede: Figur 4.7. Gennemsnitlig ministeranciennitet fordelt mellem samtlige ministre og ministre uden parlamentarisk erfaring 1848-1998

På denne baggrund kan det konstateres, at politik i høj grad er blevet en profession, og at ministrene som regel er gamle i gårde, hvad angår det parlamentariske spil.

4.2.3 Alder og køn

Stigningen i ministrenes gennemsnitlige parlamentariske anciennitet modsvares ikke af en tilsvarende stigning i levealder ved første tiltrædelse. Denne ligger med små variationer omkring 50 år i hele perioden.

Billede: Figur 4.8. Gennemsnitlig alder ved tiltrædelse til første ministerpost og ministerposten 1848-1998

Angående variationen kan det anføres, at den yngste ministerdebutant nogensinde er Jann Sjursen, der halvt inde i sit 30. leveår blev optaget som energiminister i Ministeriet Nyrup Rasmussen I i 1993. Ældste ministerdebutanter nogensinde er Cosmus Bræstrup, som blev justits- og kultusminister i 1865 i en alder af 76 år, samt Christopher Krabbe, som ligeledes i en alder af 76 år blev forsvarsminister i 1909.

Tabel 4.13. Ministres kønsfordeling

	1848		1901		1948		1958		1968		1978		1988		1998	
Kvinder	0	0%	0	0%	1	6%	1	6%	2	11%	3	17%	3	14%	5	25%
Mænd	8	100%	10	100%	16	94%	15	94%	17	89%	15	83%	19	86%	15	75%
Total	8	100%	10	100%	17	100%	16	100%	19	100%	18	100%	22	100%	20	100%

Bem.: For hvert af de udvalgte år er det datoen 1. januar, der er lagt til grund for statistikken.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Tages endelig kønsfordelingen i betragtning, ses af tabellen herover, at kvindernes andel i løbet af 150 år er steget fra 0 til 25 pct. i de udvalgte år. Dog skal det tilføjes, at i Ministeriet Nyrup Rasmussen IV var 7 af 20 ministre svarende til 35 pct. kvinder. Kvindeandelen af de 179 sæder i Folketinget nåede ligeledes et historisk højdepunkt med valget i marts 1998, hvor 37 pct. af de valgte var kvinder. Danmarkshistoriens første kvindelige minister var socialdemokraten Nina Bang, der i 1924 tiltrådte stillingen som undervisningsminister. 9 år forinden havde kvinderne fået stemmeret og var blevet gjort valgbare.

Kapitel 5

Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget beskrive og analysere udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier. I dette kapitel beskrives først en række centrale udviklingstendenser i samspillet mellem Folketinget og regering, i medierne og i centraladministrationen. Det er således antagelsen, at udviklingen på alle tre områder har haft væsentlig indflydelse på ministerfunktionen. Dernæst beskrives udviklingen i ministres tidsanvendelse og arbejdsfelt på baggrund af en undersøgelse af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997.

5.1 Samspillet mellem Folketinget og regering

De retlige rammer for samspillet mellem Folketinget og regering fremgår af Grundloven. Kernebestemmelserne er § 15, der indførtes ved grundlovsrevisionen i 1953 som en kodificering af det parlamentariske princip, der havde udviklet sig siden 1901, samt § 32, stk. 2, hvorefter statsministeren til enhver tid kan udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående folketingsmandater bortfalder. Derudover regulerer en række af grundlovens bestemmelser centrale funktioner, der er af betydning for samspillet. Det gælder f.eks. bestemmelserne om kompetencen til at handle i mellemfolkelige anliggender, om retten til at fremsætte lovforslag og om Folketingets kontrol med regeringen.

De senere årtiers ændringer i samspillet mellem Folketinget og regering er som hovedregel af ikke-retlig karakter. Det drejer sig bl.a. om en øget parlamentarisk aktivitet. I det nedenstående gives en oversigt over normer for samspillet af såvel retlig som ikke-retlig karakter.

5.1.1 Det parlamentariske princip og parlamentariske normer

Det parlamentariske princip, hvorefter ingen regering eller minister kan blive siddende, såfremt Folketinget udtaler sin mistillid, er centralt for samspillet mellem Folketinget og regering. I grundlovens § 15 formuleres dette princip således:

> ”Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham.
> Stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.”

Det parlamentariske princip kan siges at udgøre kernen i parlamentarismen eller parlamentarismen i snæver forstand. Parlamentarisme som styreform er imidlertid tillige karakteriseret ved en række ikke-retlige normer. Parlamentarisme i denne videre forstand vedrører udformning af træk, der karakteriserer parlamentet, regeringen og samspillet mellem dem.

I et udviklingsperspektiv kan der være grund til særligt at fremhæve regeringsdannelsen og opfattelsen af, hvad der udgør et kabinetsspørgsmål, da der inden for disse områder har kunnet konstateres en væsentlig udvikling ikke mindst i 1980'erne.

Det følger forudsætningsvis af grundlovens § 15, at en regering ikke kan udnævnes, hvis det er åbenbart, at der eksisterer et flertal i Folketinget imod den. Det er imidlertid sjældent, at danske regeringer er flertalsregeringer. Mindretalsregeringer været reglen snarere end undtagelsen, hvilket selvsagt har stor betydning for samspillet mellem Folketinget og regering.

I efterkrigstiden har intet enkelt parti alene haft flertal i Folketinget. Flertalsdannelsen har derfor forudsat et samarbejde mellem to eller flere partier enten i form af en regeringskoalition eller et samarbejde af mere uformel art. I det sidste tilfælde har mindretalsregeringen et eller flere faste støttepartier, som under afstemninger af betydning for regeringens forbliven afgiver stemmer til fordel for regeringen. Frem til 1973 eksisterede der som hovedregel en betydelig parlamentarisk stabilitet i den forstand, at koalitionsregeringer enten kunne mønstre et flertal alene, eller at regeringen med støttepartier udgjorde et flertal i Folketinget.

Ved valget i 1973 ændredes sammensætningen af Folketinget markant, og det blev derfor langt vanskeligere at danne en regering med en fast parlamentarisk basis. Antallet af partier fordobledes således fra 5 til 10 samtidig med, at alle de gamle partier mistede mandater, jf. beskrivelsen nedenfor af udviklingen i partisystemet.

Den ændrede sammensætning af Folketinget fra 1973 har betydet mere usikre flertalsforhold end tidligere, og særligt 1970'erne var præget af en betydelig parlamentarisk ustabilitet med hyppige valg og svage mindretalsregeringer. Med dannelsen af det første ministerium Schlüter i 1982 blev der skabt et parlamentarisk flertal bag hovedlinierne i den økonomiske politik. På visse indenrigspolitiske områder og i forhold til sikkerhedspolitikken eksisterede der imidlertid et alternativt flertal uden om regeringen helt frem til valget i 1988, hvor det tredje ministerium Schlüter dannes.

Med dannelsen af det første ministerium Nyrup Rasmussen i januar 1993 kunne der for første gang i perioden efter 1973 sammensættes en flertalsregering. [28] Dog kun for en kort periode, idet regeringen ved valget i 1994 mistede sit flertal. Hovedtendensen i tiden efter 1973 er derfor fortsat mindretals- og koalitionsregeringer.

I forbindelse med ændringerne i forudsætningerne for regeringsdannelsen i tiden efter 1973 har også opfattelsen af, hvad der udgør et kabinetsspørgsmål ændret sig.

Der foreligger ikke et mistillidsvotum efter grundlovens § 15, hver gang en regering får et et flertal imod sig i Folketinget, men kun i de tilfælde hvor et forslag til vedtagelse af motiveret dagsorden indeholder ordet mistillid eller på anden vis klart tilkendegiver, at forslaget er ment som et mistillidsvotum. I de øvrige tilfælde, hvor regeringen kommer i mindretal, er det regeringen selv, der må vurdere, om den vil drage parlamentariske konsekvenser. Traditionelt har der dog kunnet formuleres en norm, hvorefter en regering vælger at gå af eller udskrive valg, hvis den på væsentlige områder ikke har mulighed for at få ført sin politik igennem. Forkastelse af et finanslovsforslag er det klareste eksempel på et spørgsmål, der i praksis vil blive gjort til et kabinetsspørgsmål.

I perioden fra 1982 til 1993 udfordredes denne norm imidlertid. Særligt under det første og andet ministerium Schlüter kom regeringen adskillige gange i mindretal på områder af væsentlig betydning for regeringens politik uden at gå af eller udskrive valg. Efter regeringsskiftet 1993 er de parlamentariske forhold imidlertid ændret, således at det nu igen er sjældent, at regeringen stemmes ned i Folketinget.

5.1.2 Opbruddet i partisystemet

Årsagen til de ændrede parlamentariske forhold efter 1973 skal findes i udviklingen i partisystemet.

Partisystemet før 1973 havde en række karakteristiske særtræk. Partierne havde for det første en bred folkelig forankring gennem en stor og aktiv medlemsorganisation. Partierne havde for det andet en nogenlunde klar

klassemæssig basis. Partierne havde for det tredje en stor gruppe af kernevælgere, hvilket betød, at vælgervandringerne ved valgene var begrænsede. Endelig var det danske partisystem karakteriseret ved, at de fire gamle partier Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre til sammen udgjorde en betydelig majoritet i Folketinget. Som det fremgår af nedenstående tabel, udgjorde de fire gamle partiers andel af stemmerne således mere end 80 pct. i 1960'erne.

Tabel 5.1. De politiske partiers stemmeandel ved folketings-valg, 1960 – 1998.

	Stemmeandel, angivet i procent															
Partier	**60**	**64**	**66**	**68**	**71**	**73**	**75**	**77**	**79**	**81**	**84**	**87**	**88**	**90**	**94**	**98**
SD	42,1	41,9	38,2	34,2	37,3	25,6	30,0	37,0	38,3	32,9	31,6	29,3	29,8	37,4	34,6	36,0
V	21,1	20,8	19,3	18,6	15,6	12,3	23,3	12,0	12,5	11,3	12,1	10,5	11,8	15,8	23,3	24,0
KF	17,9	20,1	18,7	20,4	16,7	9,2	5,5	8,5	12,5	14,5	23,4	20,8	19,3	16,0	15,0	8,9
RV	5,8	5,3	7,3	15,0	14,4	11,2	7,1	3,6	5,4	5,1	5,5	6,2	5,6	3,5	4,6	3,9
SF	6,1	5,8	10,9	6,1	9,1	6,0	5,0	3,9	5,9	11,3	11,5	14,6	13,0	8,3	7,3	7,5
FP						15,9	13,6	14,6	11,0	8,9	3,6	4,8	9,0	6,4	6,4	2,4
CD						7,8	2,2	6,4	3,2	8,3	4,6	4,8	4,7	5,1	2,8	4,3
KFP					2,0	4,0	5,3	3,4	2,6	2,3	2,7	2,4	2,0	2,3	1,8	2,5
RB	2,2	1,3	0,7	0,7	1,7	2,9	1,8	3,3	2,6	1,4	1,5	0,5		0,5		
DKP	1,1	1,2	0,8	1,0	1,4	3,6	4,2	3,7	1,9	1,1	0,7	0,9	0,8			
VS				2,0	1,6	1,5	2,1	2,7	3,7	2,7	2,7	1,4	0,6			
EL														1,7	3,1	2,7
DF																7,4
Andre	0,4	3,6	4,1	2,0	0,2			0,9	0,4	0,1		3,8	3,3	3,0	1,0	0.1
"De 4 gamle"	86,9	88,1	83,5	88,2	84,0	58,3	65,9	61,1	68,7	63,8	72,6	66,8	66,5	72,7	77,5	72,8
Nettofor-skydning		5,5	7,6	11,6	9,5	29,1	17,9	18,2	10,6	12,5	10,8	9,2	6,0	14,5	10,0	11,9
Valgdel-tagelse	85,8	85,5	88,6	89,3	87,2	88,7	88,2	88,7	85,6	83,3	88,4	86,7	85,7	82,8	84,3	86,0

Bem.: Med ”De 4 gamle” menes Socialdemokratiet, Venstre, Det Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Ved valget i 1973 ændredes det danske partisystem fundamentalt. Som nævnt ovenfor fordobledes antallet af partier fra 5 til 10. De fire gamle partier opnåede tilsammen kun godt 58 pct. af stemmerne, og man skal frem til valget i 1984, før de fire partiers andel af stemmerne igen overstiger 70 pct. Samtidig øgedes nettoforskydningerne ved valgene betydeligt. [29] Af tabel 1 fremgår det, at nettoforskydningen i 1973 var helt oppe på 29,1 pct., og at nettoforskydningerne generelt var høje i 1970'erne. Nettoforskydningerne var dog aftagende i 1980'erne.

Tabel 5.2. Partiernes medlemstal, 1948-1995.

	Medlemstal (i tusinde)					
Partier	**1948**	**1966**	**1976**	**1981**	**1988**	**1995**
Socialdemokratiet	306	240	122	106	100	62
Venstre	198	169	110	95	82	83
Konservative	79	142	62	45	46	31
Radikale	33	30	20	13	10	6
Fremskridtspartiet			15	15	10	5
Kristeligt Folkeparti			11	11	9	7

Kommunisterne	45		10	10	9	
SF		6	6	5	9	7
Retsforbundet	11		2	2	1	
VS			2		1	
CD			2	2	2	1
Medlemmer i alt	672	587	362	304	279	202

Kilde: 1948-1988: Torben Worre: "Det politiske system i Danmark", København: Akademisk Forlag, 1989.
1995: Lars Bille: "Partier i forandring", Odense: Odense Universitetsforlag, 1997.

Tabel 5.3. Partiernes organisationsprocent, 1948-1995.

	Organisationsprocent (medlemmer i pct. af vælgere)					
Partier	**1948**	**1966**	**1976**	**1981**	**1988**	**1995**
Socialdemokratiet	37	22	13	10	10	5
Venstre	35	31	16	27	21	11
Konservative	31	27	37	10	7	6
Radikale	23	15	9	6	5	4
Fremskridtspartiet			4	5	3	2
Kristeligt Folkeparti			7	15	13	12
Kommunisterne	32	15	8	29	33	
SF		2	4	1	2	3
Retsforbundet	12		4	4		
VS			3		3	
CD			2	1	2	1
Den gennemsnitlige organisationsprocent	28,3	18,7	9,7	10,8	9,9	5,5

Kilde: 1948-1988: Torben Worre: "Det politiske system i Danmark", København: Akademisk Forlag, 1989.
1995: Lars Bille: "Partier i forandring", Odense: Odense Universitetsforlag, 1997.

De nye partier, som blev repræsenteret i Folketinget ved valget i 1973, adskilte sig generelt fra de gamle. Det kom bl.a. til udtryk ved, at de i modsætning til de gamle partier kun organiserede få medlemmer og generelt tillagde medlemsorganisationen mindre vægt i forhold til folketingsgruppen. [30]

Valget i 1973 medførte en række bratte ændringer, men samtidig har der været en langvarig tendens til, at også de fire gamle partier har ændret karakter. Forandringerne kommer til udtryk på flere felter. Som det fremgår af ovenstående tabel, har der således været et faldende medlemstal i de fire gamle partier i efterkrigstiden. Det betyder, at partierne i dag ikke længere har samme mobiliserende og socialiserende funktion som tidligere. Samtidig er også klassetilhørsforholdet svækket, således at vælgernes stemmeafgivelse i væsentligt mindre omfang bestemmes af klassetilhørsforhold.

Det skal bemærkes, at opbruddet i partisystemet ikke kan ses som udtryk for en generelt faldende politisk aktivitet. I takt med at partierne mister medlemmer og status som folkelig indflydelses- og deltagelseskanal, øges deltagelsen på anden vis, f.eks. gennem medlemskab af interesse- og græsrodsorganisationer. Det samlede politiske landskab, ministeren skal forholde sig til, er dermed blevet mere differentieret end tidligere.

5.1.3 Udbygningen af Folketingets administration og den økonomiske støtte til de politiske partier

Partisystemets udvikling har ikke kun været en væsentlig faktor bag den parlamentariske udvikling, men har tillige været af betydning for udbygningen af Folketingets administration og indførelse af økonomisk støtte til de politiske

partier. Andre faktorer som en stigende arbejdsbyrde for folketingsmedlemmer og en øget kompleksitet i de sager, Folketinget behandler, har dog formentlig også været vigtige årsager til denne udvikling.

Folketingets administration er over årene blevet udbygget, således at folketingsmedlemmerne i dag modtager en større bistand end tidligere. Udbygningen er sket af flere omgange og på forskellige områder.

Tabel 5.4. Det budgetterede antal ansatte i Folketingets administration 1970, 1980, og 1990 – 1998

	Antal fuldtidsansatte										
	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Chefer, ansatte over lr. 36	9	10	17	18	22	21	21	21	21	20	21
AC'ere m.v.	9	19	28	28	26	27	27	33	44	49	50,8
HK'ere m.v	46	56	76	75	77	73,5	77,5	77,2	89,5	93,2	93,7
EDB-konsulent.	-	-	2	3	3	5	5	5	12	10	11
Betjente m.v.	67	67	72	72	73	75	79	76	88	91	98
Husbetjente	30	39	45,5	46	50	50	47	48	46,5	44	45,4
Håndværkere	-	-	-	-	20	20	20	22	24	21	21
I alt	**161**	**191**	**241**	**242**	**271**	**272**	**277**	**282**	**325**	**328**	**341**
I alt -ekskl. håndværkere	**161**	**191**	**241**	**242**	**251**	**252**	**257**	**260**	**301**	**307**	**320**

Bem.: Eksklusiv institutioner under Folketinget, herunder Nordisk Råd og eksklusiv timelønnet personale. Håndværkere først medregnet fra 1992. <> Kilde: Folketingets ledelsessekretariat. Løn- og Økonomikontoret.

Af ovenstående tabel fremgår, at der fra 1970 og frem til i dag er sket mere end en fordobling af antallet af ansatte i Folketingets administration. Væksten har fundet sted inden for alle personalekategorier, men det er særlig værd at bemærke, at antallet af AC-fuldmægtige m.v. er øget fra 9 i 1970 til 50,8 i 1998.

Årsagen til det øgede personaletal skal bl.a. findes i indførelsen af sekretariatshjælp for medlemmer af Folketinget samt sekretariatsbetjening af udvalgene.

Den 1. april 1981 blev lov om økonomisk bistand til sekretariatshjælp for medlemmer af Folketinget vedtaget. Ordningen indebar, at hvert folketingsmedlem fik mulighed for sekretærhjælp svarende til 1/3 sekretær. Pr. 1. april 1983 udvidedes ordningen, således at hvert folketingsmedlem herefter kunne modtage sekretærhjælp svarende til 1/2 sekretær pr. folketingsmedlem. Fra 1997 er reglerne atter ændret, således at hvert medlem som minimum har ret til sekretærbistand for et beløb, der svarer til 1/3 mandatbeløb.

Oprindelig var der ikke tilknyttet fast sekretariatsbistand til Folketingets udvalg, men med oprettelsen af de stående udvalg i 1972 blev der indført sekretariatsbistand for udvalgene. Hovedparten af udvalgene har i dag 1 eller 2 udvalgssekretærer. Derudover er der tre specialudvalg, som modtager særlig sekretariatsbistand. Det drejer sig om Finansudvalget, der har sit eget sekretariat med for tiden 1½ AC'er og 2 HK'ere, om Europaudvalget, der ligeledes har sit eget sekretariat bestående af 7 AC'ere, 4 HK'ere og 1 student samt om Udvalget for Forretningsordenen, der betjenes af lovsekretariatet.

Folketingets partier har også mulighed for selv at betale for f.eks. økonomisk og juridisk rådgivning. De enkelte folketingsgrupper modtager således økonomisk bistand. Tilskuddet betales månedligt forud og består dels af et basisbeløb pr. gruppe, dels af et tilskud pr. mandat. For de medlemmer, som tillige er formand for Folketinget eller minister, udbetales der dog kun 1/3 af det beløb, som udbetales til de øvrige folketingsmedlemmer.

Den økonomiske støtte til de politiske partier blev indført i 1987 på baggrund af et beslutningsforslag, som var udformet af Folketingets præsidium. Ved samme lejlighed blev bl.a. folketingsmedlemmers grundvederlag ændret, ligesom bistanden til folketingsmedlemmer i form af f.eks. EDB og tekstbehandling blev forbedret.

Folketingets formand begrundede forslaget om økonomisk støtte til de politiske partier m.v. med, at forslagene samlet set skulle skabe bedre vilkår for det politiske arbejde i Danmark. [31] Som udgangspunkt for indførelsen af

partistøtte og forbedret bistand til folketingsmedlemmerne fremhævede formanden den meget kraftige stigning, der har været i arbejdsmængden i Folketinget i de senere årtier. [32]

Støtten til de politiske partier er vokset siden indførelsen i 1987. Særligt den økonomiske støtte pr. stemme i forbindelse med folketingsvalg er vokset markant. Hvor der i 1987 udbetaltes 5 kr. pr. stemme ved forrige valg pr. år, udbetales der i dag 20 kr. pr. stemme efter samme retningslinier.

I samme periode er den støtte, der udbetales på baggrund af stemmetallet ved amtsvalgene øget fra 2 kr. pr. stemme til 2,75 kr., mens den støtte, der udbetales på baggrund af stemmetallet ved kommunalvalget, er øget fra 3 kr. pr. stemme til 4,25 kr. pr. stemme.

5.1.4 De stående udvalg og Det udenrigspolitiske Nævn

Folketingets kontrol med forvaltningen finder i dag i vid udstrækning sted i de stående udvalg. Det gælder både i forhold til indenrigspolitikken og i forhold til udenrigspolitikken, hvor Europaudvalget spiller en særlig rolle. Hertil kommer Det udenrigspolitiske Nævn, der ikke hører til de stående udvalg.

Udvalgsbehandling af lovforslag i den lovgivende forsamling i Danmark har været kendt siden 1849, men det nuværende udvalgssystem med en række stående udvalg daterer sig tilbage til 1972.

I tiden op til reformen i 1972 var det hovedreglen, at udvalgsarbejde i forbindelse med lovforberedelse foregik i ad hoc udvalg. [33] Muligheden for at indføre stående udvalg blev imidlertid diskuteret adskillige gange, bl.a. i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953.

I 1966 vedtog Folketinget forsøgsvis at udvide antallet af stående udvalg, og i årene derefter blev der oprettet adskillige nye stående udvalg. På baggrund af denne udvikling besluttede Udvalget for Forretningsordenen den 3. juni 1971 at nedsætte et særligt udvalg om Folketingets arbejdsgang. Med udgangspunkt i dette arbejde kunne der i 1972 vedtages en reform af udvalgssystemet, således at der blev oprettet stående udvalg på alle væsentlige lovgivningsområder.

Det forudsattes ved reformen i 1972, at udvalgenes arbejde skulle opdeles i en almindelig og en speciel del, hvor den specielle del vedrører lovgivningsarbejdet, og den almindelige del består i en løbende overvågning af det pågældende udvalgs arbejdsfelt i nær kontakt med de pågældende ministre.

Med reformen af udvalgssystemet ændredes udvalgenes funktion væsentligt. [34]

Udvalgsarbejdets omfang er for det første steget betydeligt. Fra midten af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne var antallet af regeringsforslag, der blev behandlet i udvalgene, nogenlunde uændret, mens antallet af private forslag var steget voldsomt. Det samme var tilfældet for antallet af spørgsmål fra udvalgene i forbindelse med lovforslagsbehandling og lignende. Udviklingen var særlig markant i forbindelse med spørgsmål til regeringsforslag. Der kunne til gengæld ikke konstateres nogen forskel i udvalgenes benyttelse af samrådsinstituttet. Det er først i de senere år, at antallet af samråd er øget betydeligt, jf. nedenfor.

En anden følge af udvalgsreformen er, at den almindelige del, der blev indført ved reformen i 1972, har udviklet sig til at blive et særdeles betydningsfuldt element i udvalgenes aktivitet med en stor variation fra udvalg til udvalg. På baggrund af en undersøgelse af udvalgenes arbejde i henholdsvis 1965-66 og 1980-81 er det blevet konkluderet, at den almindelige del er blevet

> ”[…] et forum for folketingsmedlemmers spørgsmål til ministrene og dermed til administrationen og er hermed et væsentligt instrument for lovgivers kontrol med den udøvende magt såvel på generelle områder som vedrørende konkrete forvaltningsakter. Det er åbenbart, at de stående udvalg har (fået) til opgave at have indsigt i den offentlige forvaltning. Det stående udvalg følger nøje den anordningsudstedelse, der er hjemlet ved lovbemyndigelse til en minister. Udvalgene udøver her en virksomhed, der i øvrigt ikke er fastlagt i Folketingets forretningsorden eller andet steds. Det er en kontrol med vigtige bemyndigelser til ministrene om hvilke disse ikke, medmindre der foreligger særlige lovbud derom, er forpligtet til at underrette Folketinget.” [35]

Samlet kan ændringerne ses som udtryk for, at Folketinget har intensiveret sin kontrol med forvaltningen.

Efter indførelsen af de stående udvalg har man endvidere kunnet iagttage en tendens til sektorisering i den dobbelte forstand, at udvalgsmedlemmerne ofte har en sektortilknytning, samtidig med at fordelingen af opgaver mellem de stående udvalg i vid udstrækning modsvarer ministeriernes ressortfordeling.

Allerede efter de to første folketingssamlinger, hvor de stående udvalg havde været i funktion, kunne det konkluderes, at forskellige politiske sagsområder virker med særlig tiltrækningskraft på medlemmer med bestemte sektortilknytninger. [36]

Konklusionerne er blevet underbygget i en analyse af Folketingets stående udvalg, der er baseret på oplysninger fra folketingsåret 1991-92. [37] I denne analyse vises for det første, at samspillet mellem de stående udvalg og centraladministrationen både for lovgivnings- og kontrolaktiviteternes vedkommende er sektoriseret. Lovforslag, spørgsmål og svar bevæger sig i vidt omfang mellem samme par af udvalg og ministerier. Det er for det andet konklusionen, at gruppemedlemmernes og partigruppernes beslutninger om, hvem der skal repræsentere gruppen i et udvalg, resulterer i en overrepræsentation af medlemmer med sektorbetinget ekspertise.

Tendensen til sektorisering i Folketingets udvalg må ses i sammenhæng med, at ministrene ikke på samme vis udvælges efter tilhørsforhold til en sektor. I starten af sin ministertid vil den typiske minister i mindre grad være ekspert inden for sit ressortområde end mange af de udvalgsmedlemmer, som følger ministerens ressort.

Det er et regeringsprærogativ at føre landets udenrigspolitik. I grundlovens § 19 bestemmes således, at Kongen - dvs. regeringen - handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Retten til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender er dog ikke ubegrænset. Der påhviler i henhold til grundloven bl.a. regeringen en pligt til at rådføre sig med Det udenrigspolitiske Nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Det udenrigspolitiske Nævn, der allerede blev etableret ved lov i 1923, men først blev indført i grundloven ved grundlovsrevisionen i 1953, nedsættes ved begyndelsen af hvert folketingsår og efter afholdelse af folketingsvalg. Det består af 17 medlemmer, der vælges blandt Folketingets medlemmer efter forholdstalsvalg.

Det følger af grundloven, at regeringen skal rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, men derudover har nævnet til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold, jf. Lov om Det udenrigspolitiske Nævn.

Europaudvalget (oprindeligt (Fælles)Markedsudvalget) er af nyere dato end Det udenrigspolitiske Nævn og har ikke nogen forankring i grundloven. I lighed med Det udenrigspolitiske Nævn består udvalget af 17 medlemmer af Folketinget, der vælges efter forholdstalsvalg.

Ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om de europæiske fællesskaber opstod der et behov for et tættere samspil mellem Folketinget og regering i forbindelse med de opgaver, der fulgte af traktatforpligtelserne, idet disse opgaver adskilte sig væsentligt fra de hidtidige udenrigspolitiske forpligtelser. I lov om Danmarks tiltrædelse af de europæiske fællesskaber, bestemtes det derfor i § 6, stk. 2, at regeringen underretter et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.

I forbindelse med reformen af udvalgsstrukturen i 1972 blev Markedsudvalget gjort til et af de stående udvalg, men udvalget adskiller sig fra de øvrige stående udvalg på en række punkter. Udvalget behandler således ikke lovforslag som de øvrige udvalg, og der deltager som hovedregel ministre i møderne. Udvalget er af samme grund blevet betegnet som et ”permanent samråd”.

Alle væsentlige EU-forslag forelægges for Europaudvalget, hvis vigtigste funktion er at give regeringen et mandat i forbindelse med forhandlingsoplæg. Der er tale om et såkaldt negativt mandat, idet det alene afklares, at der ikke eksisterer et flertal imod regeringens oplæg. Regeringen har endvidere den mulighed alene at orientere udvalget.

5.1.5 Udviklingen i den parlamentariske aktivitet

Den parlamentariske aktivitet kan beskrives ved en række indikatorer. Som det fremgår nedenfor, er det billede, der viser sig, uanset hvilken indikator, der tages udgangspunkt i, en stigende parlamentarisk aktivitet over tid og særligt efter 1973.

Såvel regeringen som de enkelte folketingsmedlemmer har mulighed for at fremsætte forslag til love. Det er dog regeringen, som fremsætter langt den største del af lovforslagene. Folketinget har således ikke samme mulighed som regeringen for at trække på centraladministrationens ekspertise. Antallet af private forslag var da også frem til 1973 forholdsvist lavt og aldrig over 40 forslag i løbet af et folketingsår.

Billede: Figur 5.1. Antal fremsatte og vedtagne private lovforslag, 1953/54 - 1996/97

Som det fremgår af ovenstående figur, skete der en brat stigning i antallet af private lovforslag fra 1973 med et højdepunkt i 1977 på knap 140 private lovforslag. Derefter har tendensen frem til i dag været et faldende antal private lovforslag, men niveauet er dog stadig højere end i perioden frem til 1973.

Billede: Figur 5.2. Antal fremsatte og vedtagne private folketingsbeslutninger, 1953/54 - 1996/97

I lighed med lovforslag har såvel regeringen som folketingsmedlemmer mulighed for at fremsætte forslag til folketingsbeslutning. Forslag til folketingsbeslutning fremsættes, med mindre de fremkommer som indstillinger fra udvalg, på samme måde som lovforslag og undergives 2 behandlinger efter tilsvarende regler, som gælder for lovforslags 1. og 3. behandling.

Som det fremgår af ovenstående figur har antallet af private forslag til folketingsbeslutning været stærkt stigende over tid med et højdepunkt i slutningen af 1980'erne. 1973 markerer også her et skæringspunkt, idet antallet af private forslag til folketingsbeslutning frem til dette år aldrig oversteg 50, og siden dette år altid har ligget over dette niveau.

Spørgsmål til ministrene kan efter forretningsordenen for Folketinget både stilles til mundtlig og skriftlig besvarelse. Mundtlige spørgsmål besvares i tingets spørgetid. Skriftlige svar fra ministrene trykkes i Folketingstidende. Fra folketingsåret 1997-98 er der endvidere indført en ny ordning med en ugentlig spørgetime hver onsdag, hvor folketingsmedlemmerne har mulighed for at stille spørgsmål til ministrene inden for deres ansvarsområde, uden at ministrene på forhånd er orienteret om spørgsmålenes antal, indhold eller spørgerne.

Billede: Figur 5.3. Antal spørgsmål1) til ministrene, 1953/54 – 1996/97

Ovenstående figur viser det samlede antal spørgsmål til ministrene. Som det fremgår af figuren, har der over tid været en tendens til, at der stilles flere og flere spørgsmål til ministrene. Særligt efter 1973 har der været stillet stadig flere spørgsmål.

Grundlovens § 53 bestemmer, at ethvert medlem af Folketinget med dettes samtykke kan bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring. Ønsker et medlem af Folketinget at bringe et spørgsmål til forhandling og at kræve en eller flere ministres forklaring derom, sker det ved en forespørgsel.

Billede: Figur 5.4. Antal forespørgsler til ministrene, 1953/54 - 1996/97

Figuren ovenfor viser, at antallet af forespørgsler er øget over tid. Frem til 1973 var det årlige antal forespørgsler aldrig over 10, men derefter skete der en stigning. Særligt i de senere år har der kunnet konstateres en støt stigning i antallet af forespørgsler, således at niveauet nu er helt oppe på omkring 70 forespørgsler årligt.

Samrådsinstitutionen er ikke omtalt i grundloven og heller ikke i forretningsordenen for Folketinget, men der har udviklet sig en praksis for, at udvalgene kan kalde en minister i samråd, såfremt det ønsker en sag belyst.

Billede: Figur 5.5. Antal samråd med ministrene, 1972/73 - 1996/97

Statistisk er det først muligt at belyse brugen af samråd fra de stående udvalgs indførelse. Som det fremgår af ovenstående figur, har antallet af samråd i mange år med enkelte udsving ligget mellem 400 og 500 om året. I 1990'erne har der imidlertid kunnet konstateres en markant stigning i brugen af samråd. I folketingsåret 1996-97 har antallet af samråd således været 775.

Nedsættelsen af undersøgelsesorganer kan ligeledes ses som et udtryk for den parlamentariske aktivitet, men adskiller sig fra de øvrige indikatorer ved ikke at være en del af det daglige folketingsarbejde. I perioden fra 1960 og frem til i dag er antallet af sådanne undersøgelsesorganer øget betydeligt. I årene fra 1980 til 1993, hvor højesteretspræsidenten forbeholdt sig domstolenes stilling til fremtidige dommerundersøgelser, blev der foranstaltet i alt 20 dommerledede undersøgelser, mens det tilsvarende antal i tiåret fra 1970 frem til 1980 var tre og i tiåret 1960 frem til 1970 fire.

Det skal bemærkes, at 1973 ikke er en skillelinie i forhold til nedsættelse af undersøgelsesorganer, sådan som det er tilfældet for de fleste af indikatorerne for den parlamentariske aktivitet. Udviklingen skete som nævnt først i 1980'erne, hvilket i debatten er blevet kædet sammen med den fremherskende mindretalsparlamentarisme i denne periode. I langt de fleste tilfælde er undersøgelserne således blevet iværksat efter krav fra oppositionen. Det er endvidere blevet konkluderet, at udviklingen kan ses som udtryk for en stigende retliggørelse af det politiske ansvar.

5.1.6 Udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering har på flere områder betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner. Udvalget vil særligt fremhæve tre følger af ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering.

Det øgede antal partier i Folketinget, der følger af opbruddet i partisystemet efter 1973, har for det første betydet, at det er blevet vanskeligere for ministrene at etablere et parlamentarisk flertal. I nyere politisk historie har det således kun været det første ministerium Nyrup Rasmussen, der var en flertalsregering.

Det er for det andet en følge af udviklingen, at den parlamentariske kontrol med ministrene er øget. Dette viser sig både kvantitativt i den øgede parlamentariske aktivitet og kvalitativt ved, at Folketinget i større omfang ønsker indseende med administrative spørgsmål, og i et vist omfang også inddrages i sådanne spørgsmål af ministrene. Særligt den almindelige del af udvalgsarbejdet har udviklet sig til at blive et redskab for Folketingets kontrol med ministrene.

Endelig har udbygningen af Folketingets administration og partiernes sekretariater betydet, at Folketingets egen udredningskapacitet er forøget, hvilket kan medvirke til at øge kontrollen med ministrene gennem f.eks. spørgsmål og samråd om tekniske og administrative aspekter af ministrenes ressort.

Samlet set er det således udvalgets vurdering, at ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering har intensiveret kontakten mellem Folketinget og ministre. Det ændrede samspil har skabt nye forudsætninger for ministres arbejdsfelt og funktion, der må formodes at forøge behovet for en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning, hvor de faglige aspekter til stadighed sammenholdes med mulighederne for at etablere et flertal i Folketinget.

5.2 Medierne og offentligheden

Udviklingen i medierne er væsentlig at inddrage i en beskrivelse af ændringer i ministerfunktionen over tid. Opbruddet i den klassiske organisering af pressen og udviklingen i de elektroniske medier stiller således ændrede krav til både ministerens ageren i offentligheden og til embedsværkets rådgivning.

5.2.1 Udviklingen i de trykte medier

De trykte medier har ændret karakter over tid. Udviklingen fremstår mest markant, hvis man betragter hele efterkrigstiden, men også inden for det sidste tiår er der sket ændringer.

Allerede i 1960'erne talte man om ”bladdøden”. Baggrunden var en udvikling, hvor særligt en række af de små provinsblade var ophørt eller gået ind under andre blade. Udvalget om dagspressen og samfundet, der blev nedsat i 1967, beskrev en række konsekvenser af denne udvikling. [38] Udviklingen havde for det første betydet, at valgmulighederne var blevet begrænset. Hvor avislæserne tidligere kunne vælge mellem en række mindre lokale dagblade, var der nu væsentligt færre tilbage. Der var for det andet sket en koncentration af ejerforholdene. En

udvikling, udvalget beskrev som en magtkoncentration. Endelig var de tilbageværende danske dagblade blevet større. Middelavisens oplag, som i 1945 var 6350 eksemplarer, var i 1968 vokset til godt 14.000, og antallet af hovedblade med oplag under 10.000 var gået tilbage fra 82 til 18.

Billede: Figur 5.6. Antal dagblade, 1960 - 1995

Den udvikling, udvalget om dagspressen og samfundet beskrev i 1969, er siden fortsat. Som det fremgår af ovenstående figur, har der siden 1960 været et markant fald i antallet af dagblade.

Pressens politiske sammensætning var i 1969 uændret i den forstand, at bladdøden havde ramt alle partiers presse. [39] I den oprindelige politiske struktur i dagspressen havde de fire gamle partier ofte hver sin avis i større provinsbyer. Denne politiske struktur havde rødder langt tilbage. En presseforsker har beskrevet fremkomsten af systemet således:

> ”Årsagen til de stærke bånd mellem partierne og dagspressen er først og fremmest af historisk art, thi de to samfundsfaktorer udvikledes hånd i hånd. Efter indførelsen af pressefriheden i 1849 voksede der fire klart afgrænsede pressegrupper frem, som hver var knyttet til en bestemt politisk opfattelse og et bestemt befolkningslag. De gamle priviligerede blade fra enevældens tid, f.eks. Berlinske Tidende og ”Stifttidenderne” samt de toneangivende nationalliberale hovedstadsblade og et stort antal yngre småbyaviser fandt omkring 1870 sammen til en stærk højrepresse, som havde sit sociale tyngdepunkt i byernes borgerskab og overklassen på landet. I oppositionen mod disse grupper oprettede bønderne fra 1865 over hele landet et halvt hundrede venstreblade til at agitere for flertallets ret og folketingsparlamentarismen. I 90'erne kunne den organiserede arbejderbevægelse udfra det stærke hovedstadsorgan Socialdemokraten (grundlagt 1871) skabe en landsomfattende partipresse. Et fjerde lag kom til i 1905, da de radikale ved udbruddet fra Venstre tog en halv snes blade med sig og derpå oprettede lige så mange til; hovedstyrken var her husmændene og den frisindede intelligens, som især samledes omkring Politiken (grundlagt 1884).”

I 1960'erne havde bladdøden medført, at gennemsnitsborgeren uden for København nu kun kunne vælge mellem den dominerende borgerlige aftenavis, en socialdemokratisk aftenavis (eller en lokal Aktuelt-udgave) og, i et mindre antal større byer, endnu en borgerlig lokalavis.

Den oprindelige politiske struktur i dagspressen er i dag opløst. Der er som hovedregel kun èn lokal avis i provinsbyerne, og trods dette at en række af disse aviser ofte har et tilhørsforhold til et bestemt parti, er deres dækning af det politiske liv i langt mindre grad end tidligere bestemt af dette tilhørsforhold. Efterhånden som de er blevet alene i deres områder, har aviserne i højere grad måttet henvende sig til en bred offentlighed. [40]

I et langt tidsperspektiv er udviklingen derfor gået i retning af færre aviser og en løsere kobling mellem dagspressen og de politiske partier.

Den nyere udvikling er beskrevet af det medieudvalg, som i 1994 blev nedsat af statsministeren for at undersøge og overveje tilrettelæggelsen af en fremtidig mediepolitik. [41]

I perioden fra 1984 til 1995 er avisernes oplag faldet med 211.000 eksemplarer på hverdage, men steget med 223.000 om søndagen, hvilket især har været til fordel for de store landsdækkende morgenaviser. Generelt set tegner der sig et billede af, at færre og færre læser avis, samtidig med at de landsdækkende morgenaviser har opnået en stigende andel af markedet for trykte nyheder, baggrundsstof mv.

5.2.2 Udviklingen i de elektroniske medier

En central årsag til udviklingen i dagspressen har været et ændret medieforbrug, hvor befolkningen i stigende grad benytter sig af de elektroniske medier i stedet for de trykte. Det gælder også nyheder, hvor særligt de unge foretrækker at få deres information fra TV frem for avisen. [42] Blandt dem, der kan beskrives som informationsstærke og ressourcerige, spiller TV til gengæld en mindre rolle som politisk nyhedsformidler.

Udviklingen i de elektroniske medier inden for det seneste 10-år har været præget af et voksende udbud både inden for radio og TV.

I forhold til radio har det særligt været fremkomsten af en række lokalradioer, der har øget udbuddet. Nybruddet skete med starten af lokalradioforsøgsordningen den 1. april 1983. Allerede i 1984 var der 82 sendetilladelser til lokalradioer i brug. [43] Siden er antallet af tilladelser i brug til lokalradioer øget betydeligt, således at det i dag er på omkring 250. Men også Danmarks Radio har udviklet sig i retning af at et større fokus på regionalprogrammerne.

På TV-området har der været tre udviklingstendenser. Der er for det første sket en udvidelse af antallet af landsdækkende danske TV-kanaler fra 1 til 5. Denne udvikling har fundet sted fra 1988, hvor TV2 som den første konkurrerende kanal til Danmarks Radio blev oprettet. Der er for det andet oprettet lokale og regionale TV-kanaler. [44] Endelig er udbuddet af internationale TV-kanaler øget væsentligt, samtidig med at en stadig større del af befolkningen har mulighed for at se disse kanaler.

5.2.3 Dækningen af det politiske liv: Fokus på enkeltsager og personer

Ændringerne i medierne har selvsagt haft betydning for dækningen af det politiske liv, selvom det næppe er muligt entydigt at konkludere hvordan. Generelt synes der dog at være enighed om, at udviklingen har medført øget fokus på enkeltsager og personer i det politiske liv. [45]

Udviklingen i retning af større fokus på enkeltsager og personer har flere sider.

Tendensen må for det første ses som en konsekvens af, at den tætte kobling mellem de politiske partier og pressen er brudt. Det har betydet, at pressen i mindre grad favoriserer politikere af nærtstående partifarve. Samlet set er disse udviklingstendenser udtryk for, at ideologien er trådt i baggrunden. Medierne har med andre ord ikke på forhånd en bestemt (eksplicit formuleret) ideologi til at kæde de forskellige nyheder sammen, sådan som det var tilfældet tidligere.

Udviklingen i de elektroniske medier har for det andet skabt grundlaget for en større fokusering på enkeltsager og personer. De elektroniske medier fylder mere i det samlede medielandskab, og det bliver dermed den logik, som dominerer disse medier, der kommer til at påvirke dækningen af det politiske liv. Denne logik kan ses som en rendyrkning af den generelle medielogik, der i en af de publikationer Statsministerens Medieudvalg udgav i forbindelse med sit arbejde, er blevet beskrevet således: [46]

> ”*Aktualitet*. Nyhedsformidling befinder sig i nutid, hvad der skete i dag, i går og i morgen. Sidste uge og i næste måned ligger uden for tidshorisonten. Politiske emner, der ikke slår med samme puls som medierne, har svært ved at komme på dagsordenen. *Intensivering*. Medierne kondenserer begivenhederne. Der fokuseres på de vigtigste highlights, det overflødige fedt skæres bort. Intensivering opnås tillige gennem polarisering, modstilling af bestemte aktører eller interesser. Overdrivelsen fremmer forståelse og interesse, lyder intensiveringens diktum. *Konkretisering*. Medierne vil fokusere på det faktuelle, de konkrete aktørers ord og handlinger. Generelle perspektiver og mere abstrakte forhold og argumenter har vanskeligere ved at trænge igennem. Det specifikke og konkrete er det virkelige. *Personificering*. Dette er en særlig udbredt form for konkretisering. Strukturelle eller blot komplicerede forhold forstås som resultat af enkeltpersoners handlinger, ønsker, had osv. *Stereotyp*. Til at beskrive verden bruger medierne udbredte og velkendte forestillinger og kategorier. Der bruges klichéer og skabeloner til at forstå det nye. Nye konflikter begribes i traditionelle modstillinger: ond vs. god, lille vs. stor, uskyld vs. skyld osv. Selv det usædvanlige og fantastiske har medierne deres vante formler for. *Vinkling*. Nyhedsformidlingen har ikke til hensigt at give en helhedsbeskrivelse. Udvælgelsen og fremstillingen er præget af et bestemt perspektiv eller argument. Vinklingen er typisk præget af den aktuelle foranledning, ”sømmet”, til at behandle emnet. *Visualisering*. Nyhedsformidlingen i både TV og trykt presse lægger i stigende grad vægt på at kunne billedliggøre sin virkelighedsbeskrivelse. Emner med større billedmuligheder vil oftere blive dækket, og behandlingen vil typisk få mere plads.”

De elektroniske medier muliggør endvidere, at information og nyheder spredes meget hurtigt. Det gælder i særlig grad radioavisen, hvor nyheder kan præsenteres og udbygges flere gange om dagen, men i stigende grad også TV med flere nyhedsudsendelser, morgen-TV osv. Endelig kan den stigende konkurrence mellem de elektroniske medier skabe et krav om, at nyhederne har umiddelbar appel, således at de tiltrækker flest muligt seere/lyttere.

At der rent faktisk er sket en udvikling over tid i mediernes dækning af politiske begivenheder kan bl.a.

dokumenteres ved at se på dækningen af tilbagevendende politiske begivenheder og ved at analysere tilrettelæggelsen af formidlingen.

Med udgangspunkt i mediernes dækning af finanslovsforhandlingerne i 1965 og i 1991 har det kunnet konkluderes, at der sker en nedprioritering af finanslovsdækningen som journalistisk arbejdsområde, at det klassiske referat helt er gledet ud, at landsaviserne er blevet mere ensartede som gruppe og at der er sket en forskydning i retning af et stærkere element af journalistisk vurdering. [47]

I forhold til TV-avisens dækning af politiske begivenheder i 1965/66 og 1995/96 har det kunnet konkluderes, at andelen af ”politik” i indlandsnyhederne er øget med 50 pct. og nu udgør 40 pct. af alle indlandsnyheder, at der som følge heraf er sket en stærk begrænsning af rapporteringen fra det danske samfund uden for den politiske sfære, at andelen af positive/neutrale indslag er blevet kraftigt reduceret til fordel for indslag, som behandler konflikter og problemer, at indslag som indeholder kritik totalt set syvdobledes og nu udgør næsten en trediedel af alle indslag og at indslag, der indeholder kritik i dækningen af ”politik” nu udgør 50 pct. mod tidligere kun 10 procent. [48]

Udviklingen er ikke kun sket på mediesiden. Også i det politiske liv har ændringerne sat sig spor, som må forventes at spille tilbage på medierne. En række folketingspartier har således styrket deres interne presseafdelinger og medierådgivningen af folketingsmedlemmer og ministre. Samtidig har der ifølge Statsministeriets Medieudvalg kunnet iagttages en tendens til, at politikere stadig oftere søger at sikre sig positiv presseomtale ved iscenesættelse af begivenheder. [49]

Det hører med til beskrivelsen af det ændrede mediebillede, at meningsmålinger i stigende grad præger det politiske liv. I takt med at vælgerbevægelserne ved valgene er øget, tillægges meningsundersøgelser større vægt ved tilrettelæggelsen af partiernes kortsigtede politikformulering og offentlige udmeldinger.

Generelt kan der således iagttages en ændret relation mellem politikerne og offentligheden. Partiernes ændrede funktion betyder, at politikerne ikke i samme omfang som tidligere, kan anvende deres bagland i partiet som kontakt til vælgerbefolkningen, men i stigende grad må vælge andre kanaler. Meningsmålingernes vægt må ses som en følge af dette, men udviklingen betyder tillige, at andre former for organiserede interesser end partierne, herunder græsrodsorganisationer, tillægges vægt af politikerne.

5.2.4 Udviklingen i medier og offentlighed og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Det ændrede mediebillede og udviklingen i relationen mellem det politiske liv og offentligheden har dels præget det politiske liv generelt, dels ministrenes arbejdsfelt og funktioner. I relation til ministrene kan særligt to forhold fremhæves.

Den generelle tendens i medierne til at fokusere på enkeltsager og personer er for det første særlig udtalt i relation til ministrene. Ministrene oplever således i stigende omfang at blive eksponeret som personer, ligesom diverse enkeltsager er med til at sætte dagsordenen for ministrenes politik. I den sammenhæng skal det nævnes, at den øgede parlamentariske aktivitet medvirker til at øge fokus på enkeltsager.

En anden følge er, at behovet for at formidle ministerens politik gennem medierne er øget. I kraft af de ændringer der er sket i relation til til offentligheden, vægtes ministerens udadvendte funktioner højere.

5.3 Udviklingen i centraladministrationen

5.3.1 Centraladministrationens struktur

Ved centraladministrationens struktur forstås centraladministrationens organisatoriske opbygning. Et af de centrale spørgsmål er i denne sammenhæng fordelingen af opgaver, der indebærer egentlig ministerbetjening, og opgaver som i højere grad er af faglig/driftsmæssig karakter. Forstået sådan er centraladministrationens struktur af betydning for ministerfunktionen, f.eks. for ministerens arbejdsbyrde og muligheder for at foretage langsigtede politiske og strategiske overvejelser. Spørgsmålet havde i 1960'erne og 1970'erne en central placering i debatten

om vilkårene for politisk ledelse, idet der i flere omgange foretaget overvejelser over den mest hensigtsmæssige organisering af centraladministrationen.

Administrationsudvalget af 1960 opstillede i betænkning nr. 301 (”1. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960”) en model for organiseringen af et ministerium, hvorefter hvert ministerium skulle opbygges af ét departement og et eller flere fagdirektorater.

Baggrunden for forslaget var væksten i centraladministrationen, som havde medført, at de ministerielle departementer afgjorde stadig flere enkeltsager. Samtidig medførte det forhold, at en række styrelser og generaldirektorater havde direkte referat til ministeren, at indstillinger til ministeren ikke koordineredes. Samlet set betød dette ifølge udvalget, at departementernes muligheder for at behandle sager af generel politisk art mindskedes, mens behandlingen af rutinesager blev for langsom.

Administrationsudvalget af 1960 forestillede sig, at departementerne efter en reform af strukturen ville have følgende opgaver:

1. Udarbejdelse af love og regler.
2. Central planlægning, koordinering og udarbejdelse af prognoser.
3. Afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål.
4. Afgørelse af sager, som var afgjort af andre led i forvaltningen, men som ved indankning blev indbragt for ministeren.
5. Afgørelse af sager, der af et direktorat eller en anden myndighed blev forelagt med en indstilling.

Resten af opgaverne skulle i princippet henlægges til direktoraterne. Det drejede sig om myndigheden til at træffe enkeltafgørelser og til at udøve tilsyn med borgernes overholdelse af fastsatte forskrifter. Direktoraterne skulle derudover have initiativpligt i forhold til departementerne, hvis de blev opmærksomme på fejl eller mangler i lovgivningen.

Allerede i 1970 blev der påny nedsat en arbejdsgruppe om centraladministrationens organisation. Baggrunden var dels den fortsatte vækst i centraladministrationen og den offentlige sektor, dels den begyndende decentralisering som følge af kommunalreformen.

I arbejdsgruppens betænkning nr. 629 om centraladministrationens organisation fra 1971 blev det understreget, at der ikke kan opstilles nogen enkelt plan for centraladministrationens opdeling i departementer, direktorater og nævn, som kunne anvendes på alle områder. Udvalget opstillede imidlertid to principskitser, der kunne betragtes som et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en omlægning af ministeriernes organisation.

Flertallet i udvalget tilsluttede sig en revideret departements-direktorats-model, hvor departementernes opgaver i forbindelse med den daglige administration i videre omfang end hidtil skulle varetages uden for departementerne. Tanken var at aflaste ministeren yderligere for konkrete forvaltningsafgørelser, således at ministeren kunne koncentrere sig om overordnede styrings- og administrationsopgaver. Flertallet forestillede sig således, at departementet alene skulle fungere som ministerens sekretariat og dermed udgøre en forholdsvis lille enhed på omkring 20-40 sagsbehandlere. Departementerne ville således både skulle fungere som en udadvendt administrerende myndighed og som et serviceorgan for minister og departement. For at sikre koordination mellem departement og direktorater anbefaledes det, at der blev oprettet kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktoraterne.

Mindretallet i udvalget fandt ikke, at en departements-direktorats-model ville være en velegnet organisationsform efter en decentralisering af en række administrative opgaver til kommunerne. Mindretallet anbefalede derfor en enhedsorganisation, hvor hvert ministerium blev opbygget af et antal faglige enheder, der dels skulle kunne virke som sædvanlige departementsenheder, dels skulle kunne optræde som selvstændige institutioner, dvs. træffe afgørelser i eget navn og på eget ansvar. For at sikre en koordination i ministeriet blev det endvidere anbefalet, at der oprettedes et særskilt sekretariat.

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed tilsluttede sig i betænkning nr. 743 fra 1975 om planlægningen i centraladministrationen behovet for en aflastning af ministeren gennem udlægning af konkret sagsbehandling til direktorater og nævn. I beskrivelsen af regeringsarbejdet understreger udvalget således det stærke tidsmæssige pres, ministrene er underlagt: [50]

> "...såvel de enkelte ministre som den samlede regering er udsat for et stærkt pres af løbende sager, der kræver hurtig afgørelse. Det gælder ikke blot den type af sager, der kan betegnes som *udrykningstjeneste*, fordi der appelleres til regeringen om at gribe ind på et eller andet felt, hvor noget er brudt sammen, eller hvor der er indtruffet skader, som staten må bistå med at reparere. Det kan også gælde anliggender, der i realiteten er langtidsafgørelser, men hvor tidsfaktoren ikke tillader en tilbundsgående analyse af konsekvenserne."

Udgangspunktet var dermed i såvel betænkning nr. 301 som nr. 629 og nr. 743, at departementet som ministerens sekretariat burde fritages for enkeltsager, således at der kunne frigøres tid og ressourcer til planlægning og formulering af generelle politiske mål.

Den faktiske udvikling i centraladministrationen har kun i begrænset omfang været præget af de modelovervejelser, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne. Dette hænger utvivlsomt sammen med, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende en enkelt model ved organiseringen af ministerierne. Udviklingen kan sammenfattes i tre hovedpunkter.

Det oprindelige udgangspunkt, hvor der ofte var mere end ét departement i hvert ministerium, og derudover styrelser og generaldirektorater med direkte referat til ministeren, er for det første forladt. Med sammenlægningen af Finansministeriets to departementer (Administrations- og Personaledepartementet og Budgetdepartementet) i 1994 er der i dag kun et departement i alle ministerier. Samtidig er det direkte referat for styrelseschefer og generaldirektører afskaffet. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med de selskabsdannelser, der er gennemført de senere år med henblik på at øge det forretningsmæssige islæt i statsvirksomheder som Post- og Telegrafvæsenet og Statsbanerne. Disse selskabsdannelser omtales nedenfor.

Flere iagttagere har for det andet peget på, at der siden begyndelsen af 1980'erne har fundet en centralisering sted i forholdet mellem departement og styrelser. Denne udvikling, som til dels går imod de anbefalinger, der blev opstillet i de nævnte betænkninger, har haft flere karakteristika. I den overordnede struktur er der blevet trukket styrelser ind i departementer, bl.a. i Undervisningsministeriet, således at der helt eller delvist er oprettet en enhedsorganisation i lighed med den, mindretallet i betænkning nr. 629 forestillede sig. Dernæst er styrelserne i en række ministerier tildelt departementale funktioner, således at de gør sagerne færdige til forelæggelse for ministeren direkte via departementschefen eller ministersekretæren. Miljøministeriet og til dels Finansministeriet er eksempler på denne organisering. Endvidere er koordineringen inden for de enkelte ministerområder styrket bl.a. gennem mere formaliseret mødestruktur mellem chefgruppen i departementet og direktørerne i styrelserne. Endelig er der i de senere år i stigende omfang indgået såkaldte kontrakter, dels mellem departementerne og styrelserne, dels mellem departementerne og styrelsernes direktører. Kontrakterne indebærer, at departementerne får mere indflydelse på styrelsens mål og resultatkrav, og at departementerne direkte følger op på og kontrollerer styrelsens indsats.

Der har for det tredje været gjort stigende brug af aktieselskabsformen. Fra midten af 1980'erne og frem til i dag er en række statsvirksomheder omdannet til aktieselskaber, ligesom flere store anlægsprojekter er blevet organiseret som aktieselskaber. Denne sidste tendens har medført, at en række store driftsopgaver ikke længere er placeret direkte under ministerens indflydelse. Ministeren må i princippet som andre aktionærer gøre sin indflydelse gældende på generalforsamlingen eller gennem ministeriets repræsentanter i bestyrelsen.

Skiftet fra statsvirksomhed til statsligt aktieselskab kan ifølge redegørelsen om ”Erfaringer med statslige aktieselskaber”, som departementschef Anders Eldrup og tidligere minister Lone Dybkjær afgav i 1993, ses som et led på vejen fra politisk detailstyring til rammestyring og må som sådan ses i sammenhæng med andre ændringer af styreformerne i centraladministrationen. Der er dog ikke i alle tilfælde foretaget en klar adskillelse af det ressortmæssige ansvar (regulerings- og tilsynsrollen) og ejeransvaret.

5.3.2 Kommunalreformen og centraladministrationen

Kommunalreformen bestod som bekendt af en inddelingsreform og en opgave- og byrdefordelingsreform.

Før 1970 var Danmark inddelt i 86 købstadskommuner og ca. 1300 sognekommuner beliggende i 25 amtskommuner. Inddelingsreformen indebar en væsentlig formindskelse af antallet af primær- og amtskommuner til det nuværende antal med 275 primærkommuner (med en særstilling for Københavns og Frederiksberg Kommune) og 14 amtskommuner.

Udgangspunktet for inddelingsreformen var et ønske om at få etableret (amts)kommunale enheder, der var så store, at der var grundlag for, at opgaver som skolevæsen og sygehusvæsen kunne løses hensigtsmæssigt. [51]

Opgave- og byrdefordelingsreformen var snævert knyttet til inddelingsreformen.

Hvor udgangspunktet for inddelingsreformen var, at (amts)kommun-erne for at løse centrale velfærdsopgaver måtte have en vis størrelse, var formålet med byrdefordelingsreformen at skabe en hensigtsmæssig finansieringsordning. Tidligere havde normen været, at staten refunderede en del af de kommunale udgifter. I takt med udbygningen i kommunerne var refusionsprocentsatserne løbende blevet sat op. Med byrdefordelingsreformen forlod man som hovedregel refusionsordningerne til gengæld for en finansiering, der byggede på generelle statstilskud og udligning mellem kommunerne. [52]

Tilsammen skabte inddelingsreformen og byrdefordelingsreformen grundlaget for en udlægning af opgaver fra staten til kommunerne. Til eksempel muliggjorde kommunalreformen, at statshospitalerne og åndssvage- og særforsorgen kunne overføres til amtskommunerne. Men kommunalreformen skabte også forudsætningerne for en væsentlig udbygning af velfærdsopgaverne i den kommunale sektor, samtidig med at nye opgaver blev introduceret. Herunder bl.a. opgaver, der fulgte af bistandslovsreformen i 1975, og indførelsen af fysisk planlægning.

For centraladministrationen har kommunalreformen haft tre konsekvenser.

Kommunalreformen har for det første betydet, at flere ministerier har kunnet afgive opgaver til kommunerne. Dermed er der frigjort ressourcer til formulering af overordnede målsætninger og planlægning, sådan som Administrationsudvalget af 1960 havde tænkt, at departements-direktorats-modellen skulle gøre det. Sigtet har bl.a. været at aflaste ministerierne, idet overførelsen af ansvaret til kommunerne indebar, at ministerierne ikke længere kunne gøres ansvarlige for udviklingen i kommunerne, og at de dermed heller ikke ville påtage sig et konkret ansvar. I praksis har Folketinget og medierne imidlertid i stadigt stigende omfang søgt at gøre ministrene politisk ansvarlige, og ministrene går i konsekvens heraf ofte ind i kommunale sager.

Decentraliseringen af opgaver til kommunerne har således skabt et behov for nye styringsmidler. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at centraladministrationen har intensiveret vejledningsindsatsen over for kommunerne, og i det hele taget har udsendt flere forskrifter for den kommunale virksomhed. En undersøgelse, som blev offentliggjort i 1982, viste således, at der i 1980, 10 år efter den første del af kommunalreformen blev påbegyndt, i alt blev udsendt 792 statslige forskrifter, der var rettet mod kommunerne. [53] Endelig har kommunalreformen betydet, at styringsrelationen mellem staten og kommunerne generelt set er ændret. Hvor den kommunale økonomi før kommunalreformen primært bestemtes gennem lovgivningen om refusionssatser, fastlægges de overordnede rammer nu i lovgivningen om bloktilskud.

5.3.3 Rammelovgivning og decentralisering

Et af de forhold, der har betydning for arbejdsprocesserne i centraladministrationen, er udformningen af lovgivningen og lovgivningens omfang samt den interne arbejdstilrettelæggelse.

Antallet af vedtagne lovforslag er øget over tid, jf. nedenstående figur. Dette har selvsagt både betydning for Folketingets og centraladministrationens arbejdsbyrde.

Samtidig har der kunnet konstateres en udvikling i lovgivningen på den indholdsmæssige side, hvor tidligere tiders idealer om love med et generelt, men dog bestemt indhold forlades. Denne udvikling viser sig ved, at der udformes rammelove, dvs. lovgivning der opstiller mål og proces- og kompetenceregler, snarere end at fastsætte et bestemt indhold.

Billede: Figur 5.7. Antal vedtagne lovforslag, 1960/61 - 1996/97

Rammelovgivningen indebærer et ændret samspil mellem Folketinget og minister. Udfyldningen af lovene giver således anledning til et tæt samspil med Folketingets stående udvalg.

Billede: Figur 5.8. Antal udstedte bekendtgørelser og anordninger, 1960 - 1995

Et øget antal udstedte bekendtgørelser/anordninger, jf. ovenstående figur, kan ses som et udtryk for en hyppigere brug af rammelovgivning, idet rammelovgivningen som nævnt er karakteriseret ved at overlade den konkrete udfyldning til den pågældende minister, evt. i samspil med det af Folketingets stående udvalg, der overvåger ministerens ressort. Rammelovgivningen efterlader derudover ofte et skøn til forvaltningen. Dette gælder ikke kun centraladministrationen, men i nok så høj grad den kommunale forvaltning, f.eks. på den sociale lovgivnings område.

I forhold til den interne arbejdstilrettelæggelse i ministerierne har der ligeledes kunnet iagttages en udvikling i retning af øget rammestyring, hvilket kan indebære (og ideelt set er hensigten), at fokus forskydes fra regulering af detailindhold til styring via rammer og mål og resultater. Denne udvikling rækker i forhold til budgetstyringen tilbage til 1960'erne, mens der på indholdssiden er tale om en nyere tendens. Anvendelsen af mål- og resultatstyring er således et forholdsvist nyt fænomen, der tager sin begyndelse i 1980'erne.

Mål- og resultatstyringen indebærer, at der decentraliseres ansvar og kompetence til statslige styrelser og institutioner. Det er således en forudsætning for styreformen, at de statslige styrelser og institutioner inden for de overordnede mål og rammer, gives frihedsgrader til at nå målene. Dette kommer mest markant til udtryk i forbindelse med de styrelser (kontraktstyrelser), hvor der er indgået en kontrakt mellem departementet og styrelsen om de overordnede mål for styrelsens virksomhed i en flerårig periode og de betingelser, styrelsen har for at nå målene.

Det er endnu vanskeligt at vurdere konsekvensen af en øget brug af mål- og resultatstyring. [54] I princippet må det imidlertid antages, at mål- og resultatstyringen ligesom rammelovgivningen øger den enkelte forvaltningsenheds handlerum. En vellykket indholdsmæssig mål- og resultatstyring forudsætter derfor også, at der rent faktisk sker en målformulering fra centralt hold.

5.3.4 Centraladministrationen og det europæiske samarbejde

En af de enkeltfaktorer ud over kommunalreformen, der har haft størst betydning for centraladministrationens arbejde, er formodentligt det danske medlemskab af De Europæiske Fællesskaber (EF)/Den Europæiske Union (EU). Fra 1972 og frem til i dag er stadig flere ministerier blevet beskæftiget med EU-sager, således at stort set alle ministerier i dag i et eller andet omfang har relationer til EU.

De grundlæggende træk ved centraladministrationens tilpasning til EF/EU blev formet allerede ved Danmarks tiltrædelse af medlemskabet af EF den 1. januar 1973. Det koordinationssystem, der blev opbygget dengang, bestod af Regeringens Fællesmarkedsudvalg, EF-udvalget og EF-specialudvalgene, hvor der udover embedsmænd fra de relevante ministerier også deltager berørte organisationer. I store træk er dette system med et ministerudvalg, et interministerielt koordinerende udvalg og specialudvalg, hvor formands- og sekretariatsfunktionen varetages af det enkelte ministerium, blevet bibeholdt uændret.

Over tid har der kunnet konstateres en ændring i relationerne mellem på den ene side Udenrigsministeriet og på den anden side fagministerierne i retning af, at Udenrigsministeriet har afgivet en række af de mere ressortafgrænsede opgaver og alene varetager en koordinerende funktion. [55] Dette er dels en konsekvens af, at EU-sager i stigende grad indgår i den indenrigspolitiske proces, dels en konsekvens af, at samarbejdet på en række områder er intensiveret betydeligt i forhold til situationen i 1973.

I de enkelte ministerier har tilpasningen til samarbejdet haft forskellig form. Udenrigsministeriet og Landbrugs- og Fiskeriministeriet (Fødevareministeriet) har været de to ministerier, der fra starten af medlemsskabet blev mest påvirket af samarbejdet, og hvor det satte sig de klareste organisatoriske spor. Over tid har der dog også i en række andre ministerier kunnet ses en tendens til, at der dels oprettes særlige EU-enheder eller kontorer, der varetager koordinerende opgaver i forhold til EU-opgaverne, dels sker en indarbejdelse af EU-aspekter bredt i den ministerielle organisation. I forhold til personalet og i særlig grad det akademiske er der ingen tvivl om, at bl.a. sproglige kvalifikationer og kendskab til EU-ret har fået en stadig stigende betydning efterhånden som samarbejdet er blevet intensiveret.

5.3.5 Udviklingen i centraladministrationen og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Mens udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og i medierne skaber et øget pres på ministerfunktionen, er konsekvenserne for ministerfunktionen af udviklingen i centraladministrationen mindre entydige.

Forsøgene på at aflaste departementerne for sagsbehandling og styrke deres funktion som sekretariat for ministeren har således haft til formål at aflaste ministeren, ligesom kommunalreformen og de senere års selskabsdannelser i princippet har kunnet bidrage til at aflaste ministrene. Konsekvenserne af de foretagne ændringer er dog ikke altid lige klare, hvilket bl.a. skyldes, at ministre politisk og i offentligheden holdes ansvarlige for såvel udviklingen i de statsligt ejede selskaber som i kommunerne.

Samtidig har medlemskabet af EF/EU betydet, at der i stigende grad stilles krav til ministrenes evne til at agere internationalt, ligesom mødeaktiviteten i EU på visse ministerområder i sig selv skaber et øget pres på ministerfunktionen.

Samlet set er det således ikke muligt at foretage nogen entydig konklusion med hensyn til konsekvenserne for ministerens funktioner og arbejdsfelt af de stedfundne forandringer i centraladministrationen de senere årtier. Meget tyder dog på, at ministrene næppe er blevet aflastet for opgaver, men at arbejdsfeltet har ændret sig, således at relationerne til EU har en stigende betydning, og således at generel styring og politikformulering præger ministerfunktionen.

5.4 Ministerens funktioner og tidsanvendelse

Som det blev beskrevet i kapitel 2, indebærer funktionen som minister, at ministeren varetager flere roller.

Der er for det første rollen som øverste forvaltningschef for ministeriet. Varetagelsen af forvaltningschefrollen indebærer,

- at ministeren har det ledelsesmæssige ansvar i relation til ministeriets ressort,
- at ministeren har ansvaret for relationerne til Folketinget,
- at ministeren har ansvaret for relationerne til organisationer, som repræsenterer interesser med berøringsflader til ministeriets ressort,
- at ministeren har ansvaret for deltagelsen i internationalt samarbejde på områder, som falder inden for ministeriets ressort,
- og at ministeren har ansvar for information af offentligheden m.v.

Der er for det andet rollen som regeringsmedlem, der kan ses som en særlig del af forvaltningschefrollen, hvilket er tilfældet i den følgende opgørelse af tidsforbruget. Rollen som regeringsmedlem indebærer,

- at ministeren deltager i ministermødet,
- at ministeren deltager i regeringsudvalg
- samt at ministeren deltager på eventuelle regeringskonferencer.

Endelig er der rollen som partipolitiker, der bl.a. indebærer

- pasning af valgkredsen,
- deltagelse i årsmøder i partiet,
- deltagelse i partikonferencer,
- deltagelse i programudarbejdelse mv.,
- eventuelt medlemskab af partiets ledende organer,
- deltagelse i møder indenfor partiorganisationen i øvrigt
- og repræsentation for partiet.

Samlet set er ministerfunktionen særdeles tidskrævende. Den gennemsnitlige arbejdsuge for ministrene under ét er i både 1977 og 1997 knap 70 timer. Det er imidlertid primært forvaltningscheffunktionen, der kræver ministerens tid, mens det kun er en lille del af ministerens tid, der anvendes i rollen som partipolitiker. I 1977 lagde partipolitiske opgaver for hovedparten af ministrene beslag på mellem 4 og 15 pct. af de samlede ugentlige tidsforbrug, mens fire ministre anvendte mellem 20 og 25 pct. af tiden på partipolitiske opgaver. I 1997 udgjorde de partipolitiske opgaver

i gennemsnit 6 pct. af det månedlige tidsforbrug og den minister, som anvendte mest tid, brugte 14 pct. af sin månedlige tid på disse aktiviteter.

Billede: Figur 5.9. Ministres tidsforbrug fordelt på forvaltningschef-funktionen, 1977 og 1997

På baggrund af en undersøgelse fra 1977 af ministrenes tidsanvendelse, som udvalget har gentaget for 1997, er det muligt at vurdere udviklingen i ministrenes arbejdsfelt og funktioner med hensyn til forvaltningscheffunktionen. [56]

En række forhold gør, at tallene fra de to undersøgelser skal tages med forbehold. Opgørelserne er således behæftet med betydelig usikkerhed, som følge af at tidsanvendelsen kun vanskeligt lader sig opgøre præcist. I 1997 omfatter undersøgelsen derudover ikke samtlige ministre, hvilket svækker sammenligningsmulighederne. Endelig er undersøgelsen foretaget under den forudsætning, at forholdet mellem partipolitisk arbejde og forvaltningscheffunktionen er nogenlunde konstant i de to år. Det har imidlertid ikke været muligt at fremskaffe et tal for det gennemsnitlige tidsforbrug til partipolitiske aktiviteter i 1977.

Ser man på resultaterne for 1977 og 1997, viser ovenstående figur, at den andel af ministerens tid, der anvendes til intern ledelse i ministeriet, er nogenlunde konstant. [57] Udlægning af opgaver til kommunerne, selskabsdannelser og nye organisationsformer har med andre ord ikke betydet, at ministeren i 1997 kan anvende mindre tid på den interne ledelse af ministeriet end i 1977.

Med de forbehold, som er nævnt ovenfor, synes den centrale udviklingstendens at være, at ministrene anvender mere tid på det, der i figuren er betegnet som visse udadvendte aktiviteter, og som dækker over

- møder i EU-regi,
- møder i internationale organisationer samt møder med repræsentanter for andre stater,
- ministerens torsdagsmodtagelse/modtagelse af private borgere,
- interviews til pressen, radio og TV,
- deltagelse i middage, receptioner og lignende.

Det er ikke muligt at underopdele tallene fra 1977-undersøgelsen, men 1997-tallene viser, at kontakten til pressen, radio og TV, deltagelse i middage, receptioner og lignende samt møder i EU-regi hører til de opgaver, der vejer tungt tidsmæssigt, hvis ministrene betragtes under ét. Gennemsnitligt anvender ministrene tillige meget tid på møder i internationale organisationer samt møder med repræsentanter fra andre stater. Dette gennemsnit dækker dog over en betydelig spredning, idet enkelte ministre anvender en væsentlig del af deres tid på sådanne opgaver, mens andre kun i meget begrænset omfang deltager i internationale møder eller i møder med repræsentanter fra andre stater.

Kontakten til Folketinget synes at udgøre en mindre andel af ministerens samlede tidsforbrug i 1997 end i 1977. Ses resultaterne i lyset af de centrale udviklingstendenser, som er beskrevet ovenfor, kan det virke overraskende, at Folketingets øgede aktivitet ikke afspejles. Dette resultat kan eventuelt forstås sådan, at den formaliserede kontakt mellem Folketinget og ministrene er øget i form af f.eks. samråd, men at de informelle kontakter mellem ministrene og Folketinget i samme periode er mindsket. Med andre ord kan ændringer i den parlamentariske kultur have medført, at ministeren i dag samlet set anvender mindre tid i Folketinget end for 20 år siden. Undersøgelsen giver dog ikke mulighed for at belyse, om der har fundet en sådan udvikling sted, og som nævnt er der en betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen.

Undersøgelsens resultater tyder endvidere på, at ministrene i 1997 i gennemsnit anvender mindre tid på ministermøder, møder i regeringsudvalg samt med andre ministre med henblik på løsning af konkrete koordinationsproblemer, som ikke behandles i ministermøderegi, m.v. end det var tilfældet i 1977. Tidsanvendelsen til møder med interesseorganisationer, rådgivende organisationer inden for ministeriets ressort og kommunale myndigheder er nogenlunde konstant.

Kapitel 6

Samspillet mellem minister og embedsmænd

I dette kapitel gives en oversigt over samspillet mellem minister og embedsmænd. Formålet er at beskrive den rådgivning og bistand, ministeren modtager, herunder at belyse den rolle departementschefen, ministersekretariatet samt informationsmedarbejdere og andre særlige rådgivere spiller som sparringspartnere for ministeren. Endelig vil kapitlet beskrive, i hvilket omfang embedsmænd agerer på vegne af ministeren samt embedsmændenes rolle i forbindelse med samråd.

6.1 Udviklingen i embedsmandsrollen i efterkrigstiden

I kapitel 3 er den klassiske embedsmandsrolle beskrevet. Som det fremgår af kapitlet, udvikles der i Danmark i årene efter systemskiftet i 1901 en embedsmandsrolle, hvor der er en klar grænse mellem det politiske liv og embedsværket. Det er endvidere udvalgets vurdering, at denne adskillelse tillige prægede rådgivningen af ministrene, således at embedsmænd primært rådgav om de faglige aspekter af sager og i mindre grad om politisk-taktiske spørgsmål.

Der er i Danmark stadig en klar adskillelse mellem det politiske liv og embedsværket i den forstand, at ledende embedsmænd så godt som aldrig vælges til Folketinget eller udpeges til ministre. Til gengæld har der i efterkrigstiden kunnet iagttages en udvikling, hvor embedsværket i stigende omfang giver politisk-taktisk rådgivning til ministrene. Embedsmændene påtager sig i denne periode en rolle som sparringspartner for ministrene.

Skiftet sker ikke pludseligt. Der er tale om en gradvis udvikling, hvor grænserne for, hvilken politisk-taktisk rådgivning embedsmænd kan og vil give ministeren, rykkes. Det skal dog understreges, at embedsværket omkring 1960 stadig havde mange lighedspunkter med den klassiske embedsmandsrolle. De interviews med tidligere embedsmænd, der er gennemført som led i udvalgets arbejde, tegner således et billede af et embedsværk, som i mange af specielt fagministerierne kun nødigt gik ind i politisk-taktiske overvejelser.

Der er formodentligt flere årsager til udviklingen.

Den offentlige sektor og centraladministrationens rolle ændres for det første i efterkrigstiden. Fremvæksten af velfærdsstaten stiller stigende krav til en mere helhedsorienteret rådgivning fra embedsværkets side, samtidig med at kompleksiteten af de politiske problemstillinger øges, i takt med at den offentlige sektor påtager sig nye opgaver.

Den mindskede parlamentariske stabilitet efter 1973 stiller ligeledes ændrede krav til embedsmandsrådgivningen. Ministerens muligheder for at få gennemført sin politik er i stigende grad afhængig af i hvilket omfang, der kan opnås forhandlingsresultater på tværs af de mange partiers forskellige interesser.

Den øgede inddragelse af interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces i efterkrigstiden må for det tredje antages at stille ændrede krav til embedsmandsrådgivningen. På de enkelte ministerområder vil der således ofte være et netværk af organiserede interesser, der i varierende omfang har indflydelse på både formuleringen og gennemførelsen af ministerens politik.

Endelig må udviklingen ses som en følge af, at kravene til rådgivningen fra politisk side i sig selv ændres. Ministrene har i stigende grad ønsket en anden type rådgivning end den rent faglige.

Det skal bemærkes, at udviklingen i rådgivningsrollen ikke har medført, at ministre i dag modtager rådgivning eller anden bistand i større omfang, når der er udskrevet valg. Det er nu som tidligere praksis, at rådgivning og bistand til ministeren begrænses til et minimum i det øjeblik, der indledes en valgkamp. En minister kan således alene modtage bistand til udarbejdelse af faktuelle baggrundspapirer eller indsamling af andet baggrundsmateriale som f.eks. statistik for udviklingen inden for ministeriets ressort, mens ministeriet under en valgkamp ikke vil producere taler til ministeren eller udsende publikationer o.l., der har et politisk indhold. Ministersekretariatet udgør dog en undtagelse, idet ministersekretærerne typisk ikke vil blive underlagt de samme begrænsninger under en valgkamp som det øvrige embedsværk.

6.2 Ministrenes vurdering af samspillet med embedsværket

På baggrund af de undersøgelser, der er gennemført som led i udvalgsarbejdet, er det udvalgets konklusion, at ministrene generelt er tilfredse med både den faglige og politisk-taktiske rådgivning samt den øvrige bistand, de modtager fra embedsværket. Både tidligere og nuværende ministre har således understreget centraladministrationens høje faglige standard og loyalitet over for den til enhver tid siddende minister. Det er udvalgets vurdering, at den høje tilfredshed bl.a. må ses på baggrund af udviklingen i embedsmandsrollen. Som det beskrives nedenfor, er det generelle billede, at embedsværket gennem de senere årtier har tilpasset sig nye opgaver og behov, således at embedsmænd i stigende grad yder en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

6.2.1 Ministrenes vurdering af den faglige rådgivning

Det generelle billede, der tegner sig med hensyn til den faglige rådgivning, er som nævnt en høj grad af tilfredshed blandt ministrene. [58] Ministrene giver samstemmende udtryk for, at embedsværkets faglige viden er på et meget højt niveau.

I 1997 modtog ministrene faglig rådgivning fra en bred kreds af embedsmænd i både departement og styrelser. [59] Departementschefen og afdelingschefer i departementet var dog de primære rådgivere. Dernæst kom ministersekretariatet og kontorchefer i departementet.

Den kritik af den faglige rådgivning, som ministre har givet udtryk for i de gennemførte interviews, vedrører ikke den faglige substans, men embedsværkets evne til at formidle det faglige, herunder primært formidlingen til en bredere offentlighed. Enkelte ministre har således nævnt, at embedsværket ikke altid kunne formidle den faglige substans på en levende måde i taler og artikler.

6.2.2 Ministrenes vurdering af den politisk-taktiske rådgivning

Vurderingen af den politisk-taktiske rådgivning varierer mellem ministrene. [60] Generelt er der dog tilfredshed med også denne side af embedsværkets rådgivning, om end ministrene er mindre tilfredse med den politisk-taktiske rådgivning end den faglige.

De forskellige holdninger til den politisk-taktiske rådgivning er særligt kommet til udtryk i de gennemførte interviews og må nok bl.a. ses som udtryk for, at kvaliteten af den politisk-taktiske rådgivning i højere grad end den faglige rådgivning er afhængig af ”kemien” mellem ministeren og embedsmændene. Særligt forholdet mellem minister og departementschef er vigtigt. Den personlige ”kemis” betydning bliver især fremhævet af ministre, som over tid har været chef for mere end et ministerium.

Ser man på holdningen til samspillet med embedsværket, var der blandt ministrene i 1997 generel enighed om, at der i det daglige samspil mellem minister og embedsmænd ikke eksisterer en skarp skillelinie mellem det faglige og politiske. Ministrene forventer endvidere, at embedsværket både formår at rådgive om faglige og politisk-taktiske spørgsmål, og oplever at embedsværket gerne rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst fremmes i Folketinget og i forståelse med interesseorganisationer og andre interessenter på ressortområdet.

Ministrene modtog politisk-taktisk rådgivning fra en bred kreds af embedsmænd i 1997, dog hovedsageligt embedsmænd i departementet. Det er departementschefen, som er den primære rådgiver. Dernæst kommer medierådgivere/informationsmedarbejdere samt øvrige chefer i departementet.

Den politisk-taktiske rådgivning, ministrene modtager, indbefatter dels form og timing ved lancering af politiske tiltag, dels overvejelser over taktik i forhold til andre politiske aktører.

6.2.3 Ministrenes vurdering af den øvrige bistand fra embedsværket

I lighed med den politisk-taktiske rådgivning er der forskellige erfaringer blandt ministrene med hensyn til den øvrige bistand fra embedsværket. Generelt opleves ministerbetjeningen dog som god. Flere tidligere ministre har til eksempel understreget, at de blev overraskede over, hvor omfattende ministerbetjeningen var, da de tiltrådte, og at det var vanskeligt at vænne sig til ikke at have ministeriets bistand, da de ophørte med at være ministre.

På baggrund af de interviews, der er gennemført, samt de vurderinger som kom til udtryk på udvalgets høring den 25. november 1997, kan der peges på forskellige områder, hvor ministre har oplevet ministerbetjeningen som mindre god. I det følgende beskrives disse problemområder. Det skal dog understreges, at udvalget ikke har noget grundlag for at betegne problemerne som generelle. Forventningen til og oplevelsen af ministerbetjeningen vil således være meget personafhængig.

Der er enkelte ministre, som har givet udtryk for, at embedsværket ikke formår at tænke nyt. Ifølge disse ministre leverer embedsværket en tilfredsstillende bistand inden for de vante rammer, men har vanskeligt ved at bryde disse rammer. Ser man på erfaringerne blandt ministrene i 1997, tyder resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen imidlertid ikke på, at embedsværkets evne til nytænkning opleves som et generelt problem. Næsten alle ministre beder f.eks. selv deres embedsmænd om at udvikle ny politik på områder, de synes er vigtige, og 2 ud af 3 ministre oplever tillige, at embedsværket af sig selv leverer forslag til nye, store politiske initiativer på deres ressortområde. Samtidig oplevede det store flertal af ministrene i 1997 ikke, at deres embedsmænd manglede forståelse for hverken deres egen eller deres partis politiske linie.

Som nævnt ovenfor har flere ministre givet udtryk for, at embedsmænd generelt har vanskeligt ved at skrive gode taler og artikler om faglige emner. Den samme opfattelse gør sig gældende i forbindelse med taleskrivning til officielle arrangementer som f.eks. middage, åbningshøjtideligheder o.l. Det skal dog nævnes, at selv de mest kritiske ministre samtidig kan pege på embedsmænd, der er dygtige til at skrive taler og artikler og til at ramme ministerens ”tone”. Flere ministre har i de gennemførte interviews givet udtryk for, at de i stigende grad, og efterhånden som de fik overblik over ressortområdet, valgte at få stikord til taler eller kun brugte den færdige tale som et udkast. Andre valgte at lade de embedsmænd, der kunne kunsten at skrive en god tale eller artikel, få alle opgaver af denne art.

Flere ministre har over for udvalget understreget, at de har oplevet bistanden i forbindelse med regeringsarbejdet, når dette vedrører spørgsmål uden for ressortområdet, som utilstrækkelig. Ministre, der har været tilfredse med den betjening, de modtager fra ministeriet i deres egenskab af forvaltningschef, har samtidig oplevet, at både embedsværkets evne og vilje til at bistå med rådgivning om andre ministeriers sager i forbindelse med f.eks. ministermødet var utilstrækkelig. Enkelte tidligere ministre, som har givet udtryk for, at de ikke oplevede embedsværkets bistand til ministeren i dennes egenskab af regeringsmedlem som tilstrækkelig, har samtidig fortalt, at de selv valgte at foretage ændringer i ministeriet ved f.eks. at udbede sig kommentarer til dagsordenen for ministermødet fra fagkontorer eller overlod forberedelsen af ministerens deltagelse i regeringsmøder og -udvalg til et særskilt sekretariat eller ministersekretariatet.

I de gennemførte interviews, er der ministre, som giver udtryk for, at de foretrak selv at stå for al kontakt til partiet, mens andre ministre har oplevet det som et problem, at de ikke kunne modtage tilstrækkelig bistand i relation til partiet eller deres valgkreds. Som det er beskrevet i kapitel 2, har bistand til ministeren i dennes egenskab af partipolitiker traditionelt været betragtet som en opgave, der ikke kunne løses af embedsværket, dog særligt hvis der var tale om rene partipolitiske aktiviteter. Hvad der har været betragtet som rene partipolitiske opgaver har imidlertid varieret. Embedsværket har f.eks. ofte leveret baggrundsmateriale og faktuelle bidrag til taler, ministeren skulle holde i partimæssige sammenhænge. Derudover har ministersekretariatet i nyere tid i højere grad end det øvrige ministerium haft forbindelse til ministerens parti i forbindelse med bl.a. den praktiske planlægning af møder, taleskrivning o.l.

Et sidste område, hvor ministre har oplevet, at den bistand, de fik, ikke var tilstrækkelig, er embedsværkets evne til at håndtere medierne og relationen til offentligheden. I 1997 var det dog kun et mindretal af ministrene, som oplevede, at deres ministerium var dårligt til at informere offentligheden om ministerens politik. Dette resultat bør formodentligt ses i lyset af, at der i de senere år er blevet rekrutteret informationsmedarbejdere i ministerierne, jf. nedenfor.

6.3 Departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren

6.3.1 Udviklingen i departementschefernes rådgivning af ministeren

På baggrund af de interviews, der er gennemført med tidligere ministre og departementschefer, tegner der sig et klart billede af, at departementschefens rolle som rådgiver for ministeren i lighed med embedsmandsrollen generelt

er ændret inden for de sidste 30 år.

Omkring 1960 var den typiske departementschef primært en faglig sparringspartner for ministeren, mens den politisk-taktiske rådgivning og sparring havde en mindre fremtrædende rolle. Den ”klassiske” departementschef havde samtidig en funktion som vogter over ministeriets interesser og faglighed.

Der var naturligvis undtagelser. Mest markant i de økonomiske ministerier og Statsministeriet, hvor både behovet for politisk-taktisk rådgivning og de øverste embedsmænds evner for og vilje til at dyrke denne side af rådgivningen synes at være stigende fra midten af 1960'erne. I den øvrige centraladministration var billedet imidlertid præget af tilbageholdenhed med hensyn til politisk-taktisk rådgivning.

Det hører med til beskrivelsen af den ”klassiske” departementschef, at en minister, som ikke følte, at samarbejdet med departementschefen var vellykket, kun oplevede at have få muligheder for at gøre noget ved dette. En departementschef var som udgangspunkt ansat til pensionsalderen, med mindre vedkommende selv ønskede andet. Udvalget er kun stødt på en enkelt undtagelse fra denne hovedregel, idet en minister trods de vanskeligheder, det medførte, valgte at udskifte sin departementschef.

Udviklingen bort fra den ”klassiske” departementschef til nutidens departementschefer foregår gradvist, men det er udvalgets indtryk, at der særligt i 1960'erne og 1980'erne sker et skift.

I 1960'erne øges bistanden til ministrene i bl.a. Statsministeriet og de økonomiske ministerier, og embedsværket i disse ministerier vælger i deres rådgivning at gå længere ind i det politisk-taktiske end hidtil.

Skiftet i 1980'erne må formodentlig begrundes med to ting. På baggrund af de gennemførte interviews er det for det første udvalgets indtryk, at der blandt flere af ministrene i det første ministerium Schlüter var et klart ønske om øget politisk-taktisk rådgivning. Det var for det andet opfattelsen i departementschefskredsen, at det var nødvendigt at gå mere ind i den politisk-taktiske rådgivning end hidtil og i det hele taget styrke ministerbetjeningen, bl.a. gennem den udbygning af ministersekretariaterne, som beskrives nedenfor.

Ændringen i departementschefrollen indebærer, at departementscheferne i stadig større grad giver politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Flere interviewpersoner har således understreget, at posten som departementschef i dag kun besættes med personer, som både besidder en stor faglig viden, og som har bevist, at de er i stand til at varetage rollen som sparringspartner for ministeren. Kombinationen af funktionen som rådgiver for ministeren og funktionen som chef for forvaltningen i én stilling – departementschefens – er dermed et væsentligt træk ved det danske politisk-administrative system.

Stillingens karakter af livstidsstilling er også ændret. Selvom departementschefer som hovedregel ikke ansættes på åremål, fungerer ansættelsesforholdet i stigende grad reelt som en ansættelse i et begrænset åremål. Som det er beskrevet i kapitel 4, har den gennemsnitlige anciennitet for departementschefer således været faldende siden midten af 1970'erne. Dette hænger formodentligt bl.a. sammen med, at den arbejdsbyrde, der typisk er forbundet med stillingen som departementschef, ikke gør det attraktivt at forblive i stillingen i mere end et begrænset antal år.

Endelig oplever ministrene det i stigende grad som en reel mulighed at skille sig af med en departementschef, hvis samarbejdsforholdet ikke er vellykket. Flere tidligere ministre har beskrevet det sådan, at det selv i begyndelsen af 1980'erne var en utænkelig tanke for en minister at skille sig af med en departementschef, selvom samarbejdsforholdet var anstrengt. I dag accepteres det i stigende grad, at det kan være nødvendigt for en minister at finde en ny departementschef, hvis samarbejdet ikke er vellykket. Det skal dog understreges, at udvalget ikke kender til eksempler på, at sådanne udskiftninger er sket med udgangspunkt i partipolitiske kriterier.

6.3.2 Departementschefernes politisk-taktiske rådgivning i dag

På baggrund af den spørgeskemaundersøgelse, som er gennemført i departementschefkredsen i 1997, er det muligt at få et indtryk af karakteren af den politisk-taktiske rådgivning og sparringen mellem departementschef og minister, som den tager sig ud i dag. [61]

Alle departementschefer har i 1997 svaret ja til, at de rådgiver deres minister i politisk-taktiske spørgsmål, og 13 ud af 20 departementschefer har svaret, at de i høj grad rådgiver i sådanne spørgsmål. Den politisk-taktiske rådgivning vedrører primært forholdet til medier og offentlighed, Folketinget og interesseorganisationer, men godt halvdelen af

departementscheferne rådgiver tillige politisk-taktisk i relation til ministerens parti.

Departementschefen er ikke ene om at rådgive ministeren. Ifølge departementscheferne deltager i varierende omfang særligt ministersekretariatet, informationsmedarbejdere og de øverste embedsmænd i departementet i den politisk-taktiske rådgivning af ministeren.

Indholdet i den politisk-taktiske rådgivning og sparring, departementscheferne er engageret i, vedrører dels spørgsmål om form og timing ved lancering af politiske tiltag, dels spørgsmålet om hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i relation til forskellige aktører i det politiske system. Samtlige departementschefer tilkendegiver således, at de rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i forhold til Folketinget og i forhold til den samlede regering, mens godt halvdelen af departementscheferne tillige oplyser, at de rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti.

Departementscheferne deltager i vid udstrækning også i sparring med ministeren om, hvordan ministerens langsigtede politik kan udvikles. Knap halvdelen af departementscheferne understreger ligefrem, at de er meget enige i, at dette er tilfældet. Et lignende antal oplyser endvidere, at de deltager i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres.

6.3.3 Departementschefens øvrige funktioner

Departementschefen varetager også andre funktioner, som er centrale at medtage for at få et dækkende billede af ministerbetjeningen.

Departementscheferne fungerer for det første (og som navnet siger) som chef for departementet. Den daglige ledelse af arbejdet i departementet, departementets personalepolitik og departementets organisation vil typisk være opgaver, som ministeren overlader til departementschefen. Netop denne dobbelte rolle som den daglige chef for departementet og som central rådgiver for ministeren må ses som en vigtig forudsætning for, at departementschefen kan kæde den faglige og politisk-taktiske rådgivning sammen. Rollen som chef for departementet indebærer endvidere, at departementschefen vil være den, som koordinerer den samlede rådgivning og bistand til ministeren. Ministersekretariatet hører således også under departementschefens ledelse.

I det omfang, der er styrelser eller direktorater i ministeriet, vil også styringsrelationerne mellem departementet og styrelserne/direktora-terne i vid udstrækning være bestemt af departementschefen. Denne ledelsesopgave er i de senere år øget i takt med, at der er blevet indført forskellige former for kontraktstyring og krav til måling og rapportering af resultater.

Endelig har departementschefen en central rolle som kontaktperson til interesseorganisationer på ministeriets område, ordførere i Folketinget og journalister. I varierende omfang vil departementschefen være den person, disse aktører kan henvende sig til, hvis de mangler oplysninger om et konkret sagsforhold eller ikke har mulighed for at tale med ministeren, men ønsker en vurdering af ministerens politik i en given sag.

Det er dog forskelligt, i hvilket omfang departementschefen udtaler sig på vegne af ministeren. 2/3 af departementscheferne har i 1997 svaret ja til, at de gerne svarer, hvis en journalist ringer, og de er sikre på ministerens holdning. Enkelte departementschefer har tillige svaret ja til, at de på ministerens vegne kan tage uformelle kontakter til interesseorganisationer og relevante ordførere i Folketinget, ligesom et lille mindretal af sig selv tager kontakt til journalister for at gøre dem opmærksom på ministerens holdning til verserende sager.

6.4 Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal beskrive og analysere ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk. Dette gøres i det følgende ud fra den synsvinkel, at ministersekretariaternes udvikling og nuværende rolle må ses som en del af den generelle problemstilling om den rådgivning og bistand, ministeren tilbydes.

Kerneopgaverne i ministersekretariatet såvel historisk som i dag er dels at fungere som forbindelsesled mellem ministeren og omgivelserne, herunder det øvrige departement, dels at varetage en række praktiske gøremål i

forbindelse med ministerens arbejde som f.eks. at arrangere tjenesterejser, føre kalender og sørge for materiale til møder. Oprindeligt blev disse opgaver varetaget af et mindre forkontor. Til kerneopgaverne er der imidlertid tilføjet nye opgaver over tid, således at ministersekretariaterne i dag i varierende grad tillige yder faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren.

Det skal bemærkes, at ministersekretariatet ikke er en veldefineret størrelse. Ministersekretariatet organiseres således forskelligt fra ministerium til ministerium. Normalmodellen er i dag et sekretariat bestående af kontormedarbejdere, ministersekretærer, (som typisk er yngre akademiske fuldmægtige rekrutteret fra departementet), og eventuelt en chef for sekretariatet og/eller en informationsmedarbejder. I visse ministerier er ministersekretariatet imidlertid integreret med departementschefens ledelsessekretariat, ligesom det kan forekomme, at et kontor i departementet tildeles en særlig koordinerende eller policyudformende rolle, der betyder, at dette kontor reelt kommer til at varetage sekretariatslignende funktioner.

Den integration af ministersekretariatet og departementschefens ledelsessekretariat, som har fundet sted i flere ministerier de senere år, afspejler det faktum, at også ministersekretariatet hører under departementschefens ledelse. Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren kan således ikke ses isoleret. Ministersekretariatet er et led i et sammenhængende rådgivningssystem under departementschefens ledelse.

På baggrund af de gennemførte interviews, er det indtrykket, at rekrutteringen af ministersekretærer har ændret sig over tid. Tidligere valgte ministeren ofte ikke at øve indflydelse på besættelsen af ministersekretærstillingen. Det var departementschefen, som udpegede den pågældende. I dag synes hovedtendensen at være, at ministeren selv ønsker at påvirke valget af ministersekretær og f.eks. præsenteres for mere end én kandidat til posten. I flere tilfælde har dette betydet, at ministeren har valgt en ministersekretær, som ikke var departementschefens kandidat. Det er endvidere forekommet, at en tiltrædende minister på forhånd har bedt om at få en ny ministersekretær for ikke at få den samme ministersekretær som sin forgænger.

6.4.1 Ministersekretariaternes størrelse

Ministersekretariaterne bestod i 1997 i gennemsnit af 5,4 ansatte ifølge ministersekretariaternes egne oplysninger. Dette gennemsnit dækker dog over en betydelig spredning. Det mindste ministersekretariat består således af kun 2 ansatte, mens det største består af 10.

Udviklingen er gået i retning af større ministersekretariater de sidste 20 år, som det fremgår af nedenstående tabel, der viser udviklingen med 5-års-intervaller.

Tabel 6.1. Udviklingen i ministersekretariaterne 1977 – 1997

	1977	1982	1987	1992	1997
Antal ministerier	20	21	21	22	20
1. Ministersekretær	20	21	21	22	20
Ass. ministersekretær	0	0	3	8	12
Chef for ministersekretariat	0	0	0	3 el. 4	6
Presse- og informationsmedarbejder	0	0	0	1	8
Kontormedarbejdere	17	25	29	35	42
Andre	1	1	1	1	1

Kilde: ”Ministeriernes telefonbog” og ”Hof og Stat” (diverse årgange).

Det typiske ministersekretariat bestod i 1977 kun af 2 personer: En ministersekretær og en kontormedarbejder. I 1982 var der i mange af ministersekretariaterne blevet ansat endnu en sekretær, og i 1987 havde de første ministerier indført yderligere en akademisk medarbejder med titel af assisterende ministersekretær. I 1992 havde tendensen til at ansætte assisterende ministersekretærer bredt sig til næsten alle ministerier, og i enkelte ministerier var der tillige blevet ansat en chef for ministersekretariatet, mens den væsentligste udviklingstendens i 1997 er, at der nu ansættes presse- eller informationsmedarbejdere i ministersekretariatet. [62] Presse- og informationsmedarbejderens rolle beskrives nedenfor i et særskilt afsnit.

Tabel 6.2. Gennemsnitlig anciennitet som ministersekretær m.m.

	1960	1970	1980	1985	1990	1998
Ministersekretærer	2 år og 9 mdr.	2 år og 11 mdr.	2 år og 1 md.	1 år og 4 mdr.	1 år og 8 mdr.	1 år og 9 mdr.
Ass. ministersekretærer	-	-	-	-	9 mdr.	1 år og 1 md.
Konsulenter i ministersekretariaterne	-	-	-	-	6 mdr.	6 mdr.
Chefer for ministersekretariaterne	-	-	-	-	6 mdr.	1 år og 6 mdr.

Kilde: ”Hof og Stat” (diverse årgange).

Som det fremgår af tabel 6.2. har udbygningen af ministersekretariaterne ikke påvirket ancienniteten blandt de akademiske medarbejdere i ministersekretariatet væsentligt. Såvel ministersekretærerne som øvrige ansatte i ministersekretariaterne har både historisk og i dag gennemsnitligt en kort anciennitet, hvilket afspejler, at der løbende foregår en personalemæssig udskiftning i ministersekretariaterne.

6.4.2 Ministersekretariatets opgaver

Som nævnt har ministersekretariatets opgaver ændret sig, således at ministersekretariatet ikke alene løser praktiske opgaver og fungerer som forbindelsesled til omgivelserne, men tillige varetager mere policyprægede opgaver. Denne udvikling forstærkes med udvidelsen af ministersekretariaterne, men indtræffer før. [63]

Spørgeskemaundersøgelsen blandt ministersekretariaterne i 1997 viser, at næsten alle ministersekretariater i dag varetager en privatsekretærfunktion, dvs. fører kalender for ministeren, sørger for materiale til møder og arrangerer tjenesterejser. [64] Under privatsekretærfunktionen henhører derudover tale- og artikelskrivning (også til partisammenhænge), formulering af pressemeddelelser, korrespondence for ministeren, besvarelse af borgerhenvendelser og kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram. Disse opgaver varetages dog ikke af alle ministersekretariater.

Samtlige ministersekretariater sørger endvidere på ministerens vegne for kontakt til Folketinget, til Folketingets udvalg og til ordførerne på ministeriets område, ligesom ministersekretariaterne i variende omfang også står for kontakt til pressen, til de øvrige ministerier, interesseorganisationer, ministerens folketingsgruppe, ministerens parti og ministerens valgkreds. En stor del af ministersekretariaterne forelægger endvidere sager for ministeren.

Endelig sørger næsten alle ministersekretariater for en løbende orientering af ministeren om f.eks. mediernes behandling af sager på ministerområdet og andre relevante emner.

I kommissoriet for udvalget er forholdet mellem ministersekretariatet og det politiske system fremhævet som et særskilt punkt. Det politiske system kan med en beskrivelse af dette forhold som formål defineres som summen af de politiske institutioner, dvs. Folketinget, partierne, interesseorganisationer, centraladministrationen osv.

Den ovenstående beskrivelse af ministersekretariaternes funktioner viser, at ministersekretariatet i høj grad fungerer som bindeled mellem ministeren og omgivelserne. I flere ministerier vil ministersekretariatet endvidere være det eneste forbindelsespunkt til f.eks. Folketinget og ministerens parti. Ministersekretariatet er dermed i tæt kontakt med det politiske system og vil ofte opnå et godt kendskab til dette system.

6.4.3 Ministersekretariaternes rådgivning af ministeren

Med udbygningen af ministersekretariaterne kunne man forvente, at rådgivningen af ministeren havde fået en central plads i ministersekretariatets opgaver. I 1980 blev rådgivningen af ministeren af ministersekretærerne beskrevet som en konsulentfunktion, hvor ministeren afprøver foreløbige idéer og tanker. Den almindelige tendens er i dag, at ministersekretariaterne deltager i rådgivningen af ministeren. Ingen har således svaret, at de aldrig

rådgiver om faglige eller politiske-taktiske spørgsmål. Der er dog væsentlige forskelle mellem ministersekretariaterne.

Ser man på den faglige rådgivning, viser det sig, at flertallet af ministersekretariaterne kun rådgiver af og til om faglige spørgsmål, og det samme billede tegner sig med hensyn til den politisk-taktiske rådgivning. Der er dog væsentligt flere ministersekretariater, som ofte giver politisk-taktisk-rådgivning end faglig rådgivning.

Den politisk-taktiske rådgivning vedrører især forholdet til medierne og forholdet til Folketinget, i nogen grad relationen til interesseorganisationer og kun i begrænset omfang forholdet til ministerens parti og valgkreds.

Det er væsentligt at understrege, at der som hovedregel vil være en kvalitativ forskel mellem ministersekretariatets og departementschefens rådgivning. Departementschefens rådgivning vil således i højere grad end ministersekretariaternes rådgivning vedrøre substansspørgsmål og den langsigtede udvikling af ministerens politik.

Forholdet mellem ministersekretariatet og departementschefen varierer, men hovedtendensen er, at der foregår en tæt koordinering gennem diskussion af sagernes indhold.

6.4.4 Ministersekretariatets samspil med det øvrige embedsværk

Internt i ministeriet og særligt i departementet varetager ministersekretariaterne en vigtig koordinationsfunktion. Alle ministersekretariater videreformidler både ministerens afgørelser og holdninger til relevante sager til departementet. Hyppigheden varierer dog en smule, idet enkelte kun varetager denne koordinationsfunktion af og til eller sjældent.

Ikke alle ministerier har styrelser, og selv i de ministerier, som har styrelser, kan styrelserne have meget forskellige opgaver og politisk bevågenhed. Kontakten med styrelser varierer derfor meget mellem ministersekretariaterne. Fra slet ingen kontakt til en betydelig kontakt. Det generelle billede er dog, at koordinationsfunktionen i forhold til styrelserne er begrænset. Hverken formidling af ministerens afgørelser eller dennes holdning til sager af relevans for styrelserne spiller en stor rolle for ministersekretariaterne set som gennemsnit.

6.4.5 Forholdet til medierne

Ministersekretariatet vil ofte være det sted, hvor journalister henvender sig med spørgsmål og for at indhente oplysninger eller få tid til et interview med ministeren. Ministersekretariatet fungerer med andre ord som indgangen til både ministeren og ministeriet. Undersøgelsen viser imidlertid, at ministersekretariaterne i mange tilfælde også varetager en mere aktiv rolle i forhold til medierne. I 1997 svarede 2/3 af ministersekretariaterne således ofte på spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager, og en tilsvarende andel tog ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik.

Det er ikke muligt at vurdere, om denne aktive rolle er blevet mere udtalt med indførelsen af informationsmedarbejdere. I 1980 beskrev ministersekretærerne selv situationen sådan, at der særligt i de ministerier, hvor der ikke fandtes en informationsmedarbejder, stilledes krav om en aktiv udfoldelse fra ministersekretæren samt et rimeligt kendskab til den kreds af journalister, der kunne være af interesse.

6.4.6 Ministersekretariatets forhold til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds

Forholdet til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds, herunder opgaver af praktisk karakter, er traditionelt blevet varetaget af ministersekretariatet, i det omfang ministeriet har ønsket at bistå ministeren. Traditionelt har det således ikke været en selvfølge, at ministeriet bistod ministeren i dennes varetagelse af partipolitiske aktiviteter. I 1980 beskrev ministersekretærerne forholdet til de partipolitiske aktiviteter således:

> ”Det påhviler normalt ministersekretæren at sørge for anmeldelse af sager til gruppemøderne. Derudover er der imidlertid en kontaktflade til en større eller mindre kreds af MF'erne i gruppen (først og fremmest udvalgsmedlemmerne fra det pågældende ressorts folketingsudvalg, men også andre uformelle grupper) til partiets ressortudvalg, til partiapparatet og til ministerens opstillingskreds. Inden for ministeriet vil det så godt som kun være ministersekretæren og forkontoret, der har kontakten til disse grupper. Der er stor forskel

ministersekretariaterne imellem, hvor meget de er inddraget i disse relationer." [65]

Også i 1997 var der væsentlige forskelle mellem ministersekretaria-terne. Som nævnt under beskrivelsen af ministersekretariatets opgaver varetager en del ministersekretariater opgaver i forhold til partiet vedrørende tale- og artikeludkast og fungerer som forbindelsesled til partiet og ministerens valgkreds, ligesom der er ministersekretariater, der angiver, at de sender materiale til ministerens politiske bagland, og at de giver råd til ministerens politiske bagland om ministerens politiske holdninger til sager.

6.5 Informationsmedarbejderes rådgivning og bistand til ministeren

Som det er beskrevet i ovenstående afsnit om ministersekretariaternes udvikling, ansættes der i stigende grad informationsmedarbejdere i departementerne. Undersøgelsen blandt ministrene i 1997 viser endvidere, at informations- og pressemedarbejdere næst efter departementschefen er den kategori af rådgivere som hyppigst giver politisk-taktisk rådgivning til ministrene.

På baggrund af de gennemførte interviews kan det konkluderes, at de funktioner, som varetages af informationsmedarbejdere, kan være ganske forskellige. Informations- og pressemedarbejdernes opgaver synes dog at kunne opdeles i fire hovedgrupper.

Der er for det første en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen fungerer som sproglig konsulent eller redaktør på skriftlige produkter fra ministeriet.

Der er for det andet en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen fungerer som formidler af information fra ministeriet til medier og offentlighed. Denne kontakt til medierne vil ofte bestå i selv at tage kontakt til journalister, at fungere som ministeriets kontaktperson når journalister henvender sig samt at udforme ministeriets pressemeddelelser.

Der er for det tredje en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen varetager udarbejdelse af taler og artikler til ministeren, eller gennemskriver de taler og artikler, som skrives af andre i embedsværket.

Endelig er der en gruppe af opgaver, som omfatter egentlig rådgivning, hvor informationsmedarbejderen vejleder ministeren (og ministeriet) om relationen til medier og offentlighed og om f.eks. timing og form ved offentliggørelse af politiske tiltag, ligesom der er eksempler på, at informationsmedarbejderen udarbejder "drejebøger" for interviews og debatter og for den pressemæssige håndtering af vanskelige sager.

Fra de første informationsmedarbejdere blev indført til i dag, er der formodentligt sket et skifte i vægtningen af opgaverne, således at informationsmedarbejderen i højere grad fungerer som rådgiver for ministeren. Der kendes dog tidligere eksempler, hvor der er blevet ansat "redaktører", hvis opgaver bl.a. bestod i at varetage en række af de opgaver, som i dag løses af informationsmedarbejdere.

Informationsmedarbejderne kan organisatorisk være placeret forskelligt. I dag er det mest normale, at informationsmedarbejderen er placeret enten i eller i forbindelse med ministersekretariatet og dermed har direkte adgang til ministeren.

Informationsmedarbejdernes politisk-taktiske rådgivning af ministeren vil som udgangspunkt primært vedrøre spørgsmål om ministerens relationer til offentligheden og pressen. Grænsen mellem det journalistiske og det faglige indhold i rådgivningen er imidlertid ikke skarp. I hvilket omfang, informationsmedarbejdere i deres rådgivning kan gå ind i substansspørgsmål, afhænger bl.a. af deres faglige baggrund.

Informationsmedarbejdernes baggrund er yderst forskellig. Yderpunkterne er en ren journalistisk baggrund og en ren faglig baggrund, enten via en relevant uddannelse eller en karriere i ministeriet eller centraladministrationen. Der ses dog flere eksempler på, at den journalistiske erfaring og en eller anden form for faglig baggrund kombineres.

Vurderingen af værdien af informationsmedarbejdere hos de ministre, som har prøvet at have en sådan, er noget blandede. Der er ministre, som ikke mener, at de kunne anvende informationsmedarbejderen, og ministre som mener, at det styrkede ministerbetjeningen. Det personafhængige i kvaliteten af en informationsmedarbejder,

understreges af alle.

6.6 Særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministeren

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal beskrive ”tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren”. I kommissoriet er det imidlertid ikke præciseret nærmere, hvad der skal forstås ved en særlig rådgiver for ministeren, og begrebet findes hverken som stillingskategori eller ansættelsesform. Udvalget har derfor valgt at definere særlige rådgivere for ministeren som rådgivere for ministeren, der enten er særlige i kraft af de funktioner, de varetager, eller er særlige i kraft af deres rekruttering.

Der skal knyttes to kommentarer til definitionen.

Med den valgte definition er det for det første ikke nogen forudsætning, at de særlige rådgivere rekrutteres ud fra partipolitiske kriterier. Udvalget har således fundet det for snævert alene at se på denne type ansættelser. Udgangspunktet er en række ansættelser, som på forskellig vis vil kunne tilføre ministeren rådgivning og bistand i dennes funktion som både forvaltningschef og politisk chef.

Det er for det andet ikke nogen forudsætning, at de særlige rådgivere rekrutteres uden for embedsværket. De særlige rådgivere kan med den valgte definition være såvel karriereembedsmænd som personer med anden baggrund.

6.6.1 Typer af særlige rådgivere

I og med at særlige rådgivere ikke findes som en stillingskategori i Danmark, er det ganske vanskeligt med sikkerhed at belyse tendenserne med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren. Det er udvalgets opfattelse, at der hidtil har været tre typer af særlige rådgivere for ministeren i den danske centraladministration.

Der er for det første informations- og pressemedarbejdere, der fungerer som særlige rådgivere for ministeren. I det omfang, disse personer rådgiver ministeren, fungerer de som særlige rådgivere i kraft af den funktion de varetager. Informations- og pressemedarbejdernes opgaver og funktioner er omtalt ovenfor.

Det er for det andet muligt at udpege en gruppe af særlige rådgivere blandt embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Der er flere eksempler på, at embedsmænd gennem deres samarbejde med ministeren kommer til at stå denne særlig nær og dermed kommer til at fungere som rådgiver for ministeren i et omfang deres placering i det ministerielle hierarki ikke naturligt ville tilsige, eller usædvanligt hurtigt gør karriere. Det skal understreges, at den pågældende embedsmand ikke behøver at dele ministerens politiske overbevisning. Det vil således ofte være forhold som ”kemien” mellem ministeren og embedsmanden eller embedsmandens politiske indfølingsevne, som gør, at ministeren vælger at anvende den pågældende som særlig rådgiver. Embedsmanden vil i sådanne tilfælde ofte blive udnævnt eller placeret i ministerens nærhed, ligesom det er forekommet, at en embedsmand, som en minister er kommet til at nære særlig tillid til, har fulgt med ministeren over i et andet ministerium i forbindelse med en regeringsomdannelse.

Det er i sagens natur overordentligt vanskeligt at pege på tendenser i forbindelse med embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der altid har eksisteret tilfælde, hvor der er opstået en tæt relation mellem en embedsmand og en minister, således at den pågældende embedsmand har fået en privilegeret adgang til at rådgive ministeren. Det skal dog understreges, at rådgivningen bortset fra dette finder sted inden for rammerne af det sædvanlige embedsværk. Denne type af særlige rådgivere vil derfor ikke blive beskrevet yderligere.

Den sidste kategori af særlige rådgivere, som kendes fra dansk centraladministration, er embedsmænd, som rekrutteres i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold. Der må principielt set sondres mellem to typer. Dels en gruppe, som rekrutteres uden for centraladministrationen, dels en gruppe som rekrutteres blandt karriereembedsmænd med et partipolitisk tilhørsforhold.

Det er udvalgets opfattelse, at ansættelser i kraft af partipolitisk tilhørsforhold hører til absolutte sjældenheder. Det er dog ganske vanskeligt at danne sig et overblik over omfanget og karakteren af sådanne ansættelser. Grundlaget

for udvalgets vurderinger er derfor alene ansættelser, hvor det i offentligheden eller i centraladministrationen har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et væsentligt kriterium. Det skal understreges, at det dermed er et spinkelt empirisk grundlag, udvalget udtaler sig på baggrund af, idet bl.a. pressens interesse for sådanne ansættelser vil være afgørende for det indtryk, man får af omfanget. [66]

Blandt den gruppe, som rekrutteres uden for centraladministrationen og ansættes fuldtids, er det udvalgets opfattelse, at der ikke kan iagttages væsentlige ændringer over tid, men at der muligvis er sket en svag stigning i 1980'erne og 1990'erne. Der er tale om ganske få personer, som ofte kun er ansat en kortere periode. Deres opgaver kan variere, men omfatter bl.a. kontakt til ministerens parti og politiske bagland, pressekontakt, politisk-taktisk rådgivning af ministeren og bidrag til udformning og konkretisering af ministerens politiske mål.

I de senere år har der kunnet iagttages en tendens til, at enkelte ministre i tilknytning til ministersekretariatet vælger at ansætte en student med samme politiske tilhørsforhold som ministeren. Der er således ikke tale om fuldtidsansatte medarbejdere, men alene om personer der ansættes deltids med klart afgrænsede opgaver. Ikke mindst kontakten til ministerens parti og politiske bagland - der af flere ministre er blevet fremhævet som et af de områder, hvor det kan være vanskeligt at opnå tilstrækkelig hjælp fra embedsværket - synes at være en opgave, som disse studenter løser.

Ansættelser eller forfremmelser, hvor en karriereembedsmand opnår en funktion som særlig rådgiver for ministeren i kraft af sit partipolitiske tilhørsforhold, kan i praksis være vanskelige at skelne fra de tilfælde, hvor en embedsmand kommer til at stå ministeren særlig nær i kraft af ”god kemi” eller andet. Det er udvalgets opfattelse, at ansættelser eller forfremmelser af karriereembedsmænd i kraft af partitilhørsforhold er yderst sjældne, og at det under alle omstændigheder ikke er muligt at udtale sig med sikkerhed om tendenser med hensyn til ansættelsen af sådanne særlige rådgivere.

En af de funktioner, hvor man kunne forvente, at partipolitisk baggrund i særlig grad ville blive betragtet som en kvalifikation, er posten som ministersekretær. Der er derfor god grund til at fremhæve, at samtlige departementschefer direkte adspurgt afviser, at de selv skeler til, om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser, når der skal ansættes en ny ministersekretær. En enkelt departementschef har imidlertid tilføjet, at dette ikke er ensbetydende med, at andre ikke gør det. På baggrund af interviews med tidligere departementschefer og ministre er det imidlertid udvalgets indtryk, at ministersekretærer med enkelte undtagelser ikke rekrutteres med udgangspunkt i partipolitiske kriterier.

Som det fremgår af det ovenstående, er de særlige rådgivere, som kendes fra dansk centraladministration, kendetegnet ved nogle fælles karakteristika. Hvad enten de særlige rådgivere er rekrutteret i kraft af partipolitisk tilhørsforhold eller ej, varetager de som hovedregel ikke ledelsesopgaver i ministeriet, men specialfunktioner som politisk-taktisk rådgivning og sparring, og opgaver der retter sig mod forholdet til medierne og offentligheden samt forholdet til ministerens parti og ministerens politiske bagland. Igen bør det dog understreges, at udvalgets konklusioner bygger på et spinkelt materiale.

6.6.2 Ansættelses- og fratrædelsesvilkår for hidtidige særlige rådgivere i den danske centraladministration

Ved vurderingen af ansættelses- og fratrædelsesvilkår for de hidtidige særlige rådgivere i den danske centraladministration er det nødvendigt at skelne mellem de forskellige typer af særlige rådgivere, der er blevet anvendt.

Medierådgivere og informationsmedarbejderes ansættelses- og afskedigelsesvilkår svarer således for flertallets vedkommende til andre ansattes i departementerne. [67] Det samme gælder selvsagt de ansatte i ministerierne, som kommer til at stå ministeren særlig nær i kraft af deres daglige samarbejde med ministeren.

Ansættelses- og fratrædelsesvilkårene for medarbejdere, der rekrutteres i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold, har hidtil ikke fulgt noget klart mønster. Som nævnt ovenfor har udvalget dog kun kendskab til ganske få ansættelser, der kan betegnes som klart partipolitiske.

Ved de ansættelser, som udvalget har kendskab til, hvor det har været almindeligt antaget i pressen, at rekrutteringen er sket på baggrund af partipolitiske kriterier, er det kun én gang sket, at der er tilvejebragt et særskilt hjemmelsgrundlag for ansættelserne. I forbindelse med regeringsdannelsen i 1993 blev der således vedtaget

et aktstykke (nr. 144 af 26. februar) i Folketingets Finansudvalg som grundlag for, at der kunne besættes en stilling i lønramme 37 og en stilling som overassistent i Statsministeriet samt to konsulentstillinger i Arbejdsministeriet. Af aktstykket fremgik, at ansættelserne var knyttet til henholdsvis statsministerens og arbejdsministerens periode som minister.

I de øvrige tilfælde er de særlige rådgivere i princippet blevet ansat på lige vilkår med andre ansatte. Den særlige rådgivers formelle fratrædelsesvilkår har således ikke været knyttet til ministerens funktionsperiode.

6.6.3 Erfaringer med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund

Der knytter sig en særlig interesse til erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund, idet denne type af ansættelser bryder med det normale princip i dansk forvaltning, hvorefter embedsmænd rekrutteres efter faglige kriterier.

På baggrund af de gennemførte interviews må det konkluderes, at erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund er varierende, og at det kun vanskeligt lader sig gøre at foretage nogle entydige konklusioner. I nogle tilfælde er den særlige rådgiver indgået i ministeriets arbejde med ganske få problemer, mens der i andre tilfælde har været betydelige vanskeligheder. Generelt viser erfaringen, at meget afhænger af personen, samt de spilleregler der fastlægges ved ansættelsen. Spillereglerne for den særlige rådgivers opgaver, placering i det ministerielle hierarki og forholdet til de øvrige medarbejdere er således væsentlige at få fastlagt fra starten af ansættelsesforholdet.

Erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund synes at være bedst i de tilfælde, hvor den pågældende varetager opgaver, som normalt ikke ville blive løst af embedsværket, eller hvor embedsværket i mindre grad end den særlige rådgiver har forudsætninger for at løse opgaven. Dvs. opgaver som kontakten til partiet og rådgivning af ministeren i relation til partiet, visse presseopgaver, relationer til Folketinget o.l. I de tilfælde, hvor den særlige rådgiver varetager egentlige sagsområder, og hvor rådgivningen omfatter alle typer af ministersager, er der eksempler på, at der er opstået konflikter mellem de faste embedsmænd og den særlige rådgiver.

Placeringen i det ministerielle hierarki har ligeledes været af betydning for, hvor vellykket ansættelsesforholdet har været. I hovedparten af de tilfælde, som udvalget kender til, har den særlige rådgiver været indplaceret i stabsfunktioner enten i ministersekretariatet eller i tilknytning til dette. Der er ikke eksempler på, at en særlig rådgiver med partipolitisk baggrund formelt er blevet givet ledelseskompetence, men der er eksempler på, at de særlige rådgivere reelt har kunnet bestille notater, baggrundsmateriale o.s.v. fra det faste embedsværk.

Samspillet mellem de særlige rådgivere med en politisk baggrund og de øvrige ansatte i ministerierne har erfaringsmæssigt vist sig at kunne give anledning til problemer. Det gælder især, hvis de særlige rådgiveres kompetence og ansvarsområder ikke er blevet formidlet klart til de øvrige ansatte. Stillingens særegne karakter betyder således, at det ikke alene er det formelle grundlag for stillingen, det er af betydning at få afklaret, men nok så meget den reelle position, den pågældende rådgiver er tiltænkt i ministeriet.

Det forhold, at den særlige rådgiver selv hvis kompetencer og ansvarsområder er fastlagt vil være fremmed i forhold til ministeriet, betyder, at der som udgangspunkt er en latent konflikt mellem den særlige rådgiver og ministeriets embedsmænd. I flere af de tilfælde, som udvalget har kendskab til, er samarbejdet imidlertid forløbet konfliktløst, efterhånden som ministeriet og den særlige rådgiver lærte hinanden at kende. I andre tilfælde er det aldrig lykkedes at finde en modus vivendi for samarbejdsforholdet, enten fordi spillereglerne var for uklare, fordi der var uklarhed om ministerens forventninger til den pågældende eller pga. en vedvarende modvilje blandt de faste embedsmænd over for den pågældende særlige rådgiver.

6.7 I hvilket omfang agerer embedsmænd på vegne af ministeren?

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal belyse ”embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.” Som udgangspunkt for en vurdering af dette spørgsmål gives i det følgende en beskrivelse af dels det retlige indhold i begreberne kompetence og ansvar, dels af i hvilket omfang embedsmænd nu og tidligere har ageret på vegne af ministeren.

6.7.1 Kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren

Departementet er ministerens sekretariat. Departementale embedsmænd handler derfor altid på vegne af ministeren (p.m.v). Embedsmænds kompetence til at agere på vegne af ministeren vil afhænge af det konkrete indhold i delegationen; i forhandlinger typisk det mandat de pågældende har fået at forhandle ud fra.

Som det er beskrevet i kapitel 2, er der få begrænsninger på ministerens muligheder for at foretage intern delegation til embedsmænd i ministeriet. Grænserne for delegation vil i praksis være af forfatningsmæssig karakter. Ministeren kan f.eks. ikke delegere kompetencen til at møde i folketingssalen eller til at møde i Statsrådet til en embedsmand.

I forbindelse med ansvarsproblemet er spørgsmålet, hvilken betydning delegationen har for dels ministerens, dels embedsmændenes ansvar.

Hvad angår ministeransvaret, må der sondres mellem det politiske og det retlige ansvar. [68]

Det politiske ansvar er kendetegnet ved at være retligt ubundet. Folketinget kan vælge at vedtage et mistillidsvotum til en minister eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, tinget måtte finde relevant. I princippet har ministerens delegation af kompetence til embedsmænd derfor ingen betydning for ministerens politiske ansvar. Det er alene ministeren, som vil kunne stilles politisk til ansvar, og en eventuel delegation af kompetence til embedsmænd i ministeriet fritager ikke ministeren for dette ansvar.

Ved bedømmelsen af ministerens retlige ansvar finder ministeransvarlighedsloven anvendelse. I det tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren, og spørgsmålet er, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende mod ministeren, finder ministeransvarlighedslovens § 3 anvendelse. Bestemmelsen lyder:

> ”Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når
> 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
> 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,
> 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Af bestemmelsen følger, at en minister ikke i almindelighed kan blive gjort strafferetligt ansvarlig for underordnedes handlinger. Det bør endvidere understreges, at bestemmelsen ikke fortrænger reglerne om medvirkensansvar i straffelovens almindelige del, som efter ministeransvarlighedslovens § 2 finder anvendelse ved bedømmelsen af ministres ansvar. Efter omstændighederne vil en minister tillige kunne blive gjort strafferetligt ansvarlig for en underordnets handling, som han ikke var bekendt med, men burde have været bekendt med; eller for en handling som han udtrykkeligt eller stiltiende har bemyndiget den underordnede til at udføre.

Hvis spørgsmålet er, om der kan fastsættes et erstatningsansvar, finder ministeransvarlighedslovens § 9 anvendelse. Bestemmelsen lyder:

> ”Med hensyn til erstatningsansvar i anledning af ministres handlinger gælder de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste.”

I henhold til de almindelige erstatningsretlige regler vil ministeren som principal i princippet kunne ifalde et erstatningsretligt ansvar for underordnedes handlinger, jf. Danske Lov 3-19-2. I praksis vil det dog ikke være ministeren personligt, men ministeriet som ansættelsesmyndighed, der hæfter for den underordnedes skadevoldende handling.

Ved bedømmelsen af embedsmænds ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på vegne af ministeren, må der sondres mellem et disciplinært ansvar, et strafferetligt ansvar og et erstatningsretligt ansvar.

Det følger af tjenestemandslovens § 10, at tjenestemænd samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for deres stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdige til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Dette gælder også, når en embedsmand i embeds medfør, agerer på vegne af ministeren.

Såfremt en embedsmand, når denne agerer på vegne af ministeren, begår en tjenstlig forseelse, kan der komme flere forskellige former for disciplinære sanktioner på tale. De disciplinære straffe er, jf. tjenestemandslovens § 24, advarsel eller irettesættelse, bøde, overførsel til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation eller afsked.

Ved bedømmelsen af, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende over for embedsmænd finder reglerne i kap. 16 i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste og hverv anvendelse samt relevante straffebestemmelser i den øvrige lovgivning.

Endelig vil vurderingen af, om der kan gøres et erstatningsretligt ansvar gældende over for en embedsmand, bygge på de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste.

6.7.2 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til interesseorganisationer

Det hører til normal praksis i ministerierne, at embedsmænd forhandler med interesseorganisationer. Dette sker imidlertid i overensstemmelse med ministeren og på ministerens vegne. Praksis kan endvidere ændre sig fra minister til minister. En tidligere minister for et ministerium med mange og tætte kontakter til interesseorganisationer havde til eksempel haft oplevelsen af, at embedsmændene sammen med interesseorganisationerne tidligere selv havde stået for hovedparten af politikformuleringen på området, men ændrede ifølge eget udsagn denne praksis.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt departementscheferne i 1997 kan det konkluderes, at departementschefer ofte forhandler med interesseorganisationer. Af samtlige 20 departementschefer er der således kun 2, der har svaret, at de aldrig har forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer, mens 7 har svaret, at de ofte gør det, og 8 at de gør det af og til.

Embedsmænd agerer imidlertid ikke kun på vegne af ministeren i forhandlinger med interesseorganisationer. På baggrund af de gennemførte interviews er det udvalgets indtryk, at det ligeledes er normalt, at embedsmænd på ministerens vegne tager kontakt til interesseorganisationer for at forhøre sig om forhandlingspositioner eller for at få en vurdering af interesseorganisationens holdning i en politisk sag.

6.7.3 Embedsmænd der agerer på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere

Embedsmænd agerer også på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere, dog i væsentligt mindre omfang end i forhold til interesseorganisationer. I 1997 svarede 2 departementschefer, at de ofte forhandlede på vegne af ministeren med oppositionspartier, 2 svarede, at de gjorde det af og til, og 9 svarede at de havde gjort det, men at det sker meget sjældent.

På baggrund af de gennemførte interviews er det udvalgets indtryk, at karakteren af forhandlingerne kan være meget forskellig.

Det ene yderpunkt er forhandling om væsentlige og substantielle punkter. En tidligere embedsmand har forklaret, at han i en periode ofte blev sendt ”i byen” for at forhandle med oppositionspolitikere, som han enten havde haft som minister eller kendte godt ad anden vej. Ministerens forhold til disse oppositionspolitikere var for dårligt til, at det var muligt at nå et forhandlingsresultat, hvis forhandlingerne foregik direkte mellem ministeren og de pågældende oppositionspolitikere.

Det andet yderpunkt er en forhandling om tekniske detaljer, efter at de overordnede politiske retningslinier er fastlagt. Dette kan endvidere ske i samarbejde, ikke med oppositionspolitikerne selv, men med embedsmænd fra disse politikeres partier.

Til beskrivelsen hører også, at flere folketingspolitikere har understreget, at det ofte forekommer, at en minister formelt leder et møde, men at det reelt er departementschefen, som fører forhandlingerne. Dette kan ifølge de interviewede folketingspolitikere skyldes, at forhandlingerne enten vedrører meget tekniske spørgsmål, eller at ministeren er en såkaldt ”svag minister” uden en egen dagsorden.

Embedsmænd agerer også på vegne af ministeren i de tilfælde, hvor folketingspolitikere henvender sig om faktuelle oplysninger eller for at få en vurdering af ministerens holdning i et konkret spørgsmål. En folketingspolitiker formulerede det sådan, at embedsmændene fungerer som ”talerør” for ministeren. De gennemførte interviews viser, at kontakt af denne karakter altid har fundet sted mellem folketingspolitikere og embedsmænd. Holdningen til sådanne henvendelser varierer imidlertid betydeligt mellem ministerierne og over tid i de enkelte ministerier. I nogle ministerier betragtes det som naturligt, at folketingspolitikere henvender sig direkte til sagsbehandlere, mens kontakten i andre ministerier kun kan finde sted til chefer og typisk de øverste. Der er endvidere forskellig praksis med hensyn til, om det skal meddeles ministeren, at oppositionspolitikere har henvendt sig om oplysninger.

6.7.4 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til EU

I forhold til EU har det siden Danmarks indtræden i EF været almindeligt, at departementschefer deltog i rådsmøder på vegne af ministeren. I starten særligt i Udenrigsministeriet, men siden også i andre ministerier med relation til EU. I 1997 var der 2 departementschefer, som svarede, at de ofte forhandler på vegne af ministeren i EU, 8 som svarede, at de gør det af og til, og 2 som svarede, at de gør det, men meget sjældent.

I hvilket omfang, departementschefen agerer på vegne af ministeren i EU-sammenhæng, afhænger dels af, hvor hyppige møderne er, og i hvilken grad ministeren tidsmæssigt er belastet af andre sager, dels af den enkelte ministers prioriteringer.

Tidligere ministre har i de gennemførte interviews givet udtryk for, at de ikke ønskede at deltage i EU-møder, som de vurderede var af mindre betydning, eller hvor det endelige forhandlingsresultatet på forhånd var kendt som følge af forudgående forhandlinger på embedsmandsplan. Andre har understreget, at det tidsmæssigt ikke var muligt at deltage i alle møder, og at det derfor var nødvendigt at lade departementschefen agere på vegne af ministeren, selvom dette ikke var hensigtsmæssigt. En enkelt tidligere minister har endvidere oplyst, at vedkommende, trods de problemer det gav tidsmæssigt, selv valgte at deltage i alle møder i EU-regi, idet vedkommende minister fandt det upassende, at en embedsmand førte politiske forhandlinger.

Det skal understreges, at den efterfølgende orientering af Europaudvalget, foretages af ministeren, ganske som hvis ministeren selv havde deltaget i EU-mødet.

6.7.5 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til presse og offentlighed

I forhold til presse og offentlighed skal det bemærkes, at der i Danmark ikke har været tradition for at anvende talsmænd for ministeren. Heller ikke de hidtidige særlige rådgivere for ministeren har haft en sådan opgave.

Det faste embedsværk agerer på vegne af ministeren i forhold til pressen i to situationer.

Der er for det første situationer, hvor embedsmænd udtaler sig til pressen ”til baggrund” om rent faktuelle spørgsmål eller foretager mere politiske prægede vurderinger, som ikke er til direkte citat.

Praksis for, hvor meget embedsmænd kan fortælle og i hvilket omfang de kan udtale sig til pressen, varierer betydeligt mellem ministerierne. I et enkelt ministerium er den formulerede politik, at alle kan udtale sig til pressen, og at det ikke skal meddeles til den øverste ledelse, hvis en medarbejder har været i kontakt med en journalist. Det mest almindelige er imidlertid, at det som hovedregel alene er chefer, som udtaler sig til pressen, og at disse embedsmænd udtaler sig om faktuelle spørgsmål og kun viderebringer politiske vurderinger, hvis der er en klart formuleret politik på området.

Der er for det andet situationer, hvor embedsmænd har en mere aktiv rolle i forhold til pressen og f.eks. selv henvender sig med et tilbud om en ”solohistorie” eller oplysninger, der har til formål at præge den politiske debat og afprøve synspunkter, uden at ministeren selv udtaler sig. Det vil typisk være ministersekretariatet eller en informationsmedarbejder, som har en sådan mere aktiv rolle i forhold til pressen.

6.8 I hvilket omfang deltager embedsmænd i samråd?

Samrådsinstitutionen er hverken omtalt i grundloven eller i Folketingets Forretningsorden. Der er tale om en parlamentarisk praksis, der oprindeligt er udviklet i tilknytning til lovgivningsarbejdet. I den forfatningsretlige teori er det således fast antaget, at ministre kan medbringe embedsmænd i samråd. I dag begrænser samråd sig imidlertid ikke alene til spørgsmål, der opstår i forbindelse med lovgivningsarbejdet, men vedrører en bred vifte af spørgsmål, og samråd afholdes under udvalgenes almindelige del.

6.8.1 Embedsmænds deltagelse i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972

Som beskrevet i kapitel 2 spillede Folketingets udvalg før 1972 en anden rolle end i dag. Udvalgene var primært lovforberedende, mens den kontrolopgave i forhold til regering og administration, som er så central i dag, var væsentligt mindre fremtrædende. Allerede af den grund kan det være vanskeligt at sammenligne brugen af samrådsinstitutionen før og efter 1972. Det står dog fast, at hverken brugen af samråd eller embedsmænds deltagelse i samråd er en nyskabelse. [69]

Allerede i Administrationskommissionen af 1923 diskuteredes det, hvorvidt embedsmænd burde have adgang til Rigsdagens udvalg. I den forbindelse udtalte kommissionen om den daværende praksis: [70]

> ”Vel har Rigsdagsudvalgene allerede nu Ret til at tilkalde særlig Sagkyndige; men en sådan Tilkaldelse af særligt Sagkyndige Embedsmænd finder kun sjældent Sted, idet Fremgangsmaaden i Almindelighed er den, at Forhandlingerne udelukkende føres mellem Udvalgets Medlemmer, og at Ministeren først på et ret fremskredent Tidspunkt tilkaldes til Samraad, ligesom Ministeren sjældent til disse Samraad medtager nogen af sine Embedsmænd. Disses Indflydelse på Udvalgsarbejdet udøves altsaa saa godt som aldrig direkte.”

Kommissionen fandt ikke, at embedsmænds deltagelse i samråd udgjorde et problem. Snarere tværtimod. Administrationskommissionen af 1923 foreslog således, at embedsmænd fra både departementer og direktorater skulle kunne tilknyttes Folketingets udvalg som særligt tilforordnede ved udarbejdelsen af store og betydningsfulde lovforslag.

Forvaltningskommissionen af 1946 behandlede ligeledes spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i Rigsdagens arbejde og gentog ordret den ovenfor citerede passus fra Administrationskommissionen af 1923. [71] Forvaltningskommissionen var endvidere af samme opfattelse som Administrationskommissionen; embedsmænd burde i videre omfang end hidtil kunne deltage i Rigsdagens arbejde.

Hverken de forslag, som Administrationskommissionen af 1923 eller Forvaltningskommissionen af 1946 fremkom med, kom til at præge den efterfølgende udvikling i samspillet mellem Folketinget og centraladministration, selv om der var forsøg på at inddrage embedsmænd i udvalgsarbejdet i begyndelsen af 1950'erne. [72] Folketinget holdt fast i den hidtidige praksis, hvorefter embedsmænd kun deltager sammen med ministeren og som dennes personlige medhjælp. På baggrund af de gennemførte interviews må det imidlertid konkluderes, at det kun var i begrænset omfang, embedsmænd deltog i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972.

6.8.2 Embedsmænds deltagelse i samråd efter indførelsen af de stående udvalg i 1972

I dag er det normal praksis, at embedsmænd er med deres minister i samråd. En undersøgelse med udgangspunkt i folketingsåret 1992-93 har således vist, at embedsmænd var med deres minister i samråd ved besvarelsen af 56 pct. af alle samrådsspørgsmål. [73] På baggrund af de kvalitative interviews, som udvalgets sekretariat har gennemført, er det endvidere indtrykket, at embedsmænds deltagelse i samråd løbende er blevet øget siden de stående udvalgs indførelse i 1972. Der er dog ikke statistik, som kan belyse udviklingen. [74]

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt departementscheferne kan der gives et billede af praksis vedrørende embedsmænds deltagelse i samråd i dag. I 12 ministerier er det i dag praksis, at der ofte eller altid deltager embedsmænd i samråd. I 1 ministerium sker det af og til og i 2 meget sjældent, mens embedsmænd aldrig deltager i samråd i 5 ministerier.

I de 15 ministerier, hvor embedsmænd i dag deltager i samråd, er det forskelligt, hvem der deltager. Det generelle billede er dog, at det primært er embedsmænd fra departementet, som deltager, og at det i departementerne

overvejende er chefer (kontor- eller afdelingschefer) og ministersekretærer, som følger med ministeren i samråd.

I de ministerier, hvor der deltager embedsmænd fra styrelser eller direktorater, er det primært direktørerne eller afdelingscheferne i de pågældende styrelser/direktorater, som ledsager ministeren, mens fuldmægtige til eksempel typisk ikke vil blive givet denne opgave.

Som hovedregel svarer de embedsmænd, der deltager i samråd, ikke på spørgsmål direkte fra udvalgsmedlemmerne. Embedsmændene fungerer med andre ord primært som ministerens personlige medhjælp og i mindre grad som eksperter, udvalget kan trække på. Flere af de tidligere ministre, som udvalgets sekretariat har interviewet, har beskrevet embedsmænds rolle i samråd sådan, at de først og fremmest har til opgave at bistå ministeren med faktuelle oplysninger undervejs i samrådet, og at embedsmænd som regel kun spørges direkte, hvis ministeren ved belysning af et kompliceret faktuelt spørgsmål selv overlader ordet til en embedsmand. Der er dog også eksempler på, at embedsmænd er blevet bedt om bredere faglige vurderinger eller ligefrem er blevet inddraget i udvalgets diskussion.

Praksis med hensyn til embedsmænds deltagelse i samråd varierer imidlertid ikke kun mellem ministerierne, men også mellem udvalgene.

I Finansudvalget deltager der per tradition aldrig embedsmænd i samråd. Årsagen til dette skal formodentligt findes i det forhold, at udvalget på Folketingets vegne har kompetence til at godkende afholdelse af udgifter, som ikke er optaget på finansloven. Finansudvalget træder dermed i stedet for Folketingets plenummøder, hvortil embedsmænd som bekendt ikke har adgang. Dertil kommer, at Finansudvalget ofte vil have mulighed for at øge mødefrekvensen, hvis der er faktuelle spørgsmål, som kræver yderligere belysning.

Det er for nylig blevet overvejet i Finansudvalget, om der skulle gives mulighed for, at embedsmænd kunne deltage i samråd sammen med ministeren. Et flertal har dog været af den opfattelse, at traditionen, hvorefter embedsmænd ikke deltager, skulle opretholdes. Det er dog blevet præciseret, at formanden har bemyndigelse til at dispensere fra reglen, hvis hensynet til f.eks. en hurtig afklaring af teknisk betonede spørgsmål taler for det.

Europaudvalget udgør det andet yderpunkt med hensyn til embedsmænds deltagelse i samråd, idet der altid deltager embedsmænd og ganske mange. Europaudvalget er således blevet betegnet som ”et permanent samråd”. Denne ordning må ses i relation til Europaudvalgets særlige funktioner. Det forhold, at Europaudvalget skal behandle mange og ofte komplicerede sager fra flere forskellige ministerier, og at der skal gives et mandat til brug på ministerrådsmødet, betyder, at der bliver et større behov for faktuel bistand end i andre udvalg. Det skal bemærkes, at kommunikationen som hovedregel går gennem ministeren og ikke foregår direkte mellem udvalgsmedlemmer og embedsmænd. Der vil dog være undtagelser herfra. Det vil dels være den enkelte minister, dels udvalgsformanden, som bestemmer embedsmændenes grad af involvering i udvalgsarbejdet.

I Danmarks Jurist- og Økonomforbunds fagligt etiske arbejdsgruppes betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration fra 1993 omtales følgende eksempel:

> ”Under et møde i et folketingsudvalg havde en minister overladt gennemgangen af et spørgsmål fra et udvalgsmedlem til en embedsmand, hvorefter ministeren havde forladt mødet. Ministeren havde herved ønsket at tilkendegive over for udvalget, at spørgsmålet var rent teknisk, hvilket det i realiteten langt fra var.” [75]

I de interviews, som er gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af denne betænkning, er udvalget ikke stødt på tilsvarende eksempler; Embedsmænd har alene udtalt sig i ministerens tilstedeværelse.

6.8.3 Ministres og folketingsmedlemmers holdning til embedsmænds deltagelse i samråd

Blandt ministrene er der meget forskellige holdninger til embedsmænds deltagelse i samråd. Enkelte ministre tager af princip ikke embedsmænd med i samråd og finder embedsmænds deltagelse i udvalgsarbejdet upassende. Langt de fleste af ministrene ser imidlertid embedsmænds deltagelse i samråd som en praktisk og nyttig foranstaltning, der letter samspillet mellem Folketinget og administration.

De ministre, som vælger at tage embedsmænd med i samråd, giver forskellige begrundelser. Hyppigt henvises der til de meget tekniske og detaljerede spørgsmål, der behandles under samråd. Flere ministre har således set det som

en naturlig følge af den generelle samfundsudvikling, at der var behov for at medtage eksperter. En enkelt tidligere minister har derudover givet udtryk for, at det kunne være en fordel at give udvalget adgang til at beskæftige sig med tekniske og detailprægede spørgsmål, idet det skabte et større politisk råderum for ministeren.

De tekniske og komplicerede spørgsmål, som i stigende grad behandles under samråd, betyder også, at risikoen for at komme med fejlagtige udtalelser øges for ministeren. For ministrene kan det derfor være en forsikring mod sådanne fejl at have embedsmænd med i samråd.

I samspillet mellem Folketinget og centraladministration kan det endvidere være en lettelse, at der deltager embedsmænd i samråd, idet det ville være nødvendigt for udvalgsmedlemmerne at stille flere spørgsmål til skriftlig besvarelse, hvis de ikke kunne få svar på faktuelle spørgsmål under selve samrådet.

Endelig har flere ministre peget på, at det er af stor betydning for dels embedsværkets forståelse for det parlamentariske spil, dels for den interne koordination og arbejdstilrettelæggelse i ministeriet, at der deltager embedsmænd under samråd. De deltagende embedsmænd opnår en forståelse for de forskellige opfattelser i det folketingsudvalg, der er knyttet til det pågældende ministerium, ligesom det er af betydning for det videre arbejde i ministeriet, at det er kendt, hvad ministeren har sagt under samrådet.

Blandt de ministre, som af princip ikke tager embedsmænd med i samråd, henvises der hyppigt til, at embedsmænds deltagelse i samråd slører ansvarsforholdene. En tidligere minister har formuleret det sådan, at det bliver uklart, hvem der har ansvaret, hvis en embedsmand under et samråd afgiver forkerte oplysninger til udvalget. Derudover er der to begrundelser for ikke at tage embedsmænd med i samråd. Den ene begrundelse har sit udspring i et ønske om at have så skarp en adskillelse mellem Folketinget og centraladministrationen som muligt. Der henvises således ofte til forfatningsmæssige principper. Den anden begrundelse hænger sammen med den første, idet kernen i dette argument er, at Folketinget bør beskæftige sig med principielle spørgsmål og ikke administrative detailspørgsmål. Embedsmænds deltagelse i samråd ses således som en medvirkende årsag til, at udvalgene i stadig højere grad beskæftiger sig med enkeltsager og administrative forhold.

Blandt folketingsmedlemmer og udvalgsformænd i folketingsudvalgene er der ligeledes delte holdninger til spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i samråd. Generelt synes det dog, hvis man ser bort fra Finansudvalget, at være holdningen, at det primært må være ministeren, der afgør, om han vil følges af embedsmænd i samråd.

Med hensyn til holdningen til embedsmænds muligheder for at ytre sig i samråd viser udvalgets undersøgelser, at praksis og kulturen i udvalgene er meget forskellig, hvilket afspejler sig i holdningen blandt folketingsmedlemmerne til dette spørgsmål. I nogle udvalg betragtes det som legitimt, at embedsmænd over for udvalget redegør for mere tekniske spørgsmål og ministeriets holdning til løsningsmuligheder, mens det i andre udvalg alene accepteres, at embedsmændene bistår ministeren med faktuelle oplysninger under samråd.

Kapitel 7

Ministerbetjening i udvalgte lande

Ifølge udvalgets kommissorium skal redegørelsen indeholde en beskrivelse og en analyse af ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen.

Udvalget har foruden Sverige og Norge også set på ministerrådgivningen i Storbritannien, hvis ministerielle system har en række grundtræk til fælles med det danske, men også væsentlige træk der er forskellige, herunder brug af juniorministre og særlige politiske rådgivere.

En del af grundlaget for udvalgets beskrivelser og analyser er, at delegationer fra udvalget har besøgt de tre landes hovedstæder og interviewet nuværende og tidligere ministre, topembedsmænd og særlige politiske rådgivere. En fortegnelse over interviewpersonerne findes i bilag 7.

Redegørelserne for ministerbetjeningen i de tre lande er hovedsageligt deskriptiv, men indeholder også vurderinger, hvor udvalget mener, at der er tilstrækkelig empirisk belæg. En egentlig sammenligning af de forskellige systemers præstationsevne målt på parametre som evnen til at udvikle og implementere ny politik er vanskelig at gennemføre, selv om systemerne har en række lighedspunkter, herunder bl.a. principperne om parlamentarisme og partineutrale

embedsværk. Årsagen er, at forekomsten og brugen af politiske embedsmænd og juniorministre ikke er den eneste forskel, mens alle andre faktorer er konstante. En lang række faktorer varierer i og uden for departementerne, herunder eksempelvis valgsystemerne og de parlamentariske styrkeforhold. Disse faktorer skulle tages med i betragtning, hvis ambitionen om en egentlig sammenligning skulle indløses.

7.1 Ministerbetjening i Sverige

I Sverige giver ministerbetjeningen, herunder brugen af politiske embedsmænd, ikke anledning til megen debat i offentligheden og forskningen. Den kritik, som af og til bliver rettet mod ordningen, vedrører ikke så meget selve organisationen af ministerbetjeningen, men snarere at der har været en tendens til, at antallet af politisk rekrutterede øges. Der er ikke fra officielt hold igangsat tiltag, der sigter på større justeringer.

7.1.1 Forfatning og parlament

For udviklingen af den konstitutionelle ret i Sverige er året 1809 skelsættende. Dette år måtte kongen afstå først Finland og siden magt til Riksdagen. Den nye magtdeling blev kodificeret i dokumentet Regeringsformen, der sammen med tre andre grundlove, herunder Successionsordningen fra 1810, Tryckfrihetsförordningen fra 1949 og Yttrandefrihetsgrundlagen fra 1991, og 33 andre love samt revisioner heraf udgør dagens konstitutionelle grundlag.

Selv om den ikke er samlet i ét dokument, er den svenske forfatningsret sammenlignet med den danske i højere grad kodificeret, og denne kodificering er ofte af nyere dato. En af forklaringerne er, at ændringer af de forskellige dele af det svenske forfatningsgrundlag generelt ikke forudsætter kvalificeret flertal i parlamentet. Undtagelsen udgøres siden 1979 af Regeringsformens kapitel 2 om borgerlige frihedsrettigheder.

Det svenske parlament, Riksdagen, bestod frem til 1971 af to kamre, men udgøres i dag af én forsamling på 349 medlemmer. Nyordningen for rigsdagen fandt sted omtrent samtidig med, at der blev indført et fuldstændigt proportionalt valgsystem. Før 1970 favoriserede valgsystemet de store partier, mens det siden alene har været spærregrænsen på 4 pct., der har været til fordel for denne gruppe af partier. Disse ændringer har medført en øget tendens til dannelse af koalitions- og mindretalsregeringer. [76] Mens socialdemokraterne alene eller med andre partier regerede uafbrudt i perioden fra 1936 til 1976, [77] er regeringsmagten i perioden 1976 til 1994 skiftet 4 gange mellem socialdemokratiske regeringer og borgerlige regeringskoalitioner. De fleste regeringer har været mindretalsregeringer. [78] Primo 1998 er 7 partier repræsenteret i Riksdagen.

7.1.2 Samspillet mellem parlament og regering

Som i andre parlamentariske systemer tager samspillet mellem Riksdag og regering primært form af forhandlinger om lovgivningsarbejdet og de forskellige former for kontrol, parlamentet udøver.

Som i Danmark behandles lovforslag efter fremsættelsen i permanente parlamentsudvalg (utskot), hvoraf der er i alt 16. Disse forhandler om en indstilling med eventuelle reservationer. Medlemmerne af udvalgene udvikler ofte en vis specialviden. Det kommer til udtryk, når de bl.a. udpeges af regeringen som medlemmer af udvalg, der skal forestå udredninger, og i visse tilfælde som medlemmer af bestyrelser for statslige styrelser (verk). Til forskel fra Danmark og de fleste andre parlamentariske stater har udvalgene, bortset fra forfatningsudvalget (Konstitutionsutskottet), ikke til opgave at kontrollere regeringens administrative embedsførelse og forvaltningen. Regeringsformens kapitel 11, § 7 forbyder ministrene at blande sig i konkrete sager i de statslige styrelser o.l. [79] Dermed kan ministeren (statsråden) heller ikke af Riksdagen gøres ansvarlig for konkrete afgørelser i styrelserne. Parlamentarismen er på dette felt indskrænket til, at Riksdagen kan ændre den eller de love, som forvaltningen er baseret på. Som i Danmark har lovene dog i stigende grad karakter af rammelove.

Riksdagens kontrol med regeringen og ministrene tager i høj grad form af spørgsmål og forespørgselsdebatter. Dertil kommer forfatningsudvalget og Riksdagens revisorer.

Forfatningsudvalgets rolle er beskrevet i regeringsformen, der er den ene af Sveriges grundlove. I kapitel 12, § 1 er det om udvalget bestemt følgende:

> ”Konstitutionsutskottet skall granska statsrådens tjänesteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlinger som hör till dessa ärenden. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänesteutövning eller handläggningen av regeringsärende.”

Kontrolfunktionen vedrører i praksis to områder, som udvalgets arbejde er fordelt nogenlunde ligeligt imellem. Dels ministrenes tjenesteudøvelse, dels administrationen i departementerne, men jf. ovenfor ikke styrelserne. Udvalget afgiver årligt en rapport til den samlede Riksdag. Over tid er udvalgets kontrolaktivitet intensiveret. Antallet af møder er øget, og nye kontrolformer er indført. Eksempelvis har udvalget siden 1988 haft mulighed for at holde offentlige høringer med spørgsmål til ministre og embedsmænd.

7.1.3 Samspillet mellem regering og minister

I Sverige er regeringen kollektiv eller kollegial. Ikke kun i politisk, men også i formel forstand. Med få undtagelser er det regeringen som helhed og ikke den enkelte minister, som giver overordnede direktiver til embedsmændene, og disse direktiver binder samtlige ministre. Denne formelle kollegialitet og det dertil hørende større behov for koordination findes ikke i Danmark, men i bl.a. Storbritannien, der ligesom Sverige har kollegialt ministerstyre. I Storbritannien koordineres regeringens politik af Cabinet Office. I Sverige har Statsrådsberedningen denne funktion.

Ud over at fungere som sekretariat og samordningsorgan for den samlede regering fungerer Statsrådsberedningen også som statsministerens personlige sekretariat. Som institution rækker Statsrådsberedningen længere tilbage end indførelsen af statsministerembedet i 1876. Statsrådsberedningen betegnede således oprindeligt statsrådernes møde, hvor de forberedte sager, der skulle forelægges kongen. I dag betegnes ministermødet som enten allmän beredning (større politiske sager og diskussioner) eller lunch beredning. Statsrådsberedningen tæller omkring 60 ansatte. Antallet af politiske rådgivere er væsentligt større end i de øvrige departementer. Antallet af statssekretærer afhænger dels af, hvordan statsministeren har valgt at organisere regeringsarbejdet, dels af om det er en koalitionsregering eller en etpartiregering. Under den nuværende socialdemokratiske etpartiregering findes kun én statssekretær i Statsrådsberedningen.

Statsrådsberedningen ledet af statsministeren står i spidsen for de øvrige departementer, der i overensstemmelse med den kollegiale regeringsform er samlet i et ”regeringskansli”, hvis opgaver defineres i regeringsformen, kapitel 7, § 1:

> ”För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår department för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellem departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.”

Efter den 1. januar 1997 er Regeringskansliet én myndighed under statsministerens ledelse, hvilket bl.a. betyder, at tjenestemænd er ansat i Regeringskansliet og ikke i de enkelte departementer. Fordelingen af Regeringskansliets samlede budget til de forskellige departementer afgøres af regeringen efter udredning af Förvaltningsavdelingen i Regeringskansliet. Förvaltningsavdelingen i Regeringskansliet varetager administrations- og personaleopgaver for det samlede regeringskancelli. Regeringskansliet med dets departementer, men eksklusiv ambassaderne, tæller 3.200 ansatte. Dertil kommer styrelserne, hvis afgørelser som nævnt ligger uden for ministerens kompetence og ansvar. Til gengæld findes særlige forvaltningsdomstole, hvor Regeringsrätten er den højeste.

7.1.4 Det departementale hierarki

Efter ministeren følger statssekretæren. Derefter kommer ekspeditionschefen og retschefen, [80] som er de øverste faste embedsmænd, efterfulgt af departementsråder, som svarer til danske kontorchefer, og departementssekretærer, som svarer til danske fuldmægtige. Ministerens politisk sagkyndige og pressesekretær er placeret i den politiske stab, men uden for linien. Denne kommandovej er fastlagt i Departementsförordningen, der dog ikke omtaler den politisk sagkyndige, pressesekretæren og de laveste grader af de faste embedsmænd.

Departementernes organisation blev reformeret i 1965. Indtil da var de delt i en politisk afdeling (statssekretærafdeling), en afdeling for løbende sager (ekspeditionschefafdeling) samt i flertallet af departementerne

en juridisk afdeling. Denne organisation skabte imidlertid en uhensigtsmæssig deling mellem det politiske og det faglige og medførte derudover en betydelig arbejdsbelastning for statssekretærafdelingerne. Med reformen blev de forskellige funktioner integreret i sagligt sammenhængende enheder. Samtidig blev en betydelig del af administrationen uddelegeret til styrelser. Kommandovejen i et svensk departement fremgår af figuren nedenfor.

Billede: Figur 7.1. Det departementale hierarki i Sverige

7.1.5 Ministerbetjeningen

Ministerbetjeningen forestås dels af det faste embedsværk, dels af særlige hjælpere i en politisk stab eller, om man vil, et lille kabinet. Udvalgets generelle indtryk er, at den tidlige introduktion af særlige politiske hjælpere i Sverige har bevirket en arbejdsdeling, hvor den politisk-taktiske ministerrådgivning og –aflastning primært forestås af de særlige hjælpere, mens det faste embedsværk spiller en mere tilbagetrukken rolle som faglige rådgivere og udredere. Det er dog udvalgets indtryk, at statssekretærerne i Sverige, sammenlignet med en række andre lande med politiske statssekretærer, i høj grad også varetager den overordnede administrative styring i departementet, og for så vidt har funktioner, der mere minder om en dansk departementschefs.

I det følgende gøres nærmere rede for det faste embedsværk og de politiske embedsmænd med særlig vægt på sidstnævnte, da de i højere grad adskiller sig fra, hvad der er kendt i Danmark. Derefter beskrives deres indbyrdes samspil nærmere.

7.1.5.1 Det faste embedsværk

Som det fremgår af figuren ovenfor, er ekspeditionschefen og retschefen de to faste embedsmænd, der sidder nærmest på ministeren.

Ekspeditionschefens primære opgave er at sikre lovligheden og rigtigheden af forvaltningsbeslutninger. Alle forslag til regeringsbeslutninger går gennem ekspeditionschefen med undtagelse af udarbejdelse af love og andre regler. Retschefen har ligeledes til opgave at overvåge lovligheden af forvaltningsbeslutninger, i det omfang dette ikke tilkommer ekspeditionschefen. Retschefens primære opgave er dog udarbejdelsen af lovforslag og andre forslag til regler.

Instruktion för Regeringskansliet foreskriver ikke, at de faste embedsmænd har til opgave at supplere den saglige rådgivning med en politisk rådgivning. Det forventes dog, at de aktivt følger samfundsudviklingen inden for deres område og henleder deres ministers opmærksomhed på spørgsmål af principiel karakter. Ministeren vil også forvente, at ikke kun de politiske, men også – om end i mere beskedent omfang – de faste embedsmænd kommer med ideer til ny politik m.m.

De faste embedsmænd kan ikke deltage i Riksdagens forhandlinger. Riksdagens faste udvalg er alene lovforberedende og indkalder ikke ministre med evt. ledsagende politiske eller faste embedsmænd til samråd. De faste embedsmænd kan derimod indkaldes til høringer i Konstitutionsutskottet. Faste embedsmænd kan deltage i politiske forhandlinger, men det vil ikke være normalt, at de får ordet eller tager aktivt del i at finde et kompromis. Det er endvidere ikke normalt, at politikere henvender sig direkte til det faste embedsværk om oplysninger. Næsten al kontakt går gennem den politiske ledelse.

Uddannelsesmæssigt har de faste embedsmænd typisk en juridisk, øko-nomisk eller anden samfundsvidenskabelig baggrund. Andelen af jurister er mindre end i Danmark.

Ekspeditionschefer, retschefer og det øvrige faste embedsværk kan kun ansættes efter faglige kriterier. Denne bestemmelse er forankret i Regeringsformens kapitel 11, § 9. En tidligere gældende bestemmelse i Regeringsformen om embedsmændenes uafsættelighed blev for andre embedsmænd end dommere afskaffet i 1966. Begrebet faste embedsmænd giver dog stadig mening. Dels i forhold til de politiske embedsmænd, for hvem ministerens afgang i praksis om end ikke direkte ansættelsesretligt [81] gælder som opsigelse. Dels fordi Lag om offentlig anställning fra 1994 og tidligere Statsjenestemandslagen af 1971 giver hhv. gav embedsmændene i departementerne retssikkerhed mod bl.a. politisk motiverede afskedigelser og forflyttelser. Siden 1971 ansættes alle faste embedsmænd i departementerne som tjenestemænd. Åremålsansættelse anvendes.

Der er, så vidt udvalget har erfaret, ingen tendens til, at de øverste faste embedsmænd udskiftes hurtigere eller må

forlade deres stilling ufrivilligt. Det gennemsnitlige ansættelsesforhold for en ekspeditionschef løber over 5-6 år. Efter at have fungeret som retschef hhv. ekspeditionschef går mange af disse videre til et dommerembede.

7.1.5.2 Den politiske stab

Den politiske stab består af 3 typer politiske embedsmænd: Statssekretær, politisk sagkyndig og pressesekretær. I hvert ministerium findes typisk 1 statssekretær, 2-3 politisk sagkyndige og 1 pressesekretær. Et ministersekretariat og en ministersekretær i dansk forstand findes ikke. Ministerens forkontor varetager stort set kun praktiske opgaver.

De politiske embedsmænd har alle direkte adgang til ministeren. Det sker, at de og ministeren – dvs. uden embedsmænd fra det faste embedsværk - holder stabsmøder, hvor de politiske linier lægges.

De politiske embedsmænd i et departement udnævnes af den pågældende minister. Det er i høj grad op til ministeren at definere deres arbejdsopgaver. Formelt er deres funktioner og formål kun fastlagt i meget generelle vendinger. Reelt vil deres funktioner i høj grad afhænge af ministerens behov, de pågældendes kvalifikationer og ”kemien” mellem dem og ministeren.

De politiske embedsmænd ansættes som tjenestemænd med den tilføjelse, at deres ansættelsesforhold ophører med ministerens afgang. Deres løn forhandles individuelt og vil som regel svare til den løn, den politiske embedsmand har haft i sin hidtidige stilling, plus 10 pct. i risikotillæg. Statssekretærerne vil derudover ofte have forskellige lønnede hverv, f.eks. som bestyrelsesrepræsentanter i statslige styrelser. Statssekretærer og de øvrige politiske embedsmænd er sikret løn i 2 hhv. 1 år efter deres fratrædelse, med mindre de får en anden stilling. Såfremt lønnen i den nye stilling ligger under den løn, vedkommende kunne oppebære som politisk embedsmand, suppleres lønnen, således at den tidligere politiske embedsmand ikke lider et indkomsttab. En tilbagegangsret til anden passende stilling for statssekretærer rekrutteret fra embedsværket blev afskaffet i 1994. [82]

Et loft for antallet af politiske embedsmænd er ikke fastlagt på finansloven. Finansieringen sker ved, at hver minister prioriterer lønsummen i sit departement. Finansiering af politiske medarbejdere med partimidler er ikke tilladt. Den historiske udvikling i antallet af politiske embedsmænd fremgår af figuren nedenfor.

Billede: Figur 7.2. Antallet af politiske ansatte i Regeringskansliet 1981 - 1997

Som det fremgår af figuren, har antallet af statssekretærer ligget nogenlunde stabilt, mens antallet af politisk sagkyndige voksede indtil 1993. Derefter er antallet faldet igen, men ikke til niveauet før 1990.

Ud over disse tre typer ”rene” politiske embedsmænd findes, som det omtales nedenfor, tilfælde, hvor karriereembedsmænd i kraft af deres politiske tilhørsforhold tildeles opgaver, som vurderes at kræve særlig politisk forståelse og indlevelse.

7.1.5.2.1 Statssekreterare

Statssekretærordningen blev indført i 1917. Oprindeligt var det ikke hovedreglen, at statssekretærer blev rekrutteret politisk. Posten blev besat med fagfolk, som kunne bistå ministeren. Først i tiden efter Anden Verdenskrig bliver det fast praksis, at statssekretærer rekrutteres politisk, men helt frem til 1970'erne er der eksempler på, at der rekrutteres statssekretærer uden partipolitisk baggrund. Partimedlemskab anses ikke for tilstrækkelig forudsætning for, at statssekretæren kan varetage funktionen som den politiske leder af det daglige arbejde i departementet. Deres uddannelsesmæssige baggrund er som hovedregel en samfundsvidenskabelig. Mange rekrutteres udefra, f.eks. fra interesseorganisationer, men der rekrutteres også fra Kanslihuset. Så vidt udvalget kunne erfare, er det ikke svært at rekruttere egnede statssekretærer. Arbejds- og lønforhold kan dog være en barriere. Det lader heller ikke til at være et stort problem for tidligere politiske embedsmænd efterfølgende at finde et arbejde.

Organisatorisk er statssekretæren placeret direkte under ministeren. Det fremgår af Departementsförordningens § 16. Statssekretæren har instruktionsbeføjelse over for det øvrige embedsværk på samme vis som en dansk departementschef. Alle ministersager går normalt igennem statssekretæren. Der findes dog også eksempler på, at ministeren og statssekretæren deler ansvarsområderne i departementet i to, og at statssekretæren dermed kommer til at arbejde mere udadvendt, end den typiske arbejdsdeling foreskriver.

Funktionelt er statssekretæren departementets øverste administrative kraft og politisk rådgiver samt stedfortræder for ministeren. Balancen mellem disse funktioner kan variere alt efter ministerens behov og statssekretærens

kvalifikationer. I nogle departementer varetager statssekretæren primært politiske opgaver, herunder bl.a. løbende sager, udarbejdelse af lovforslag og udredninger, mens andre statssekretærer i højere grad tager sig af planlægnings- og budgetarbejde.

Som departementets øverste administrative kraft har statssekretæren over for ministeren ansvar for bl.a. styring, koordination, budgetter og personalepolitik. Statssekretærens værdi som politisk rådgiver for ministeren vil i høj grad afhænge af, om statssekretæren kan kombinere sin faglige indsigt hentet i styringen af departementets løbende sager med en politisk dimension.

Som stedfortræder for ministeren kan statssekretæren fungere dels i forsamlinger (nationale som internationale) og dels i medierne. De forfatningsretlige regler sætter dog klare grænser for statssekretærens udadvendte funktioner. Statssekretæren kan således ikke besvare spørgsmål og interpellationer i Riksdagen. Statssekretærerne deltager endvidere som hovedregel ikke i ministermødet. I 1991, hvor der indrettedes fire samordningskanslier (et i statsministerens kansli og tre i den øvrige statsrådsberedning for de andre regeringspartier), fik statssekretærerne i samordningskanslierne tilladelse til at deltage regelmæssigt ved regeringens allmänna beredningar.

Hvorvidt statssekretæren er et kendt ansigt i offentligheden, vil i høj grad afhænge af den arbejdsdeling, ministeren og statssekretæren har valgt. Den svenske statssekretær er kun sjældent lige så kendt som sin minister og spiller generelt heller ikke en lige så fremtrædende rolle i offentligheden som sin norske statssekretærkollega.

7.1.5.2.2 Politiskt sakkunniga

I efterkrigstiden er der i stigende omfang foruden statssekretærer også ansat politiske sagkyndige. Typisk rekrutteres de fra partiorganisationer, interesseorganisationer o.l., men i nogen udstrækning også fra embedsværket.

Organisatorisk indgår de i den politiske stab, men de har ikke som statssekretæren instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.

Funktionelt er de politiske sagkyndige primært politiske sparringspartnere for ministeren. Det er udvalgets indtryk, at politisk sagkyndige i højere grad end statssekretæren bruges til at udvikle ny politik og til at fungere som politiske ”vagthunde” rundt om ministeren. De politisk sagkyndige kan også stå for den politiske håndtering af afgrænsede politiske sager. I enkelte tilfælde har de politisk sagkyndige i praksis overtaget visse af ministerens opgaver, selvom denne formelt fremstår som ansvarlig for området.

Den politisk sagkyndige kan også anvendes til at håndtere pressekontakter og som ”forbindelsesofficer” til partiet og andre ministerier. Politisk sagkyndige deltager ofte i udvalg, nedsat af partiets Riksdagsgruppe. De vil dog normalt ikke fungere som talsmænd for ministeren og er dermed heller ikke kendte personer i offentligheden på samme måde, som statssekretærer og pressesekretærer kan være det.

Særligt socialdemokratiske regeringer har anvendt posten som politisk sagkyndig som træning for unge politikere, der efterfølgende er blevet statssekretærer eller endog ministre. For så vidt minder ordningen med politisk sagkyndige om juniorministerordningen i det britiske system, jf. 7.3.

7.1.5.2.3 Presssekreterare

I statsrådsberedningen indførtes i 1963 pressesekretærer, og siden har brugen af pressesekretærer bredt sig til fagministerierne. Typisk rekrutteres pressesekretærerne fra parti- eller organisationslivet eller fra medierne.

Organisatorisk indgår pressesekretæren i større eller mindre udstrækning i den politiske stab. Pressesekretæren vil ofte have et indgående kendskab til ministeriets sager, eftersom alle sager, der kan blive en god eller dårlig ”historie”, vil passere pressesekretæren.

Funktionelt varetager pressesekretærerne kontakten til presse og offentlighed, samtidig med at de ofte vil fungere som ledere af et pressekontor eller -sekretariat i ministeriet. Pressesekretærerne vil dermed stå for opgaver som udformning af pressemeddelelser og kontakt til journalister. Pressesekretærernes rolle varierer betydeligt. I nogle tilfælde fungerer de som egentlige politiske rådgivere og har som sådan betydelig indflydelse på politikudviklingen i departementet. I andre tilfælde varetager de primært informationsopgaver i forhold til pressen og offentligheden.

7.1.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

Ud over ministeren har kun statssekretæren instruktionsbeføjelse. Dermed er hierarkiet intakt. De konflikter, der alligevel opstår i departementerne, kan til en vis grad beskrives som generelle stab-linie-konflikter snarere end konflikter, som udspringer af, at den politiske ledelse tæller flere hoveder end i Danmark. Det er dog udvalgets indtryk, at denne type konflikt eller måske snarere konkurrence ikke er så udpræget, hvilket bl.a. kan skyldes, at kun de færreste embedsmænd har ambitioner om en plads i staben, da dette ville indebære, at de skulle bekende politisk kulør.

Det faste embedsværk deltager mindre i den politiske rådgivning end danske embedsmænd. Blandt andet inddrages de faste embedsmænd typisk først, når ministerens og stabens ideer skal operationaliseres. De øverste faste embedsmænd (ekspeditionschefer og retschefer) har primært til opgave at sikre, at ministeriets sager fagligt set er velforberedte. Sekundært forventes de at følge med i samfundsudviklingen og henlede ministerens opmærksomhed på spørgsmål af principiel karakter. Så vidt udvalget kan vurdere, har det svenske system med deciderede politiske medarbejdere ført til eller måske snarere opretholdt adskillelsen mellem politik og forvaltning i højere grad end i Danmark. En interviewperson beskrev således retschefens og ekspeditionschefens rolle som en ”dommerrolle” snarere end en ”diplomatrolle”.

Som nævnt er staben og det faste embedsværk i de fleste tilfælde to forskellige karrieresystemer. Det sker dog, at politiske embedsmænd rekrutteres fra det faste embedsværk. Vender en politisk embedsmand, der er rekrutteret fra det faste embedsværk, tilbage til administrationen, må denne imidlertid acceptere at blive holdt på afstand af den politiske ledelse. Det er endvidere hændt, at en politisk embedsmand, der er rekrutteret fra administrationen, ikke efterfølgende har kunnet få arbejde dér.

Politisk sagkyndige vil ofte kunne blive statssekretærer, mens det er mindre normalt, at statssekretærer efterfølgende bliver ministre. Over for delegationen blev det påpeget, at ministre og statssekretærer som regel vil være to forskellige mennesketyper, forstået sådan at ministeren er den ”rene” politikertype, og statssekretæren i højere grad er administrator og fagmand. De seneste år er det dog sket i hvert fald 3 gange, at en socialdemokratisk statsminister har udpeget statssekretærer til ministre. Der findes altså undtagelser fra reglen om separate karriereforløb.

7.2 Ministerbetjening i Norge

Nordmændene giver generelt udtryk for tilfredshed med organiseringen af ministerbetjeningen, om end denne synes at have været genstand for mere granskning og debat end den tilsvarende ordning i Sverige. I Norge er debatten blevet ført i både Stortinget og offentligheden, og temaet har været berørt eller stået centralt i en del betænkninger, rapporter, forskningsværk, herunder Maktudredningen fra 1982.

Aktuelt er et af de spørgsmål, som diskuteres, om en embedsmand, der udnævnes til politiker (minister, statssekretær eller politisk rådgiver), skal have mulighed for efterfølgende at gå tilbage til sin oprindelige stilling eller bør gå i ”karantæne”. Et andet spørgsmål er, hvorvidt den politiske bistand fra de faste embedsmænd er gået for vidt, f.eks. i forbindelse med valgkampe. På baggrund af disse og andre spørgsmål besluttede Stortinget i juni 1997, at departementsreglementet fra 1984 skal revideres. Denne revision er i skrivende stund ikke afsluttet.

7.2.1 Forfatning og parlament

Norges grundlov går tilbage til 1814, hvor landet udtrådte af det danske kongerige og kunne hævde en vis selvstændighed, selvom landet samme år indgik i en personal- og udenrigspolitisk union med Sverige, som varede til 1905. Den norske grundlov er, som den danske, kortfattet med fokus på statsorganernes kompetencer, indbyrdes relationer og borgernes frihedsrettigheder. 30 år ældre end den danske grundlov har den i mindst lige så høj grad været genstand for løbende fortolkninger. Eksempelvis findes princippet om, at en minister eller den samlede regering skal gå af, hvis Stortinget udtaler sin mistillid, ikke i grundloven, men anses siden 1884 for helt centralt i den konstitutionelle sædvaneret. Egentlige revisioner har dog også fundet sted. Således bl.a. i 1976, hvor statssekretærerne som institution blev forankret i forfatningen.

Det norske parlament, Stortinget, tæller 165 medlemmer, der vælges ved forholdstalsvalg. Valgperioderne er faste

på 4 år. Der er ingen spærregrænse bortset fra en fireprocentgrænse ved tildelingen af tillægsmandater, der dog kun udgør 8 af de 165 mandater. I efterkrigstiden er regeringsmagten skiftet 11 gange mellem Arbeiderpartiet og forskellige center-højre-koalitioner. 4 af regeringerne har været mindretalsregeringer. Primo 1998 er 8 partier repræsenteret i Stortinget.

Når Stortinget arbejder som lovgivende organ, er det delt i Odelstinget og Lagtinget med 3/4 henholdsvis 1/4 af medlemmerne, som Stortinget selv vælger, når det træder sammen den første hverdag i oktober eller efter nyvalg. Alene Odelstinget har forslagsret i forbindelse med lovgivning, mens Lagtinget er tildelt en kontrollerende funktion. I de øvrige funktioner arbejder Stortinget i plenum.

Opdelingen i Odelsting og Lagting er ikke ensbetydende med et egentligt tokammersystem. Medlemmerne af Odelstinget og Lagtinget bliver således valgt ved samme valg og for samme valgperiode. Systemet må dermed snarere betegnes som et etkammersystem med visse træk af tokammersystemet.

Når et lovforslag er vedtaget i Odelstinget, sendes det over i Lagtinget, som enten bifalder eller forkaster det. I det sidste tilfælde sendes lovforslaget tilbage med tilføjede bemærkninger. Odelstinget kan derefter vælge enten at henlægge lovforslaget eller at oversende det på ny til Lagtinget med eller uden forandring. Når et lovforslag to gange har været forelagt Lagtinget og anden gang er blevet tilbagesendt med afslag, træder hele Stortinget sammen og afgør med 2/3 af stemmerne forslaget.

Det forberedende arbejde foregår i udvalg (komitéer). Der findes for tiden 12 egentlige udvalg og 2, som ikke har løbende opgaver (Fuldmagtskomitéen og Valgkomitéen). Alle udvalg har faste sekretærer, der ansættes for fire år ad gangen og som typisk rekrutteres fra ministerierne eller andre faginstanser.

7.2.2 Samspillet mellem parlament og regering

De norske ministre kan ikke samtidig have sæde i Stortinget, da dette ses som uforeneligt med en konsekvent deling af den lovgivende og udøvende magt. Såfremt et stortingsmedlem udnævnes til minister, træder en suppleant i stedet. Ministeren kan dog fremlægge lovforslag, besvare spørgsmål, overvære forhandlinger m.m. i Stortinget.

Samspillet mellem parlament og regering finder også i Norge primært sted i forbindelse med lovgivnings- og finanslovsarbejdet og med de forskellige former for kontrol, som parlamentet udøver over regeringen.

Hvad angår lovgivningsarbejdet, kan lovforslagene tage form af stortingsproposisjoner (forslag, hvor Stortinget træffer afgørelse i plenum), stortingsmeldinger (redegørelser) og odelstingsproposisjoner (lovforslag, hvor lovgivningsprocessen starter i Odelstinget). Lovene tager i høj grad form af rammelove.

Udvalgene kan stille skriftlige spørgsmål til en minister. Spørgsmålene besvares skriftligt inden 6 dage. De enkelte stortingsmedlemmer kan stille ministeren spørgsmål i og til spørgetimen, som finder sted hver onsdag. I den mundtlige spørgetime fra kl. 10-11 møder typisk 3-4 ministre op. Spørgsmålene er ikke kendte på forhånd. Såvel spørgsmål som svar er mundtlige. I den ordinære spørgetime fra kl. 11 kan der stilles spørgsmål til alle ministre. Spørgsmålene er indleveret skriftligt fredagen ugen forinden. Ministrenes svar er mundtlige. Stortingsmedlemmerne kan endvidere rejse en forespørgselsdebat (interpellasjon), hvor også andre end spørgeren og den pågældende minister har mulighed for at deltage i debatten. Endelig kan de i forbindelse med en stortingsdebat i særlige tilfælde og efter godkendelse fra Stortingets præsident stille spørgsmål.

Ministerstyret og –ansvaret fungerer i princippet som i Danmark, selvom der ikke findes en egentlig bestemmelse i den norske grundlov om mistillidsvotum. Bestemmelser om ministeransvar findes dog i ansvarlighedsloven af 5. februar 1932. Stortinget kan i princippet spørge ministeren om hvad som helst inden for ressorten. Ministerstyret- og ansvarligheden er ikke begrænset som i Sverige af en opdeling mellem politiske departementer og i princippet rene forvaltningsmæssige styrelser. De i alt omkring 70 direktoratslignende instanser er altid underlagt departemental instruktionsmyndighed. Forvaltningsdomstole som i Sverige findes heller ikke.

Stortinget øver i øvrigt, som det kendes fra Danmark, kontrol med regeringen gennem ombudsmanden (sivilombudsmannen) samt gennem de af Stortinget valgte statsrevisorer (riksrevisorer) og rigsrevisionen (Riksrevisjonen). Den løbende kontrol sker også gennem Kontroll- og Konstitusjonskomitéen, som gennemgår Statsrådets protokoller. Komiteen kan på eget initiativ tage alle sager op.

7.2.3 Samspillet mellem regering og minister

Regeringen i Norge er formelt set ikke kollegial i samme grad som i bl.a. Sverige og Storbritannien. Formelt set tager regeringen ingen beslutninger. Disse tages i stedet af den enkelte minister eller i Statsrådet. Dog er den politiske koordination i hvert fald ud fra en formel organisatorisk betragtning anderledes udviklet end i Danmark. Det fremgår bl.a. af den organisation og de funktioner, som Statsministerens kontor er tildelt.

Statsministerens kontor er organiseret som et sekretariat for statsministeren og som koordinationsorgan i forhold til regeringen. Som følge heraf er den politiske ledelse større end i departementerne. I begyndelsen af 1998 talte Statsministerens kontor 5 statssekretærer, 2 politiske rådgivere samt 18 embedsmænd. [83] Når Norge regeres af koalitionsregeringer, tilhører den politiske ledelse i Statsministerens kontor ofte ikke kun statsministerens parti. Alle koalitionsregeringens partier er repræsenteret, hvilket bl.a. har til formål at sikre konsensus og koordination internt i regeringen. Et koordinationsudvalg som i Danmark findes derimod ikke.

Traditionelt er der altid én statssekretær i Statsministerens kontor, som har ansvar for internationale relationer, én som har ansvar for finanspolitiske spørgsmål, og én som har ansvar for pressesager. Dertil har hver statssekretær ansvar for kontakten til et antal ministerier.

Der findes både faste statssekretærudvalg, f.eks. for statens lønforhandlinger, og ad hoc udvalg, der nedsættes for at løse særskilte problemer. Vurderingen af disse udvalg er, at de kan medvirke til at udrede og løse politiske problemer. Der er dog også eksempler på, at statssekretærudvalgene har fungeret som en forsinkende instans i den politiske proces. Statssekretærerne i Statsministerens kontor deltager så vidt muligt i alle statssekretærudvalg. Formandsopgaven varetages dog af statssekretæren i det pågældende ressortdepartement, udvalget vedrører. En af interviewpersonerne udtalte, at statssekretærerne i Statsministeriets kontor er opmærksomme på, at de ikke skal lukke diskussioner for tidligt med statsministerens autoritet.

Koordinationen sikres også ved 2 ugentlige ministermøder, kaldet regjeringskonferanser, hvor der til grund for sagernes behandling ligger notater på op til 3 sider, der forinden har været drøftet mellem de relevante ministre.

Et tredje vigtigt punkt, hvor koordinationen sikres, er ved udpegelsen af statssekretærer. Ikke kun formelt, men også reelt kan statsministeren træffe afgørelse herom. Ved disse udpegelser skeles traditionelt til bl.a. fraktion i partiet, region, køn m.m. For den enkelte minister kan følgen af statsministerens udpegning af en statssekretær være, at ministeren ikke på forhånd er fortrolig med statssekretæren og måske ikke deler så megen politisk overbevisning og kemi med statssekretæren, som vedkommende minister kunne ønske. Den formelle udnævnelse af statssekretæren foretages af kongen. I den nuværende koalitionsregering findes politikere (ministre, statssekretærer og politiske rådgivere) fra alle tre regeringspartier i både Statsministerens kontor og i Finansdepartementet.

7.2.4 Det departementale hierarki

Siden Anden Verdenskrig er der introduceret flere nye stillingskategorier i de norske departementer med central betydning for ministerrådgivningen. Statssekretærer blev introduceret i 1947, departementsråd i 1955 [84] og i begyndelse af 1970'erne kom de personlige rådgivere, der i dag kaldes politiske rådgivere. Dertil kommer, at det i de sidste år er blevet almindeligt i departementerne også at bruge specialrådgivere, f.eks. lovrådgivere. De er normalt placeret inden for de enkelte afdelinger. De kan dog også være placeret i en slags stabsposition tilknyttet topledelsen, men er ikke politisk rekrutteret. De har ingen ledelsesfunktioner og svarer stort set til de forskellige typer konsulenter i de danske departementer.

Efter ministeren følger statssekretæren, departementsråden, som er den øverste faste embedsmand, ekspedisjonssjefer, afdelingsdirektører, underdirektører og byråsjefer, der svarer til de danske kontorchefer. Derefter følger uden ledelsesansvar konsulenter og rådgivere, der svarer til danske fuldmægtige. Ministerens politiske rådgiver er placeret uden for linien i staben.

Kommandovejen i et norsk departement fremgår af figuren nedenfor.

Billede: Figur 7.3. Det departementale hierarki i Norge

7.2.5 Ministerbetjeningen

Ministerbetjeningen forestås dels af det faste embedsværk, dels af politiske embedsmænd. Om ministerens politiske indercirkel alene udgøres af de politisk embedsmænd eller også tæller departementsråden og eventuelle specialrådgivere, herunder bl.a. informationssekretæren, varierer.

Udvalgets indtryk er, at der generelt ikke findes en lige så udpræget arbejdsdeling mellem den politiske og faglige rådgivning som i Sverige. I Norge tilbyder det faste embedsværk ud over den faglige rådgivning i højere grad også politisk-taktisk rådgivning. Denne forskel skyldes måske, at de politiske embedsmænd blev introduceret senere end i Sverige, og at de faste embedsmænd i mellemtiden havde leveret den strategiske og politisk-taktiske rådgivning, som ministrene efterspurgte.

I det følgende redegøres nærmere for de faste og politiske embedsmænds rådgivning og aflastning af ministeren. Som i afsnittet om ministerbetjeningen i Sverige lægges vægten i gennemgangen på de politiske embedsmænd.

7.2.5.1 Det faste embedsværk

Som det fremgår af figuren ovenfor, er departementsråden placeret øverst i hierarkiet af faste embedsmænd, men under statssekretærens instruktion. Dette hierarki blev først fastlagt endegyldigt og kodificeret i 1981 i departementsinstruksen. Siden hen er det dog i flere sammenhænge blevet betonet med autoritet, at arbejdsdelingen mellem disse bør være fleksibel. [85]

I departementsreglementet af 30. november 1984, § 4 betegnes departementsråden som departementets højeste faste embedsmand. Departementsråden har direkte adgang til ministeren. Departementsrådens opgave er at aflaste og være rådgiver for ministeren i arbejdet med ledelsen og samordningen af departementets arbejde. Departementsråden skal sørge for, at arbejdet i departementet udføres så rationelt som muligt, holde ministeren underrettet om arbejdet og straks give melding til denne om sager af særlig vigtighed. Sådanne sager af særlig vigtighed, som der straks skal gives melding om, fortolkes i bl.a. ”Departementsboka [86]” (en publikation til offentlighedens orientering) således, at departementsråden også skal fungere som politisk rådgiver for ministeren. Denne definition af rollen bygger endvidere på, at det i vore dage, hvor sagernes antal, kompleksitet og tempo øges, ikke kan lade sig gøre at bevare et vandtæt skot mellem det faglige og det politiske.

En rapport udgivet af Statskonsult [87] i 1991 om tidligere ministres erfaringer med ledelse af departementerne viste, at mange ministre lagde vægt på, at departementsråden foruden at administrere kompetent også kunne forstå de politiske processer, hurtigt opfange politiske signaler og stille forslag om tiltag. Ministrene pegede også på, at de ikke kun forventede en passiv loyalitet, men også en aktiv loyalitet, herunder levering af kritiske synspunkter og gennemtænkte alternativer. [88] En anden undersøgelse fra 1988 viste, at et flertal af ministrene anså det for en fordel at kunne modtage råd fra embedsmænd, som selv havde været politisk aktive. [89]

Som nævnt varierer det dog fra departement til departement, om departementsråden er en del af ministerens politiske indercirkel. I nogle departementer mødes ministeren først med sin statssekretær og politiske rådgiver om fastlæggelsen af de politiske linjer. Derefter indkaldes departementsråden for at sikre operationaliseringen af politikken. I andre departementer deltager departementsråden i indercirklens møder fra starten.

Men uanset om departementsråden tilhører den inderste cirkel eller ej, vil han eller hun som den samlende administrative kraft i departementet have en stærk basis ikke kun for faglig, men også for politisk rådgivning af ministeren. Departementsråden kan endvidere have sin egen stab.

Ligesom departementsråden ekspederer ekspeditionschefen ikke længere kun sager. En skarp adskillelse mellem administration og politik er ikke længere mulig. En rapport offentliggjort i 1990 af Statskonsult om ledelsesforhold i departementerne viste, at ekspeditionschefen på sit niveau har tre hovedroller: 1) Leder af et sekretariat for den politiske ledelse, 2) leder af et forvaltningsorgan og 3) leder i et overordnet styringsorgan. [90]

Af bestemmelserne om ministeransvar følger, at de faste embedsmænd - ligesom de politiske embedsmænd - ikke kan repræsentere ministeren i Stortinget. Men de faste embedsmænd kan ledsage ministeren, hvilket ofte hænder. De faste embedsmænd kan - det er endnu ikke sket - også i medfør af den norske grundlovs § 75 h blive indkaldt af Stortinget til at afgive forklaring i statsanliggender. I givet fald er de ikke bundet af loyaliteten over for ministeren.

Embedsmændene kan siden 1995 også indkaldes til åbne høringer, hvor de i rimelig udstrækning har ret til en bisidder. Her optræder embedsmændene på ministerens vegne.

Henvendelser fra Stortinget til departementet sker formelt med adresse til ministeren, men reelt vil der især i anliggender af mere teknisk natur ikke sjældent være en vis informel kontakt mellem medlemmer af Stortinget og de faste embedsmænd. Når sådanne kontakter har fundet sted, skal de som hovedregel meddeles ministeren. Antallet af sådanne kontakter synes at være øget de sidste år. [91]

De faste embedsmænd kan deltage i afsøgning af kompromismuligheder ved informelle kontakter med interesseorganisationer m.m., men må her arbejde efter instruks fra ministeren eller statssekretæren. De faste embedsmænd deltager ofte i statssekretærudvalgene.

Ved møder i ind- og udland kan de politiske embedsmænd - primært statssekretæren - fungere som stedfortræder for ministeren.

I relation til pressen har norske embedsmænd kun en begrænset rolle. Dette skyldes især, at kontakten til pressen primært går gennem den politiske ledelse og subsidiært departementets pressemedarbejdere, der ikke er politisk ansatte. Der kan dog iagttages tendenser til, at embedsmænd også på dette felt eksponeres tiltagende i offentligheden.

De faste embedsmænd er, som adjektivet signalerer, ifølge traditionen uafsættelige. Denne ansættelsesretlige sikkerhed er forankret i den norske grundlovs § 22, stk. 2, ifølge hvilken embedsmanden kun kan suspenderes, men ikke afsættes eller forflyttes mod sin vilje eller uden dom. Dog blev samme paragraf i 1992 ved en grundlovsændring tilføjet et stk. 3, ifølge hvilket ”det kan bestemmes ved Lov at visse Embedsmænd, der ei ere Dommere, kan udnævnes paa Aaremål”. En særskilt lov for embedsmændene findes ikke. Betegnelsen embedsmænd gælder i departementerne kun for de administrative chefer, nogle få administrative specialrådgivere samt for ministre og statssekretærer. De 2 sidstnævnte kategorier har dog som følge af deres politiske karakter en anden retsstilling. Resten af den akademiske arbejdskraft ansættes som tjenestemænd. Dog er tjenestemændenes ansættelsesretlige sikkerhed efter ikrafttrædelsen af tjenestemandsloven af 1983 blevet næsten lige stor som for embedsmændene. I efteråret 1996 fandtes 747 embedsmænd og 3.711 tjenestemænd i departementerne. [92] I det følgende skelnes ikke mellem disse to personalegrupper.

Der er ikke konstateret nogen tendens til, at departementsrådene og andre administrative chefer forlader deres stillinger før tid. Udover embedsmændenes grundlovsfæstede ansættelsessikkerhed skyldes det-te givet vis også, at de er skærmet mod afskedigelser i kraft af, at ministeren har mulighed for at få bistand fra statssekretærer og politiske rådgivere.

Departementsrådene rekrutteres ligesom resten af embedsværket i endnu højere grad end i Danmark blandt ikke-jurister, herunder socialøkonomer og politologer. I 1982 udgjorde juristerne 38 pct. af departementernes akademiske arbejdskraft og næsten 50 pct. af cheferne. [93] I 1994 udgjorde juristerne 22 pct. af alle akademikere i departementerne. De derefter følgende tre største grupper var i 1994 samfunnsviter, cand.mag.'er og sosialøkonomer med 18, 13 hhv. 11 pct. Juristernes andel af chefstillingerne var i 1994 faldet til omkring 25 pct. [94]

Departementsrådenes gennemsnitsalder ved deres udnævnelse er for nedadgående. Stadig oftere er stillingen som departementsråd ikke længere en slutstilling, men efterfølges af en ansættelse andetsteds i administrationen, retsvæsenet eller det private erhvervsliv.

7.2.5.2 Den politiske stab

Der findes to typer politiske embedsmænd i Norge: Statssekretær og politisk rådgiver, der tidligere blev betegnet som personlig rådgiver eller personlig sekretær. I hvert ministerium findes typisk én statssekretær og en eller to politiske rådgivere. Et ministersekretariat og en ministersekretær rekrutteret fra det faste embedsværk findes ikke. Ministerens forkontor varetager stort set kun praktiske opgaver.

Alle politiske embedsmænd har direkte adgang til ministeren. Sammen med ministeren og traditionelt også departementsråden udgør de den inderste kreds i departementet. Som nævnt er det dog i den seneste tid sket, at en minister har valgt at lade de politiske embedsmænd rådgive sig, før departementsråden og de øvrige faste embedsmænd inddrages.

Som nævnt udpeges statssekretærerne formelt og ikke så sjældent også reelt af statsministeren. Valget af den politiske rådgiver er i højere grad ministerens eget anliggende, selvom de formelt ansættes af Statsministerens kontor.

Som i Sverige er det i Norge i høj grad op til ministrene at bestemme de politiske embedsmænds funktioner. Hvad det angår, bestemmer grundloven kun, at statssekretærerne skal ”bistå” ministrene. Departementsreglementet præciserer ikke statssekretærens funktioner. Funktionelle bestemmelser om de politiske rådgivere findes hverken i grundloven eller i departementsreglementet.

Statssekretærerne ansættes ligesom ministrene som embedsmænd, mens de politiske rådgivere ansættes som tjenestemænd. Reelt er forskellen dog meget lille. Ministerens afgang gælder som opsigelse for begge typer politiske embedsmænd. Efter afsked kan de oppebære en efterløn i maksimalt 3 måneder. Statssekretærens årsløn er sat til 408.500 kr., hvilket symbolsk er lige under det årlige vederlag på 410.000 kr. for et medlem af Stortinget. Lønnen er dermed også lavere end den løn, den svenske statssekretær og danske departementschef modtager. Der er ikke tradition for, at statssekretærernes løn øges gennem lønnede hverv. Den politiske rådgivers løn er lavere end statssekretærens.

I alt når antallet af politiske embedsmænd i april 1998 op på 56, heraf 30 statssekretærer og 26 politiske rådgivere. Historisk set har antallet været svagt voksende.

Billede: Figur 7.4. Historisk udvikling af antallet af statssekretærer og politiske rådgivere fra 1975 - 1998

7.2.5.2.1 Statssekretærer

Statssekretærordningen blev indført i 1947 og indføjet i 1976 i den norske grundlovs § 14:

> ”Kongen kan beskikke Statssekretærer til at bistaa Statsraadets Medlemmer under Udførelsen af deres Forretninger udenfor Statsraadet. Den enkelte Statssekretær handler på Vegne af det medlem af Statsrådet, til hvem han er knyttet, i den udstrækning vedkommende bestemmer.”

Af denne bestemmelse følger, at statssekretærens virksomhed helt er underlagt ministerens instruktion. Dette præciseres i departementsreglementets § 3, hvor det bl.a. hedder, at ”statssekretæren er direkte underlagt departementssjefen [dvs. ministeren] og skal ha som oppgave å bistå denne med departementets ledelse”.

Den primære intention med indførelsen af statssekretærordningen var at aflaste ministeren. Men opfattelsen af statssekretærernes politiske status, praktiske opgaver og ansvar varierede meget, indtil en betænkning afgivet til Stortinget i 1974 af det såkaldte Gundersen-udvalg [95] præciserede, at statssekretæren er en del af den politiske ledelse.

I overensstemmelse hermed rekrutteres statssekretærerne som regel efter politiske kriterier. Faglige kriterier er også vigtige, men tæller måske knap så meget som i det svenske system, hvor der ikke findes en departementsråd, der som en samlende kraft kan overdrages ansvaret for departementets løbende sager. Statistik om erhvervs- og uddannelsesmæssig baggrund foreligger ikke, men udvalget har erfaret, at statssekretærerne rekrutteres bredt fra partierne, Stortinget, centraladministrationen, universiteterne, organisationer og det private erhvervsliv. Statssekretærernes uddannelsesmæssige baggrund er tilsvarende bred, om end i de fleste tilfælde akademisk. Især rekrutteringen fra det private erhvervsliv er hæmmet af den relativt lave løn. Udvalget fik dog det indtryk, at der generelt ikke er rekrutteringsproblemer, og at tidligere statssekretærer som regel klarer sig godt i deres videre karriere. 17 af 231 statssekretærer udnævnt mellem 1947 og 1994 blev senere ministre. Om end tallet er beskedent, minder ordningen om den britiske brug af juniorministre, hvor lovende - og som regel yngre - parla-mentarikere får lejlighed til at opnå næsten-ministererfaringer.

Organisatorisk er de norske statssekretærer placeret lige under ministeren. De er en del af den politiske stab og deltager fast i de møder med ministeren, hvor de politiske linier lægges. Ligesom deres svenske kolleger har de instruktionsbeføjelser over det faste embedsværk. Det er op til ministeren at afgøre, om statssekretæren skal engagere sig på alle områder, eller om statssekretæren i stedet skal koncentrere sig om udvalgte områder. Ministeren afgør også vægten mellem statssekretærens interne og eksterne opgaver.

Funktionelt synes de norske i forhold til de svenske statssekretærer i højere grad at fungere som politikere og i

mindre grad som administratorer. Denne vurdering bygger bl.a. på de allerede nævnte rekrutterings- og karrieremønstre samt, at der til forskel fra det svenske system findes en departementsråd i det norske system, der fungerer som den administrative koordinator og leder. Statssekretærernes rolle som politiske koordinatorer har også været berørt. Ud over interdepartementale udvalg på statssekretærniveau og andre formaliserede koordinationsmekanismer bruger statssekretærerne megen tid på uformelle kontakter. På disse formelle og uformelle kontakter samt eventuelle deciderede udredningsprojekter m.m. baseres ministerrådgivningen.

Som politisk stedfortræder for ministeren kan statssekretæren deltage i en lang række fora i indland og udland samt i medierne. Statssekretærerne er derfor kendte i offentligheden og kan have en selvstændig profil. Det sidste vil i særlig grad være tilfældet, hvis statssekretæren har sine egne ansvarsområder, og disse er i mediernes søgelys. Andre mødedeltagere hhv. publikum forventer politiske udtalelser af statssekretæren.

Statssekretærens rolle som politisk stedfortræder for ministeren er dog begrænset. Statssekretærerne kan ifølge den norske grundlovs § 74 ikke deltage i Stortingets plenumforhandlinger eller i forhandlinger i Odelsting og Lagting. Gundersen-udvalgets forslag om, at statssekretærerne skulle kunne deltage, blev af Stortinget afvist ved grundlovsrevisionen i 1976. Statssekretærerne har dog mulighed for at deltage som tilhørere ved Stortingets forhandlinger og som regel sammen med faste embedsmænd ledsage ministeren til møder i Stortingets udvalg.

Statssekretæren kan erstatte ministeren i møder mellem ministre, men kan ikke deltage og erstatte ministeren i de 2 ugentlige regeringskonferencer. Det er regeringen selv, der ved tiltrædelsen fastlægger, om og i hvilken udstrækning statssekretærer og andre personer kan deltage i ministermøderne. Statssekretærerne deltager endvidere i ministerudvalg.

Særligt i Udenrigsministeriet har statssekretærerne haft en vigtig funktion i at "drive forretningen", når ministeren deltog i internationale møder. I Udenrigsministeriet såvel som i andre ministerier giver dette mulighed for, at de faste embedsmænd kan få en politisk resolution i ministerens fravær.

7.2.5.2.2 Politiske rådgivere

Brugen af politiske rådgivere kan siges at være tredje trin i en udvikling, der går tilbage til introduktionen af personlige sekretærer i 1946, der fra begyndelsen af 70'erne blev suppleret med personlige rådgivere. I begyndelsen af 90'erne blev titlerne personlig sekretær og personlig rådgiver afløst af titlen politisk rådgiver. Som udviklingen af stillingsbetegnelserne signalerer, er funktionerne med tiden blevet mere politiske. På en række punkter minder de politiske rådgivere om de politisk sagkyndige i det svenske ministerielle system.

Til forskel fra de tidligere personlige sekretærer, der som regel var yngre talentfulde medarbejdere hentet fra departementet, rekrutteres de politiske rådgivere i dag snarere fra de politiske ungdomsorganisationer o.l. Posten må i nogen grad ses som en uddannelsespost for kommende politikere. Eksempelvis har en række statssekretærer tidligere fungeret som politiske rådgivere. Den ændrede rekrutteringspraksis betyder også, at den uddannelsesmæssige baggrund ikke længere er så domineret af jura- og økonomistudierne. Posten indebærer både risici og efterfølgende karrierechancer uden for embedsværket. Dokumentation for generelle rekrutteringsvanskeligheder foreligger ikke.

Organisatorisk er de politiske rådgivere placeret i staben under ministeren, men uden for linien. De har ingen instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk. Udover denne og få andre bestemmelser, herunder de allerede nævnte regler om opsigelse og efterløn, er ordningen ikke specificeret væsentligt nærmere. Hverken i grundloven eller departementsreglementet findes bestemmelser. Det betyder, at det bl.a. er op til ministeren at afgøre, om alle ministersager skal gå igennem de politiske rådgivere, eller om staben skal organiseres således, at strømmen af ministersager deles mellem statssekretæren og den politiske rådgiver.

Denne dispositionsfrihed angående det organisatoriske går igen, når det gælder, hvilke funktioner den politiske rådgiver skal varetage. Ministerens anvendelse af den politiske rådgiver vil variere afhængigt af tillidsforholdet og den politiske rådgivers kunnen. Nogle ministre vil endda gå så langt, at de lader den politiske rådgiver varetage funktioner, som principielt var forbeholdt statssekretæren. Dette kan betyde, at spørgsmålet om instruktionsbeføjelse eller ej over for det faste embedsværk i praksis bliver meget akademisk.

Politiske rådgivere med talent, energi og ministerens tillid kan udvikle sig til at blive helt centrale spillere i departementets politikudvikling. Andre bliver ikke til andet end kritiske kommentatorer i forhold til de notater, det

faste embedsværk sender til ministeren.

Generelt set fungerer de politiske rådgivere i høj grad som politiske sparringspartnere. Intentionen er bl.a., at ministeren skal kunne have så stor tillid til sin politiske rådgiver, at ministeren får mod til at afprøve nye ideer.

De politiske rådgivere fungerer ofte også som forbindelsesled mellem ministeren og partiet, herunder gruppen i Stortinget. Politiske rådgivere rekrutteret fra partiet kan have særlige fordele mht. at kunne orientere sig i landskabet.

I forhold til offentligheden generelt optræder de politiske rådgivere normalt ikke direkte som stedfortræder for ministeren. De udtaler sig som regel ikke officielt til pressen og deltager i mindre grad end statssekretærerne i internationale møder på vegne af ministeren. De politiske rådgivere er derfor ikke i samme omfang som statssekretærerne kendte ansigter i offentligheden. Dette sammenholdt med bl.a. den manglende instruktionsbeføjelse gør, at posten som politisk rådgiver er mindre tung end statssekretærposten, hvilket stemmer overens med den tidligere beskrevne rekrutteringspraksis.

Endelig skal det i forlængelse af denne redegørelse om statssekretæren og den politiske rådgiver nævnes, at pressesekretærerne ifølge flere af de personer, udvalget talte med, i stigende grad inddrages i den politiske proces. Der blev derfor peget på, at det burde overvejes, om også pressesekretærerne skulle betragtes som politiske embedsmænd, således som det er tilfældet i Sverige.

7.2.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

Ud fra en formel betragtning er de norske departementer opbygget hierarkisk: Minister, statssekretær, departementsråd osv. De politiske rådgivere står uden for linien. For så vidt er kommandovejen og ansvaret for rådgivning, koordination m.m. klar.

Arbejdsdelingen er dog mindre klar, idet ikke kun de politiske embedsmænd, men i høj grad også de faste embedsmænd rådgiver ministeren politisk. Denne rådgivning inkluderer analyser og forslag til opbygning af alliancer, timing m.m. I visse tilfælde giver dette ministrene mulighed for at lade de politiske og faste embedsmænd konkurrere om at give den mest relevante og kompetente ministerrådgivning. Besvarelsen af spørgsmålet, i hvilket omfang konkurrencen udvikler sig til konflikt, mangler empirisk grundlag.

Flere forhold tyder på, at embedsværket er bevidst om, at det ikke skal gå for langt i den politiske rådgivning. Eksempelvis vakte det megen debat, da Arbeiderpartiets sekretær i 1995 henvendte sig til en af statssekretærerne i Statsministerens kontor og bad om materiale, der kunne bruges i den forestående valgkamp. Denne anmodning blev videreformidlet til forskellige departementer, der valgte at benytte det faste embedsværk til denne opgave.

Tendensen til, at der ansættes stadig flere politiske embedsmænd, har historisk og aktuelt givet anledning til betænkeligheder angående bl.a. samspillet med det faste embedsværk. Eksempelvis mente kun 1/3 af Bratteli-regerings ministre i 1975, at antallet af politiske embedsmænd burde øges. Det blev bl.a. frygtet, at flere politiske stillinger ville gøre autoritetsforholdene uklare sådan, at koordinationen af den politiske ledelse ville blive vanskeligere. ”De så også faren for, at rekrutteringen til og innsatsen fra det faste tjenestemannskorpset ville blive svekket dersom de fleste interessante sakene ble overlatt til politiske ledere”. [96] Udvalgets generelle indtryk er dog som nævnt, at det faste embedsværk i høj grad har del i politiske, sager. Og den før omtalte Statskonsultrappport giver belæg for, at også ministrene er interesseret i, at de faste embedsmænd kan tænke sagerne ind i en politisk sammenhæng.

I 1976 var 71 pct. af de faste embedsmænd tilfredse med statssekretær-ordningen, mens vurderingen af ordningen med personlige eller politiske rådgivere med 48 pct. tilfredse var knap så positiv. Andelen af direkte misfornøjede lå i ingen departementer over 10 pct. [97] En undersøgelse offentliggjort i 1988 [98] viste, at når topembedsmændene oplevede samarbejdsproblemer med den politiske stab, så skyldtes det især, at den politiske stab isolerede sig. Denne erfaring havde 10 ud af 19 interviewede departementsråder og ekspedisjonssjefer gjort. Andre typiske samarbejdsproblemer bundede ifølge topembedsmændene i, at den politiske stab kom med udspil uden tilstrækkelig administrativ forankring og knyttede for nære kontakter til udvalgte topembedsmænd. Generelt angav topembedsmændene, at disse typer samarbejdsproblemer ikke var af permanent karakter, men snarere opstod af og til. I samme undersøgelse angav langt de fleste af de interviewede statssekretærerne, at forholdet til de faste

topembedsmænd var ”forbeholdent positivt”. Når de politiske embedsmænd var utilfredse med de faste embedsmænd, gjaldt det mest evnen til at samarbejde på politikernes præmisser. Undersøgelsen viser dog samtidig, at kun 2 af 32 interviewede ministre og statssekretærer (der skelnes ikke) mener, at de faste embedsmænd har svært ved at tænke i alternativer.

Personudveksling mellem den politiske stab og det faste embedsværk forekommer, men ikke hyppigt. Stabsmedarbejdere avancerer sjældent til liniepositioner, og de faste embedsmænd avancerer normalt i linien uden at have gjort karriere i staben.

Når personudveksling alligevel finder sted, giver det undertiden anledning til debat og kritik i offentlighed og Stortinget. Således eksempelvis i 1996, da en ekspeditionschef blev udnævnt til statssekretær og efter kort tid, som følge af ministerens tilbagetræden, gik tilbage til sin gamle stilling som ekspeditionssekretær. Kritikerne fremførte bl.a., at en sådan sammenblanding af embedsværk og politisk ledelse måtte imødegås med karantæneordninger.

7.3 Ministerbetjening i Storbritannien

Organiseringen af ministerbetjeningen i Storbritannien har rødder langt tilbage og har som mange af landets øvrige politiske traditioner fungeret som forbillede for mange andre lande. Der sker en løbende udvikling af det traditionelle britiske system. Senest har regeringen Blair indført nye koordinerende mekanismer for offentlighedshåndteringen, hvilket har givet anledning til debat om arbejdsdelingen mellem den politiske stab og det faste embedsværk.

7.3.1 Forfatning og parlament

Til forskel fra Sverige, Norge og Danmark er spillereglerne for det britiske regeringssystem ikke nedfældet i en forfatning. Britisk regeringspraksis har i høj grad karakter af ”government by convention”, hvilket kan give en del problemer for den udenforstående, der ønsker indblik. Siden 1979 er det dog på en række felter sket en vis åbning. Dels fordi premierministre har brudt med konventioner og dermed synliggjort dem. Dels fordi en række dokumenter, herunder Questions of Procedures for Ministers (QPM), der i lang tid blev holdt fortrolige, er blevet offentliggjort.

For udviklingen af parlamentarismen i Storbritannien var revolutionen i 1688 af afgørende betydning. Der blev opnået kompromis med kongehuset om, at opkrævning af skatter fremover normalt kun kunne finde sted med parlamentets samtykke, at parlamentsmøder skulle afholdes jævnligt, og at parlamentets medlemmer skulle vælges hvert femte år.

I dag gælder disse og senere tilkomne konventioner stadig for parlamentet, der består af to huse: House of Lords og House of Commons. Som begrundelse herfor henvises traditionelt til Aristoteles' anbefaling af den mixede styreform "politeia", hvor demokratiske elementer (her House of Commons) balanceres mod aristokratiske elementer (her House of Lords).

House of Lords består dels af højadelige, der arver deres sæde, dels af ærke- og seniorbiskopper i kraft af deres position, og endelig af personer, som af House of Lords og kongehuset priviligeres med et sæde for at have tjent offentligheden.

House of Lords kunne især før 1911 sammenlignes med et senat for så vidt, at det kunne nedlægge veto mod love m.m. vedtaget i House of Commons med henvisning til, at lovene stred mod Storbritanniens konstitutionelle normer. Siden 1911 har House of Lords kun kunnet forsinke lovgivningen.

Derudover er House of Lords' vigtigste funktioner at fungere som landets højeste juridiske appelinstans, at debattere offentlige anliggender uden skelen til partiinteresser, at lovgive på relativt ukontroversielle områder og at oprette komiteer, der bl.a. kan granske den udøvende magt og diskutere langsigtede politiske spørgsmål

House of Commons har stort set samme funktioner som det danske folketing. Husets medlemmer vælges i demokratiske afstemninger efter det såkaldte (relative) majoritetsvalgssystem, hvor vinderen i den enkelte valgkreds "takes it all". Antallet af medlemmer må ifølge konventionerne ikke variere meget i forhold til 613,

hvoraf Skotland skal have mindst 71, Wales mindst 35 og Nordirland mellem 16 og 18 medlemmer. Aktuelt rummer huset 659 parlamentarikere.

I efterkrigstiden er regeringsmagten skiftet 6 gange mellem Labour og Conservative. Samtlige regeringer undtagen Labourregeringen fra februar til oktober 1974 har været flertalsregeringer. House of Commons talte i begyndelsen af 1998 6 partier og 2 uafhængige medlemmer. Labour, Conservative og Liberal Democrats har dog tilsammen 625 af 659 mandater.

7.3.2 Samspillet mellem parlament og regering

De britiske ministre har ifølge konventionen sæde i parlamentet. Det bliver anset for praktisk. Samspillet mellem parlament og regering finder primært sted i forbindelse med lovgivningsarbejdet og de forskellige former for kontrol, som parlamentet udøver med regeringen.

Lovgivningsproceduren foreskriver som i Danmark tre behandlinger af et lovforslag. Mellem 2. og 3. behandling foregår eventuelle nærmere forhandlinger i husets komiteer. I disse forhandlinger indgår ofte udredninger o.l. fra embedsværket, der dog ikke tillades direkte adgang til møderne. Derimod kan ministrenes Parliamentary Secretaries gives direkte adgang til møderne.

For lovgivning med finansielle implikationer findes særlige procedurer og komiteer. Komiteerne gennemgår årligt udvalgte dele af den udøvende magts regnskab. Dels for at afdække eventuelle fejl, dels for at bidrage til at sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne igennem god management, ny teknologi m.m.

Klager fra offentligheden over den udøvende magt, herunder forvaltningsakter, tager typisk form af skriftlige eller mundtlige spørgsmål til ministre. Klagerne kan siden 1967 også formidles igennem en Parliamentary Commissioner for Administration, der er en britisk version af Ombudsmanden.

For udviklingen af konventionerne om ministeransvarlighed og ministerstyre var den seneste milesten parlamentsdebatten d. 20. juli 1954 om den såkaldte Crichel Down-sag, [99] hvor følgende principper blev bekræftet: [100]

- "Where there is an explicit order by a Minister, the Minister must protect the civil servant who has carried out his order.
- Where the civil servant acts properly in accordance with the policy laid down by the Minister, the Minister must protect and defend him.
- Where an official makes a mistake or causes some delay, but not on an important issue of policy [...] the Minister acknowledges the mistake and he accepts responsibility although he is not personally involved. He states that he will take corrective action[...] He would not, in those circumstances, expose the official to public criticism.
- Where action has been taken by a civil servant of which the Minister disapproves and has no prior knowledge, then there is no obligation on the part of the Minister to endorse what he believes to be wrong, or to defend what are clearly shown to be wrong, or to defend what are clearly shown to be errors of his officers. The minister is not bound to defend action of which he did not know, or of which he disapproves."

Ingen embedsmand kan tvinges til at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. Juniorministre kan derimod ikke afvise at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. Men selve det parlamentariske ansvar er entydigt placeret hos ministeren.

Ministrenes chancer for at regere uden at risikere at blive fældet af sager, som de ifølge principperne for ministerstyret kan gøres ansvarlige for, blev efter regeringsskiftet i 1979 styrket i kraft af især decentraliseringer og privatiseringer. Med decentraliseringen blev administrative funktioner, der kun ved sjældne undtagelser var blevet gjort til genstand for ministersager, flyttet ud til statslige agencies, der nogenlunde svarer til danske styrelser. Lederne af disse agencies fik vide rammer for deres tilrettelæggelse af arbejdet efter, at en række forskellige resultatmål forinden var blevet fastlagt i kontrakter. Udover opfyldelsen af disse resultatmål blev det i praksis svært at drage ministrene til ansvar for forvaltningen i de statslige agencies. Det betød en væsentlig aflastning af ministrene. Efter regeringen Blair's tiltræden er der dog i forhold til ministeransvaret sket en vis bevægelse tilbage i den forstand, at Labourregeringen har indvilget i at besvare spørgsmål fra parlamentet, hvad angår forvaltningen i

de statslige agencies. Hvor langt ministeransvarligheden dermed udvides står endnu ikke klart. Den ny konvention vil først blive etableret, efterhånden som grænserne afprøves og fastlægges i samspillet mellem parlament og regering.

7.3.3 Samspillet mellem regering og minister

Premierministeren udnævnes formelt af Kronen, men har siden Disraelis og Gladstones reformer i perioden 1868 til 1885 først og fremmest skullet være ansvarlig over for parlamentet. Premierministerens regeringspraksis er stort set kun fastlagt som sædvaner, hvoraf de vigtigste er følgende:

- Premierministeren skal være medlem af parlamentet og nyde støtte fra majoriteten dér.
- Premierministeren udnævner og afskediger alle ministre. Kronen har ingen vetoret.
- Premierministeren fastlægger kabinettets dagsorden.
- Premierministeren har ret til at intervenere i en hvilken som helst sag i et hvilket som helst ministerium. Dette gælder også sager om ansættelse og afskedigelse af politiske rådgivere og deres placering i et ressortministeriums organisation.

Som i bl.a. Sverige er regeringen i Storbritannien kollegial. Denne kollegialitet finder organisatorisk udtryk i, at regeringen fungerer som et kabinet, hvor koordinationen i den politiske proces sikres dels af Cabinet Office, dels af Prime Minister's Office.

7.3.3.1 Kabinettet og Cabinet Office

De vigtigste konventioner for kabinettet findes i dokumentet "Questions of Procedure for Ministers" med do's & don'ts, som gives til hvert nytiltrådt kabinetsmedlem. Dokumentet var fortroligt indtil 1992, hvor det blev offentliggjort af daværende premierminister John Major. De vigtigste konventioner er i sammenfattet form følgende:

- Unity. Når kabinettet først har taget en beslutning, bakker alle op. Kabinetministre, der er uenige med flertallet, må bøje sig loyalt eller indlevere deres afskedsansøgning.
- Accountability. Kabinetministrene er ansvarlige over for parlamentet, hvorfor [101] det er praksis, at de også er medlemmer af parlamentet.
- Confidentiality. Over for offentligheden røber kabinettets medlemmer ikke indholdet og formen af kabinettets arbejde, før premierministeren har givet tilladelse hertil.

Kabinettets status afhænger i høj grad af, om premierministeren vælger at bruge kabinettet som regeringens centrale diskussions- og beslutningsforum eller reelt kun forlægger kabinettet allerede trufne beslutninger taget i en mindre kreds. Det sidstnævnte alternativ vælges dels, når meget sensitive spørgsmål skal diskuteres med et minimum af risiko for lækager, og dels for at aflaste kabinettet.

Kabinettets egentlige medlemmer er foruden premierministeren de ca. 20 mest betydningsfulde ressortministre, der derfor også kaldes kabinetsministre, samt Lord Chancellor, der præsiderer over House of Lords. Derudover deltager Parliamentary Secretaries og Permanent Secretaries. Sidstnævnte er de øverste faste embedsmænd i departementerne. I kabinettet findes endelig Chief Whip, der, som navnet antyder, sørger for disciplinen, herunder at de menige partimedlemmer i parlamentet følger kabinettets politik.

Kabinettet støttes i vid udstrækning af komiteer. I komiteerne indgår foruden kabinetministre også juniorministrene samt topembedsmænd. Komiteerne assisteres igen af underkomiteer, der hovedsageligt består af embedsmænd, der er eksperter på det pågældende felt. Der skelnes mellem permanente komiteer og ad hoc komiteer. De første komiteer blev oprettet i 1906. Derefter voksede antallet hurtigt. Flest komiteer havde Churchill og Attlee, mens Thatcher kunne nøjes med en langt slankere kabinetmaskine, der dog (frem til 1985) bestod af hele 25 stående komiteer og 160 ad hoc komiteer. [102]

Kabinettet sekretariatsbetjenes af Cabinet Office, der blev etableret i 1916. Cabinet Office sørger for koordination, information m.m. af kabinettet og dets flere hundrede komiteer. Cabinet Office varetager også andre typer opgaver, men alligevel kan det siges, at den britiske regerings koordinerende mandskab er mange gange større end de omkring 70 medarbejdere i Prime Minister's Office.

Cabinet Office ledes af en politisk udpeget Cabinet Secretary fra det faste embedsværk og er opdelt i seks sagligt definerede sekretariater. Også cheferne for disse sekretariater kommer fra det faste embedsværk.

De vigtigste elementer i kabinettets procedure er følgende:

- Kabinettet mødes i hvert fald én gang om ugen i parlamentssamlingen. Nogle premierministre afholdt to møder om ugen.
- Dagsordenen sættes af premierministeren i samarbejde med kabinetssekretæren. Ministrenes præsentation af dagsordenspunkter må kun fylde to sider og skal indeholde synspunkter for og imod.
- Kabinetsekretæren udfærdiger et kort beslutningsreferat. Referat af diskussionen gives kun for så vidt, at den er nødvendig og instruktiv.
- Alle sager med lovgivningsmæssige implikationer forelægges forinden lovkontoret.
- Alle sager med budgetmæssige implikationer forelægges forinden Treasury - altså Finansministeriet.

Sidstnævnte element i proceduren sikrer Finansministeriet en central rolle i koordineringen af den statslige politik. Forud for hvert kabinetmøde afholdes et planlægningsmøde, hvor forslag til dagsorden og skriftlige grundlag samles. Mødet ledes af kabinetsekretæren, cheferne for de seks sekretariater samt premierministerens Principal Private Secretary og chefen for Policy Unit i Prime Minister's Office.

7.3.3.2 Prime Minister's Office

Som nævnt koordinerer Cabinet Office regeringspolitikken sammen med Prime Minister's Office.

Prime Minister's Office består af 70 medarbejdere, hvoraf de fleste er karriereembedsmænd samt servicemedarbejdere. Dertil kommer juniorministre og politisk udpegede rådgivere. Deres antal ligger i alt omkring 20. I det følgende redegøres primært for de 4 organisatoriske enheder i Prime Minister's Office, mens der kun redegøres for de typer politiske rådgivere, som ikke også findes i ministerierne. Disse redegøres der for i afsnit 7.3.5.2.

Private Office kan karakteriseres som et i størrelse lille, men i betydning stort ministersekretariat. Det følger ikke mindst af, at næsten al kommunikation fra omverdenen til premierministeren kanaliseres igennem sekretariatet. Her rådgives premierministeren af en juniorminister, en Foreign Affairs Secretary og en Principal Private Secretary, der er en politisk udnævnt embedsmand.

Press Office har til formål at informere offentligheden om regeringens politik samt udvælge og styre strømmen af impulser fra medieverdenen til premierministeren og i den forbindelse give anbefalinger om, hvad der kræver her og nu handling fra premierministerens side. Personalet i Press Office kan være rekrutteret fra såvel medieverdenen som partisystemet og embedsværket. Ofte vil der være tale om et mix, hvor rådgivere med forskellig baggrund supplerer hinanden.

Efter Tony Blairs overtagelse af Prime Minister's Office tyder en hel del på, at Press Office tillægges øget betydning. Dette ses bl.a. af, at der i premierministerens Press Office såvel som i ressortministeriernes presseenheder er ansat såkaldte ”Spin Doctors”, der som medierådgivere på en hidtil uset måde i britisk politik arbejder målbevidst og strategisk i forhold til offentligheden. Den førende ”Spin Doctor” er gjort til leder af Press Office med rang af kabinetminister, hvilket vil sige, at han deltager i kabinetmøderne. Dertil kommer, at den officielle pressetalsmand har fået instruktionsbeføjelse over presseenhederne i ressortministerierne, som indgår i det faste embedsværk. Begge tiltag bryder med konventionerne og har givet anledning til en del debat.

En tredje enhed i Prime Minister's Office er Political Office. Som de andre enheder i Prime Minister's Office afhænger bemandingen og opgaverne for Political Office i høj grad af premierministeren. I spidsen for kontoret står en Political Secretary, der i Thatchers tid især fungerede som rådgiver i parti- og valganliggender samt spillede en vigtig rolle i forbindelse med udarbejdelse af taler. Også Political Secretary er juniorminister. Den anden vigtige rådgiver i Political Office er premierministerens Private Parliamentary Secretary.

Som det sidste organisatoriske element i Prime Minister's Office skal nævnes premierministerens tænketank Policy Unit. Rådgiverne i Policy Unit er typisk hentet fra premierministerens parti samt fra organisationer, erhvervslivet og forskningsmiljøer. Policy Unit blev oprindelig oprettet af Harold Wilson i 1974 og har siden som enhed overlevet ikke kun 12 år under Thatcher, men tilsyneladende også Tony Blairs overtagelse af posten som

premierminister. Enhedens besætning er dog udskiftet. Under Wilson konkurrerede Policy Unit med den nu nedlagte Central Policy Rewiev Staff (CPRS), der bestod af faste embedsmænd. Men Thatcher valgte alene at lade sig rådgive af Policy Unit. Til grund for denne beslutning lå antageligt dels den forskellige sammensætning og dels, at Polity Unit refererer eksklusivt til premierministeren, mens CPRS' notater med policyanbefalinger cirkulerede til alle ministre og deres topembedsmænd. Kun hvis premierministeren udtrykkeligt ønsker det, gives Policy Unit's notater videre til kabinetministrene.

Spørgsmålet, om det er Cabinet Secretary eller premierministerens Principal Private Secretary, der står tættest på premierministeren, kan ikke besvares generelt. Svaret afhænger i høj grad af de to rådgiveres individuelle evner og den fase, politikprocessen er nået til. I dette spil er kabinetsekretæren symbolsk placeret på afstand af Prime Minister's Private Office. På den anden side har kabinetsekretæren et langt større apparat under sig og dermed forslag til politik og kilder til information, som er vigtig for premierministeren. Dette og andre forhold har ledt frem til følgende konklusion: "When it comes to formulating policy at the critical stage just before it goes to ministers collectively, all wires lead to No. 70 Whitehall". [103]

7.3.4 Det departementale hierarki

Et organisationsdiagram for et britisk ressortministerium ser typisk ud som nedenstående figur, når ministeren, som det er normalt, anvender titlen Secretary of State.

Billede: Figur 7.5. Det departementale hierarki i Storbritannien

Ministerens politiske næstkommanderende er en Minister of State. Parliamentary Undersecretaries, [104] Parliamentary Private Secretaries, Special Adviser og Expert Adviser er placeret i den politiske stab, men uden for kommandovejen. De tre højeste grader i det faste embedsmandshierarki er Permanent Secretary [105] (svarende til dansk departementschef), Deputy Secretary eller Director General (svarende til dansk afdelingschef hhv. direktør) og Under Secretary eller Head of Division (der svarer til en vicedirektør eller kontorchef i Danmark). Derefter følger titler som Head of Section, Teamleader m.m. (ikke illustreret).

Private Secretaries, som ikke må forveksles med Private Parliamentary Secretaries med medlemskab af parlamentet, er karriereembedsmænd. Som det vil fremgå af afsnit 7.3.5.1 er de placeret i ministerens Private Office og går ofte langt i deres sparring.

”Spin Doctor” er ikke en officiel stillingskategori og indgår derfor ikke i organigrammet. I princippet kan ethvert medlem af den politiske stab fungere som Spin Doctor. I praksis vil det dog som regel være en Special Adviser, der får opgaven.

7.3.5 Ministerbetjeningen

Af ovenstående følger, at ministerbetjening ikke kun forestås af faste hhv. politiske embedsmænd som i Sverige og Norge, men også af juniorministre.

Udvalgets indtryk er, at de faste embedsmænd i dette system generelt er mere tilbageholdende med at levere politisk-taktisk rådgivning end i Danmark. Denne tilbageholdenhed og den dertil hørende arbejdsdeling mellem et primært fagligt arbejdende fast embedsværk og en primært politisk arbejdende politisk stab bestående af juniorministre og særlige rådgivere er kodificeret i flere officielle dokumenter. Dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af, hvor mange rutiner, der ellers kun hviler på uskrevne konventioner. Dog har topembedsmændene til forskel fra embedsmændene lavere i hierarkiet traditionelt i høj grad medtænkt den politiske dimension i deres rådgivning. Og denne kombination af faglig ekspertise og politisk indsigt har været efterspurgt fra ministrenes side.

I det følgende redegøres nærmere for det faste embedsværk, juniorministrene og de særlige rådgivere, herunder medierådgiverne, samt samspillet mellem disse aktører.

7.3.5.1 Det faste embedsværk

Internationalt fremhæves den britiske Civil Service ofte som et forbillede, hvor det ikke er partibogen, men den

loyale og saglige betjening af ministeren, som er afgørende for embedsmændenes karriereforløb.

Organisatorisk er de faste topembedsmænd placeret uden for den politiske stab. I praksis varierer deres andel i den politisk-taktiske rådgivning alt efter, i hvor høj grad ministerens behov kan tilfredsstilles af juniorministrene og de politiske embedsmænd. Særlig tæt på ministeren står dennes Private Secretaries, som sædvanligvis er yngre og lovende karriereembedsmænd. Disse minder i flere henseender om danske ministersekretærer. De har ingen instruktionsbeføjelse i forhold til det faste embedsværk. De kan ikke deltage i kabinetsmøder og tegner kun sjældent ministeren udadtil. Til gengæld kan de formidle rådgivning til ministeren, og som sparringspartnere kan de til forskel fra juniorministrene og de politiske embedsmænd trække på deres kontakter og indsigt i departementet. I praksis accepteres det, at de går meget langt i deres rådgivning, herunder at denne inkluderer rådgivning om opbygning af alliancer, timing m.m.

Funktionelt har de faste embedsmænd i det britiske ligesom i de fleste andre ministerielle systemer endvidere til opgave at sørge for den effektive brug af økonomiske, menneskelige og andre typer ressourcer samt at sikre legaliteten af forvaltningen og ministerens handlinger.

De faste embedsmænd varetager normalt kun udadvendte funktioner i mere tekniske anliggender. Decideret optræden i offentligheden på ministerens vegne overlades til de parlamentariske og særlige rådgivere. Som nævnt deltager de faste embedsmænd i kabinettets udvalg. De kan ikke ledsage ministeren til møder i parlamentets udvalg og kan ikke tvinges til at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. De kan heller ikke føre politiske forhandlinger med parlamentsmedlemmer på kabinetministerens vegne. Hvis ministeren får brug for en stedfortræder, er det som regel en anden kabinetminister, en Parliamentary Undersecretary eller en Whip, som tager over.

Rekrutteringen af embedsmændene lægger uddannelsesmæssigt traditionelt vægt på almene kvalifikationer såsom analytiske og kommunikative evner og en bred orientering. En undersøgelse offentliggjort i 1981 [106] viste således, at hele 40 pct. af de britiske topembedsmænd havde studeret humaniora, historie og socialvidenskab, mens kun 3 pct. havde studeret jura.

Til forskel fra deres kolleger i Danmark, Norge og Sverige, men i lighed med deres kolleger i bl.a. Frankrig, indgår de britiske topembedsmænd i et korps, hvori de kan cirkulere til de stillinger, hvor deres kompetencer aktuelt er mest efterspurgt. Korpsets navn er Senior Civil Service og tæller siden 1. april 1996 de 3.000 højeste embeder i centraladministrationen. Korpsets primære formål er at sikre sammenhængen og udviklingen i den statslige politik.

Grænserne for embedsmændenes rådgivning er i Storbritannien til forskel fra Norge, Sverige og Danmark fastlagt officielt og forholdsvis detaljeret. Denne officielle fastlæggelse blev indledt i 1992 med Majors tidligere omtalte offentliggørelse af Questions of Procedures for Ministers, af hvis 135 daværende artikler nogle stykker omhandlede samspillet mellem ministre og embedsmænd. I maj 1995 fulgte Lord Nolans rapport "Standards in Public Life", hvis anbefalinger bl.a. har fundet nedslag i Civil Service Management Code og Civil Service Code of Ethics. Ligesom QPM gælder det for disse dokumenter, at samspillet mellem ministre og embedsmænd kun er ét af flere væsentlige temaer. Ikke desto mindre kan der tales om en veritabel oprustning for kodificeringen af samspillet, og det forventes generelt, at de fire dokumenters delvist enslydende og delvist supplerende fastlæggelse af grænserne for embedsmændenes rolle som rådgivere ikke mindst tilsammen vil få konstitutionel status, hvis de efterleves i praksis.

I det følgende bringes fra de fire dokumenter citater (oversat til dansk), hvis essens tilsammen er, at embedsmændene yder ministrene politisk rådgivning forstået som rådgivning om politik, men at denne rådgivning ikke må bryde - eller bringes til at bryde - neutraliteten i forhold til partivæsenet.

I Questions of Procedures for Ministes artikel 56 (juli 1997 udgave) bestemmes, at ministrene har "pligt til at sikre embedsværkets politiske upartiskhed og til ikke at bede embedsmænd om at (...) deltage i aktiviteter, som må forventes at give anledning til spørgsmål om deres politiske upartiskhed". Endvidere betones i samme artikel, at ministrene har "en pligt til at sikre, at indflydelse på udnævnelser ikke misbruges til partipolitiske formål".

I overensstemmelse med denne filosofi hedder det i Civil Service Code of Ethics, "at embedsværkets konstitutionelle og praktiske rolle er med integritet, ærlighed, upartiskhed og objektivitet at assistere den til enhver tid siddende regering med at formulere, implementere og administrere politik". Civil Service Code of Ethics bestemmer, at "embedsmænd rådgiver ministre om politik", men tilføjer: "Den offentlige tjeneste er upolitisk. Når

ministre og regeringer skifter, bliver embedsmændene for at tjene den til enhver tid siddende regering".

Hvis en embedsmand mener at være blevet bedt om at handle på en måde, som er i strid med reglerne i QPM, Civil Service Codes of Ethics m.m., skal han eller hun rapportere til departementet, hvor vedkommende er ansat. Hvis departementets svar af embedsmanden opfattes som retligt utilfredsstillende, er embedsmanden forpligtet til at klage videre til kommissærerne for Civil Service Commission eller en særlig Commissioner for Public Propriety, der som institution blev etableret i 1995. Spørgsmålet, om denne procedure virker efter hensigten, er givetvis for tidligt at besvare. Men ingen af de embedsmænd, som udvalgets delegation talte med i London, ville afvise, at det kan tænkes, at mange embedsmænd vil overveje mere end én gang at rette klage til samme departement, hvor den angiveligt upassende ordre er afgivet.

Dette leder hen til spørgsmålet om den ansættelsesretlige sikkerhed, som igen i høj grad hviler på uskrevne konventioner. Embedsmænd har derfor svært ved klage over afskedigelser, med mindre at der til grund for ansættelsen ligger en særlig kontrakt, hvormed afskedigelsen kan have karakter af kontraktbrud. I så fald må klagen over dette kontraktbrud indleveres for en almindelig civil domstol. En tjenestemandsdomstol, som i eksempelvis Danmark, kendes ikke.

Konventionen om det faste embedsværk er faktisk - om end ikke principielt - blevet udfordret af først Thatcher og siden Blair.

I 1981, i starten af Thatchers æra, blev det observeret, at politikere kun har meget lidt indflydelse på de faste embedsmænds karriereforløb, og at embedsmændene én gang ansat som regel holder stillingen permanent. [107] I 1985 kunne det derimod konstateres, at stillingen som topembedsmand langt fra var permanent og risikofri. Mellem 1979 og 1985 forlod 43 Permanent Secretaries og 138 Deputy Secretaries scenen.

Der hersker almindelig enighed om, at denne afgang ikke blot kan forklares som aldersbetinget. Polariseringen i britisk politik fra begyndelsen af 70'erne har gjort det mere risikabelt at gøre karriere som embedsmand. Den politiske styring er tiltaget, hvilket også fremgår af Thatchers afskaffelse i 1991 af den Civil Service Commission, der hidtil havde afgivet anbefalinger om besættelse af topstillinger. På den anden side skal afgangen dog næppe kun forstås som mere eller mindre åbenlyse afskedigelser af topledere, der ikke har kunnet levere den rigtige faglige og politiske rådgivning, men også som afskedigelser af chefer, der ikke kunne honorere de moderne krav om effektiv styring m.m.

7.3.5.2 Den politiske stab

Den politiske stab under ministeren består af op til tre Ministers of State, op til tre Parliamentary Secretaries, op til to Parliamentary Private Secretaries, én Special Adviser og én Expert Adviser. Staben kan således tælle op til 10 medlemmer, dog flere i Prime Minister's Office. Alle går og kommer med ministeren. De tre førstnævnte kategorier er alle medlemmer af parlamentet og kaldes som nævnt også juniorministre. Special Adviser og Expert Adviser er ansat tidsbegrænset som embedsmænd. Som nævnt vil den såkaldte Spin Doctor ofte formelt have titlen Special Adviser.

Inden der redegøres for de forskellige typer juniorministres organisatoriske placering og funktioner i ministerbetjeningen, skal det anføres som fælles for dem, at de som juniorministre får muligheder for at gøre næsten-ministererfaringer. Statistisk set er parlamentsmedlemmernes chance for at blive juniorministre ganske stor, eftersom 100 stillinger skal besættes, og rekrutteringsgrundlaget udgøres af regeringspartiets hhv. -koalitionens minimum 330 medlemmer af House of Commons fratrukket ministre, ældre parlamentarikere m.m. Adskillige ministre i vores århundrede har først været Parliamentary Secretaries. Ud fra denne betragtning betegnes det britiske parlament ofte som en effektiv ministerskole. Denne brug af juniorministre er originalt britisk og er senere blevet kopieret mere rendyrket i bl.a. den tyske statssekretærordning, mens de svenske og norske statssekretærer ikke samtidig behøver at være hhv. kan være medlemmer af parlamentet. Den britiske model hviler i høj grad på, at antallet af parlamentarikere er højt - 659 - og at antallet af partier er beskedent som følge af bl.a. systemet med valg i enkeltmandskredse.

Efter denne generelle introduktion af juniorministrene vil gennemgangen af de enkelte stillingskategorier være relativt kortfattet.

7.3.5.3.1 Ministers of State

Ministers of State udnævnes af premierministeren i samråd med den relevante ressortminister.

Organisatorisk er Ministers of State placeret både i parlamentet og ministeriet. De kan ledsage ministeren til kabinetmøder. De har ligesom statssekretærerne i Sverige og Norge, men til forskel fra de andre typer juniorministre, instruktionsbeføjelse over for det faste embedsværk. Det er op til ministeren, om de op til 3 Ministers of State tilsammen skal dække samtlige eller kun udvalgte sagsområder, og hvordan arbejdsdelingen skal være mellem dem.

Instruktionsbeføjelsen over for det faste embedsværk er nødvendig for, at Ministers of State kan varetage opgaven som politisk næstkommanderende i ministeriet. Deres aktivitet retter sig primært mod de indre linier. Sædvanligvis vil de derfor ikke være så kendte ansigter i offentligheden. Ministers of State kan indkaldes til parlamentariske høringer.

7.3.5.3.2 Parliamentary Undersecretaries

Parliamentary Undersecretaries udnævnes ligesom Ministers of State af premierministeren i samråd med den relevante ressortminister.

Organisatorisk er de som Ministers of State placeret i både parlamentet og departementet. Men mens Ministers of State normalt koncentrerer sig om de indre linier, varetager Parliamentary Undersecretaries typisk funktioner, som var de ministerens "efterretningstjeneste" i parlamentet, idet de formidler information, synspunkter og alliancer mellem ministerens kontor, parlamentet og dets partier. I kraft af deres medlemskab af parlamentet kan de endda repræsentere og dermed aflaste ministeren dér. Parliamentary Undersecretaries kan bl.a. holde taler, besvare spørgsmål og fortolke lovudkast. Ofte anvendes de af ministeren til at opsende politiske prøveballoner. Bliver disse skudt ned, kan ministeren lettere distancere sig fra forslaget. Ligesom Ministers of State kan Parliamentary Undersecretaries indkaldes til parlamentariske høringer.

I forhold til offentligheden er det helt normalt, at Parliamentary Undersecretaries optræder på vegne af ministeren. Som britiske parlamentarikere er de trænet hertil. Der kan dog iagttages en tendens til, at Spin Doctors overtager i det mindste styringen, men undertiden også selve de udadvendte funktioner i forhold til offentligheden.

Arbejdsdelingen mellem de forskellige Parliamentary Undersecretaries fastlægges af ministeren.

7.3.5.3.3 Private Parliamentary Secretaries

Ministeren rådgives endvidere af to til tre Private Parliamentary Secretaries, som han eller hun selv udnævner.

Organisatorisk er de placeret både i parlamentet, som de er medlemmer af, og i ministeriet, hvor de dog ikke er ansat og aflønnet. Blandt andet denne dobbelte placering gør, at de kan tilbyde en noget anden type rådgivning end ministerens Private Secretaries, der til gengæld kender departementet bedre. De er uden instruktionsbeføjelse over det faste embedsværk. De kan ikke deltage i kabinetmøder og tegner kun sjældent ministerens billede udadtil.

Ideelt set skal fortroligheden mellem minister og Private Parliamentary Secretaries være så stor, at ministeren også i forhold til disse rådgivere kan afprøve sine ideer.

7.3.5.3.4 Special Advisers, Expert Advisers og Spin Doctors

Special Advisers og Expert Advisers udnævnes af ministeren efter pre-mierministerens skriftlige godkendelse.

Organisatorisk er de placeret i den politiske stab, men formelt uden instruktionsbeføjelse i forhold til det faste embedsværk. I praksis vil de dog ligesom juniorministrene, alt efter den tillid de nyder hos den egentlige minister, efterhånden kunne uddele instrukser i en vis udstrækning, uden at de faste embedsmænd hele tiden spørger, om ordren kommer fra ministeren selv.

Funktionelt vil Special Advisers, der ofte også kaldes Political Advisers, normalt primært rette deres aktivitet mod partilivet og offentligheden. De er generalister. Ofte varetager de rollen som Spin Doctors. Expert Advisers fungerer i højere grad som politisk tænkende specialister. Ønsker en minister eksempelvis at igangsætte et større reformarbejde på et kompliceret område, kan han ansætte en Expert Adviser hertil.

Vigtige formål med brugen af Special Advisers og Expert Advisers er, at de som politiske embedsmænd skal kunne sige ting til ministeren, som de faste embedsmænd ikke kan af hensyn til deres upartiskhed, og at de skal have en høj grad af dagsaktuel føling med udviklingen i medierne.

Som embedsmænd kan Special Advisers og Expert Advisers ikke føre forhandlinger med parlamentsmedlemmer på kabinetministerens vegne.

Special Advisers og Expert Advisers rekrutteres typisk fra partierne, tænketanke og erhvervslivet. Efter at have fungeret som rådgivere, fortsætter de ofte karrieren som politikere, i erhvervslivet, medierne eller i en tænketank. De kan også rekrutteres fra embedsværket. Formelt står intet i vejen herfor. Men for karriereembedsmænd er det risikabelt således at bekende politisk kulør, hvorfor det kun sker sjældent, at embedsmænd lader sig rekruttere som Special Advisers eller Expert Advisers.

Til forskel fra juniorministrene, som ikke ansættes og aflønnes af ministeriet, får de fleste Special Advisers og Expert Advisers status som skattefinansierede embedsmænd på særlige kontraktvilkår, som der senere skal gøres rede for. I et begrænset omfang har den siddende regering også mulighed for at lade sig betjene af rådgivere finansieret af partikassen. Ultimo 1997 fandtes i alt 6 sådanne partifinansierede rådgivere i ministerierne. Funktionelt adskiller de sig ikke fra de skattefinansierede rådgivere. Der er alene tale om en numerisk forstærkning.

Fra Thatchers tiltræden og til Majors afgang voksede rådgivernes antal fra 30-32 til 38, og siden Blairs tiltræden er antallet vokset til 70. Alene i Prime Ministers Office er antallet øget fra 10 til 20. Denne vækst kan sættes i forhold til det totale antal civil servants på omkring 500.000, eller i forhold til de ca. 3.000 topembedsmænd, der indgår i Senior Civil Service, eller i forhold til de i alt 45 Permanent Secretaries og 100 Deputy Secretaries. Målestokken afgør i høj grad, hvor dramatisk udviklingen ser ud.

Som for de faste embedsmænds vedkommende må Questions of Procedures for Ministers også siges at være det konstitutionelt tungeste dokument for Special Advisers og Expert Advisers. Dertil kommer siden maj 1997 et særlig kontraktparadigme. Formålet med rådgiverne fastlægges i QPM artikel 48 (her oversat til dansk):

> ”Ansættelsen af særlige rådgivere giver på den ene side rådgivningen til ministeren en politisk dimension, og på den anden side får ministeren direkte adgang til ekspertrådgivning [...] samtidig med, at det permanente embedsværks upartiskhed styrkes i kraft af skelnen mellem politisk rådgivning og støtte.”

Én af de tre hovedbegrundelser i QPM for eksistensen af de særlige rådgivere er altså, at det permanente embedsapparats upartiskhed styrkes i kraft af en klar skelnen til de officielt partiske særlige rådgivere. De faste embedsmænd kan være tilbageholdende, fordi de særlige rådgivere kan give en ministerrådgivning uden grænser.

Bestemmelserne i QPM specificeres i kontraktparadigmet på ca. 20 sider, ifølge hvilket kontrakten indgås mellem rådgiveren og departementets Permanent Secretary på vegne af ministeren. Permanent Secretary er ansvarlig for, at rådgiverne som embedsmænd overholder alle bestemmelser i Civil Service Code undtagen pligten til at agere upartisk og objektivt. Til forskel fra rekrutteringen til det faste embedsværk skal rekrutteringen af rådgiverne ikke baseres på fair og åben konkurrence ud fra meritter. Den særlige rådgiver har direkte adgang til ministeren og står uden for det almindelige departementale hierarki. Den særlige rådgiver arbejder ikke direkte under en permanent embedsmand og har ikke permanente embedsmænd til at arbejde for sig. Ansættelsen kan opsiges øjeblikkeligt. Ansættelsen afsluttes automatisk, når regeringen går af, når den relevante kabinetminister går af, eller når der afholdes parlamentsvalg. Når ansættelsen afsluttes af disse grunde, eller fordi den specielle rådgiver i stedet opstiller hhv. bliver valgt som parlamentariker eller engagerer sig i partiarbejde eller forskning under en valgkampagne, afskediges rådgiveren med 3 måneders løn.

7.3.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

De væsentligste træk i samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket er allerede gennemgået i den foregående præsentation af de forskellige aktørtyper. I et system, der ellers generelt er kendetegnet ved en lav grad af formalisering, findes en række formelle dokumenter, hvor aktørerne defineres, hvilket i høj grad sker relationelt.

Denne formalisering vidner om en meget stor opmærksomhed i det britiske system på at holde den deciderede partipolitiske rådgivning adskilt fra det faste embedsværk, som spiller en mere tilbageholdende og neutral rolle.

Introduktion af nye styringsmekanismer, herunder bl.a. tildelingen af instruktionsbeføjelse til medierådgiverne i Prime Ministers Office, samt væksten i antallet af særlige rådgivere har medført en del debat. Udviklingen skal dog heller ikke overvurderes. Alle personer, som udvalget interviewede, var enige om, at medierådgivernes og de særlige rådgiveres rolle allerede af kapacitetsmæssige årsager vil være begrænset til taktik og profilering samt overordnede bud på visioner og strategier, mens ministeren vil være henvist til embedsapparatets kapacitet, når det gælder operationaliseringen. Denne operationalisering vil aldrig kun have teknisk karakter. Der blev også peget på, at bæredygtige visioner netop ofte undfanges af de, der har de operative erfaringer og ved, hvor forbedringspotentialer findes.

7.4 Sammenfatning

I det foregående er organiseringen af ministerbetjeningen i Sverige, Norge og England beskrevet. I alle tre lande adskiller organiseringen sig fra den danske ved, at der er ansat politiske embedsmænd og i England endvidere juniorministre. Generelt synes tilfredsheden med disse ordninger i de tre lande at være stor. Ministerbetjeningen vurderes som velfungerende. Dog findes især i Norge og England en vis debat om arbejdsdelingen og samspillet mellem den politiske stab og de faste embedsmænd. I Norge har denne debat givet sig udslag i, at der skal udarbejdes en betænkning til Stortinget.

Af de forskellige elementer i de tre landes systemer, må den omfattende brug af juniorministre i Storbritannien siges at ligge fjernest fra det danske system. Dette skyldes bl.a., at rekrutteringsforudsætningerne er et højt antal parlamentsmedlemmer og regeringer, der holder sig relativt længe ved magten. I Norge og Sverige ses det dog, at en del af statssekretærerne, og i mindre omfang også de særlige politiske rådgivere, senere hen gør karriere som ministre.

Inden for rammerne af principperne om parlamentarisme og ministeransvar synes den stærke minister at kunne drage især følgende fordele af organiseringen af ministerbetjeningen i Sverige, Norge og England:

- Den politiske styringskapacitet målt i arbejdskraft øges.
- Forbindelsen til parlament og parti er lettere at holde.
- Der vil næsten altid kunne være en politiker tilstede i departementet.
- Ministeren kan indføre en konkurrence mellem de forskellige aktører om at rådgive ministeren.

Organiseringen er dog på den anden side heller ikke problemfri:

- Konkurrencen mellem de mange aktører kan føre til konflikter.
- Selv uden konkurrence og konflikter kan det øgede antal aktører føre til signalforvirring.
- Kontinuitetsproblemer kan opstå ved regeringsskifter, om end det ikke vil være så udtalt som i eksempelvis USA, hvor personudskiftningen er langt større.

Det centrale spørgsmål er dog, om det for ministeren er tilfredsstillende, at de faste embedsmænd som følge af tilstedeværelsen af politiske embedsmænd og juniorministre hæmmes i at supplere den faglige rådgivning med politiske og taktiske overvejelser. Bliver udviklingen i stedet, at embedsværket samarbejder og i større eller mindre udstrækning konkurrerer med de politiske embedsmænd, fås ikke den adskillelse af faglighed og politik, som ellers officielt nævnes som en af de største fordele ved systemet.

I Danmark har udviklingen været præget af, at de faste embedsmænd i mangel af politiske embedsmænd og juniorministre er fulgt med ministrenes efterspørgsel og har integreret den faglige og politisk-taktiske rådgivning.

Ingen minister har kunnet erhverve erfaringer med begge typer organisering af ministerbetjeningen. I alle lande synes tilfredsheden at være udbredt, selvom der også findes en ikke ubetydelig debat, og der udarbejdes betænkninger om emnet i både Danmark og Norge. Der er tale om forskellige udviklingsveje, der hver har deres fordele og ulemper.

I kapitel 8 fremlægger udvalget bl.a. overvejelser om behovet for justeringer af den danske model.

Kapitel 8

Udvalgets sammenfattende vurderinger

I de foregående kapitler er der tilvejebragt et grundlag for at vurdere forholdet mellem minister og embedsmænd samt fordele og ulemper ved særlige rådgivere. I dette kapitel sammenfattes de centrale konklusioner i beskrivelserne, og der redegøres for udvalgets vurderinger.

8.1 Den klassiske embedsmandsrolle

Ifølge kommissoriet skal udvalget give en beskrivelse og analyse af den klassiske embedsmandsrolle.

Det er udvalgets opfattelse, at der som udgangspunkt for meget af debatten om forholdet mellem minister og embedsmænd findes en forestilling om en klassisk embedsmandsrolle, men at den embedsmandsrolle, der anvendes som målestok ved vurderingen af nutidige forhold, ofte er baseret på en forestilling om et ideal snarere end en historisk forekommende embedsmandsrolle. I forestillingen om den klassiske embedsmandsrolle og det klassiske bureaukrati indgår bl.a.,

- at forvaltningen er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt,
- at forvaltningen er regelbundet,
- at forvaltningen er saglig,
- at embedsmændene er jurister rekrutteret på grundlag af faglige kvalifikationer,
- at embedsmændene i udgangspunktet er ansat på livstid og på fuld tid, at de aflønnes med en fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet og nyder pension efter tjenesten.

Udvalget har set det som sin opgave at sammenholde dette idealbillede med den faktiske udvikling i embedsmandsrollen i Danmark, således at den nyere udvikling af embedsmandsrollen kan vurderes i lyset af en historisk baseret beskrivelse af den klassiske embedsmandsrolle. I kapitel 2 er der derfor givet en redegørelse for hovedpunkter i embedsmandsrollens udvikling fra 1848 til Anden Verdenskrigs afslutning.

Den historiske redegørelse viser, at udviklingen i embedsmandsrollen bedst lader sig beskrive ved at skelne mellem tiden før og efter systemskiftet i 1901. I begge perioder kan man genfinde en række af de karakteristika, der kendetegner bureaukratiet og embedsmandsrollen i idealforestillingen. Forvaltningen opbygges således efter 1848 som et hierarki med ministeren i spidsen, forvaltningen var stærkt regelbundet, embedsmænd var som oftest uddannet jurister og embedsmændene var sikret en fast løn og pension. På en række punkter er perioden efter 1901 imidlertid mere i overensstemmelse med idealet end perioden fra 1848 til 1901.

I perioden fra 1848 til 1901 var der således ingen klar adskillelse mellem embedsværket og det politiske liv. Embedsmænd valgtes til eksempel i stort tal til Rigsdagen og blev ofte udnævnt til ministre. Datidens embedsmænd adskilte sig endvidere fra idealmodellen ved ofte at have bijobs ved siden af stillingen som embedsmand.

Fra 1901 trækker embedsværket sig tilbage fra det politiske liv. Andelen af embedsmænd, der bliver rigsdagsmedlemmer eller ministre, falder således mærkbart. Der opstår dermed en skarpere adskillelse af det politiske liv og embedsværket, end det kendes i en række andre europæiske lande. Som en følge af den politiske udvikling, der leder frem til systemskiftet, bliver embedsmandsrollen i Danmark efter 1901 i højere grad lig den saglige administrator og sagsbehandler. Det er tillige medvirkende til, at embedsmandsrollen tilnærmes det beskrevne ideal, at arbejdstidsbestemmelserne skærpes, således at embedsmændenes arbejdstid øges.

På baggrund af de kilder, som er tilgængelige, er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang embedsmænd rådgav ministrene, og hvilket indhold rådgivningen havde. Meget tyder imidlertid på, at rådgivningen efter 1901 primært var faglig, og i mindre grad var integreret med en politisk-taktisk rådgivning, end det er tilfældet i dag. Samtidige erindringer og beskrivelser af samspillet mellem ministre og embedsmænd viser til eksempel, at der i de første år efter systemskiftet var en betydelig mistro mellem ministre og embedsmænd, der næppe har givet grundlag for det, som med et nutidigt begreb ville kunne betegnes som politisk sparring.

8.2 Udviklingen i samspillet mellem minister og embedsmænd de senere årtier

8.2.1 Udviklingen i ministres arbejdsfelt og funktion de senere årtier

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal beskrive og analysere udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier.

Ministerens funktioner er blevet beskrevet ved at skelne mellem ministerens rolle som forvaltningschef, herunder opgaverne som regeringsmedlem, og rollen som partipolitiker. Afvejningen af de to roller kan variere fra minister til minister, men for alle ministre vil funktioner knyttet til disse roller udgøre kernen i ministerfunktionen. Tidsmæssigt er det for alle ministre forvaltningscheffunktionen, der er mest krævende.

En sammenligning af ministrenes tidsanvendelse i 1977 og 1997 på forvaltningscheffunktionen viser, med de forbehold der er knyttet til en sådan opgørelse, at bl.a. ministerens fremtræden i medier og offentligheden samt deltagelsen i EU-møder og internationale møder i dag vejer tungere tidsmæssigt end i 1977.

Forudsætningerne for ministerfunktionen og for ministerens arbejdsfelt kan tillige belyses med udgangspunkt i en række centrale udviklingstendenser siden 1960. Udvalget har i sin analyse af udviklingstendenserne valgt at koncentrere sig om udviklingen i samspillet mellem ministre og Folketinget, udviklingen i medierne og udviklingen i centraladministrationen.

I relation til Folketinget kan der identificeres en række centrale udviklingstendenser, som må antages at have betydning for ministerfunktionen.

Der har for det første fundet en udvikling sted i de parlamentariske normer, særligt i 1980'erne, således at (mindretals)regeringer i stigende omfang har accepteret at blive stemt ned på væsentlige områder af deres politik. Baggrunden for denne udvikling må findes i opbruddet i partisystemet siden 1973 og den deraf ændrede sammensætning af Folketinget med flere partier og især flere små partier. Betingelserne for at danne en flertalsregering eller en regering, som hviler på et sikkert parlamentarisk grundlag, er således blevet vanskeligere.

Opbruddet i de parlamentariske normer har antageligt haft som konsekvens, at grænsen mellem, hvad der er et administrativt anliggende, og hvad der er et folketingsanliggende, er blevet forskudt. For at sikre sig Folketingets opbakning søger nogle ministre i stigende grad især folketingsudvalgenes accept af den administrative gennemførelse af lovgivningen, ligesom udvalgene i stigende grad søger at påvirke den administrative gennemførelse af lovgivningen.

Folketingets administration og partiernes sekretariater er for det andet blevet udbygget betydeligt. Det er udvalgets vurdering, at denne udbygning, som særligt har fundet sted i de senere år, betyder, at Folketingets mulighed for at gå ind i administrative spørgsmål og for selvstændigt at foretage udredninger er øget væsentligt.

Oprettelsen af de stående udvalg i 1972 har for det tredje betydet, at Folketingets kontrol med regeringen gennem bl.a. samråd er øget.

Endelig har der generelt og særligt efter 1973 kunnet iagttages en stigende parlamentarisk aktivitet på en række felter. Antallet af private lovforslag, folketingsbeslutninger, spørgsmål til ministrene, forespørgsler og samråd har således været stigende. Alt andet lige må den kvantitative intensivering af samspillet mellem Folketinget og regering antages at stille øgede krav til ministrene, selvom der ikke har kunnet konstateres en stigende tidsanvendelse fsva. ministrenes kontakt til Folketinget.

I relation til medierne har der fundet en udvikling sted, hvor de elektroniske medier spiller en stigende rolle for det politiske liv, og hvor den journalistiske dækning af det politiske liv i stadig større grad fokuserer på enkeltsager og personer. For ministrene betyder dette, at en større del af deres tid må anvendes på kontakten til medier og offentlighed, samtidig med at nyhedsdækningen er blevet af stigende betydning for, hvilke sager der kommer i offentlighedens søgelys, og dermed kræver ministerens tid. Samtidig er meningsundersøgelser i stigende grad med til at sætte rammerne for det politiske liv.

Siden begyndelsen af 1960'erne har der på baggrund af principielle overvejelser været foretaget en række forsøg på via ændringer af centraladministrationens struktur at aflaste ministrene. Trods en betydelig afstand mellem principovervejelserne og den faktiske udvikling, må en række af de foretagne ændringer antages at have haft betydning for ministerbetjeningen og for ministerens muligheder for at beskæftige sig med langsigtede

målsætninger og formulering af generelle politiske mål.

Det er en væsentlig strukturændring, at antallet af departementer er reduceret, således at der i dag kun er et departement i hvert ministerium. Denne strukturændring betyder således, at departementerne i højere grad kan fungere som sekretariat for ministeren.

Med hensyn til relationen mellem departement og styrelse er indførelsen af kontraktstyring og andre former for resultatstyring en tendens, der må antages at øge ministerens muligheder for at koncentrere sig om overordnede målsætninger frem for konkrete enkeltsager. Dertil kommer, at styrkelsen af det forretningsmæssige islæt gennem oprettelse af statsvirksomheder, selvstændige offentlige virksomheder og aktieselskaber ligeledes kan lede til en aflastning for ministeren. Særligt i relation til de statslige aktieselskaber er der skabt en mulighed for, at ministeren kan koncentrere sig om regulerings- og tilsynsopgaven i relation til selskabet og alene øve indflydelse på den daglige drift gennem ministeriets repræsentanter i bestyrelsen eller som aktionær på selskabets generalforsamling.

Endelig har kommunalreformen været en væsentlig strukturændring, der har muliggjort en udlægning af opgaver til kommunerne, således at ministeren aflastes for enkeltafgørelser og for ansvaret for driften af disse opgaver.

De beskrevne strukturændringer har samlet set muliggjort en styrkelse af departementets funktion som sekretariat for ministeren og en aflastning af ministeren for konkrete enkeltsager. I praksis forventes ministrene dog ofte af såvel Folketinget som offentligheden at have såvel et overordnet politisk ansvar for udviklingen som en holdning til konkrete sager, hvor der er udlagt opgaver til kommunerne eller gennemført andre strukturændringer, som formelt set fritager ministeren for ansvaret.

En sidste meget væsentlig udvikling af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion i de senere årtier er medlemskabet af EF/EU. EU-sager indgår således i stigende grad i den indenrigspolitiske proces, og næsten alle ministre vil i varierende omfang varetage relationer til EU. I de enkelte ministerier har tilpasningen til samarbejdet haft forskellig form. Udenrigsministeriet og Fødevareministeriet har været de to ministerier, der fra starten af medlemsskabet blev mest påvirket af samarbejdet, og hvor det satte sig de klareste organisatoriske spor. Over tid har der dog også i en række andre ministerier kunnet ses en tendens til, at der oprettes særlige EU-enheder eller kontorer, der varetager koordinerende opgaver i forhold til EU-opgaverne, ligesom EU-sager er blevet en integreret del af opgaverne i store dele af centraladministrationen.

Sammenfattende tyder de beskrevne udviklingstendenser på, at ministerfunktionen i de senere årtier i stigende grad har været under pres, selvom der er foretaget strukturændringer, som har sigtet mod at aflaste ministrene og centraladministrationen for opgaver. Udviklingen har således indebåret en intensivering af samspillet med Folketinget i form af bl.a. samråd og spørgsmål til ministeren og skabt et større fokus på enkeltsager samt en øget orientering mod medier og offentlighed. Endelig har udviklingen indebåret, at der stilles større krav til ministrenes evne til at agere internationalt.

8.2.2 Embedsmændenes rolle som sparringspartnere for ministre

Af kommissoriet fremgår, at udvalget skal beskrive og analysere embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministrene. Ved sparringspartner har udvalget valgt at forstå embedsmændenes rolle som rådgiver for ministeren i såvel faglige som politisk-taktiske spørgsmål. Spørgsmålet er dermed, hvilken rådgivning embedsværket yder. Det skal bemærkes, at der i begrebet sparring tillige indgår en antagelse om, at rådgivningen foregår i en dialog mellem ministeren og embedsmændene. Dette er også i det følgende udgangspunktet.

Den klassiske embedsmandsrolle, som den kendes fra 1901 til slutningen af Anden Verdenskrig, ændres på flere punkter i efterkrigstiden. Dette sker bl.a. ved, at der i stigende omfang rekrutteres embedsmænd med ikke-juridisk baggrund, ligesom det er udvalgets indtryk, at rådgivningen af ministrene i højere grad kommer til at omfatte ikke alene rent faglige forhold, men også politisk-taktiske overvejelser.

Det skal understreges, at embedsværket omkring 1960, der har været udgangspunktet for beskrivelsen af den nyere historie, stadig havde mange lighedspunkter med den såkaldt klassiske embedsmandsrolle. De interviews med tidligere embedsmænd, der er gennemført som led i udvalgets arbejde, tegner således et billede af et embedsværk, som i mange af specielt fagministerierne kun nødigt gik ind i politisk-taktiske overvejelser.

På baggrund af de undersøgelser, der er udført som led i udvalgsarbejdet, er det tillige muligt at tegne et billede af

den nuværende rådgivning, som ministrene ser den. Undersøgelserne viser således, at ministrene modtager såvel faglig som politisk-taktisk rådgivning fra en bred kreds af personer. I relation til den politisk-taktiske rådgivning er det dog primært departementschefen, øvrige chefer i departementet samt informationsmedarbejdere, der er de centrale rådgivere.

Den politisk-taktiske rådgivning, ministrene modtager, spænder efter deres eget udsagn over både rådgivning om form og timing ved lancering af politiske tiltag og råd om taktik i forhold til politiske aktører.

Såvel tidligere som nuværende ministre har generelt givet udtryk for en høj grad af tilfredshed med både den faglige og den politisk-taktiske rådgivning, bortset fra de mindre problemer med bl.a. formidlingen af fagligt stof til en bredere offentlighed, der er beskrevet i kapitel 6.

I kraft af sin position som ministeriets øverste embedsmand indtager departementschefen den centrale rolle som sparringspartner for ministeren i både faglige og politisk-taktiske spørgsmål. Det er udvalgets vurdering, at departementschefens funktion som rådgiver og sparringspartner for ministeren har gennemgået en væsentlig ændring over tid, således at departementschefen i stigende grad rådgiver om politisk-taktiske spørgsmål. Denne udvikling foregår gradvist, men særligt i 1960'erne og 1980'erne synes rådgivningsrollen at have været i udvikling. Generelt afspejler udviklingen en stor tilpasningsdygtighed, hvor ministrenes ønsker om en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning er imødekommet.

Oplysninger fra den nuværende gruppe af departementschefer viser, at departementscheferne i dag går tæt ind i politisk-taktiske spørgsmål. Departementscheferne rådgiver således om form og timing ved lancering af politiske tiltag, og om hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i relation til forskellige aktører i det politiske system. Godt halvdelen af departementscheferne rådgiver endvidere om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti.

Kombinationen af funktionen som rådgiver for ministeren og funktionen som chef for forvaltningen i én stilling – departementschefens – er et særligt træk ved det danske politisk-administrative system. Denne kombination sikrer, at departementschefen i sin rådgivning kan tage hensyn til de faktiske muligheder for at gennemføre politikken og styrker muligheden for, at en vedtagen politik, der kan være formuleret som generelle mål, rent faktisk bliver realiseret.

Det er udvalgets vurdering, at departementschefernes øgede inddragelse i politisk-taktisk rådgivning må ses som en følge af dels den beskrevne udvikling i relationerne til bl.a. Folketinget og medierne, som stiller ændrede krav til rådgivningen, dels ønsket blandt ministrene om i højere grad at modtage en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning.

Samtidig har det kunnet konstateres, at departementschefsstillingens karakter af livstidsstilling er ændret. Departementschefernes gennemsnitlige anciennitet har været faldende siden midten af 70'erne og er i dag næsten halveret, hvis der sammenlignes med departementschefernes gennemsnitlige anciennitet i 1960. Det opleves endvidere ikke længere som utænkeligt, at en minister kan vælge at få en ny departementschef, hvis samarbejdsforholdet ikke er tilfredsstillende. Det skal dog understreges, at det ikke er udvalgets indtryk, at departementschefers udnævnelse og fratræden er påvirket af partipolitiske kriterier.

8.2.3 Ministersekretariaternes udvikling

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.

Kerneopgaverne i ministersekretariatet og dertil knyttede sekretariatsfunktioner er såvel historisk som i dag praktisk bistand til ministeren, men til disse opgaver er der over tid tilføjet nye opgaver, således at ministersekretariaterne i stærkt varierende omfang og personafhængigt tillige yder faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Det skal dog understreges, at ministersekretariaternes rådgivning typisk vil være af en mere kortsigtet og mindre substantiel karakter end den, departementschefen yder, ligesom ministersekretariaternes rådgivning vil have en mindre forpligtende karakter end departementschefens.

Over tid er ministersekretariaterne blevet udbygget, således at der f.eks. typisk er mere end én ministersekretær. Den nyeste udviklingstendens er, at der tillige ansættes informations- og pressemedarbejdere i

ministersekretariaterne til at varetage kontakten til pressen og til at rådgive ministeren i mediespørgsmål.

I takt med at ministersekretariatet har ændret rolle, har ministrene i større udstrækning valgt at øve indflydelse på valget af ministersekretærer. Hvor det tidligere var udgangspunktet, at departementschefen alene bestemte, hvem der skulle være ministersekretær, synes det i dag at være almindelig praksis, at ministeren selv vælger ministersekretær og f.eks. præsenteres for flere kandidater.

I relation til medierne varetager ministersekretariaterne en vigtig rolle, i kraft af at journalister typisk vil henvende sig til ministersekretariatet med spørgsmål, for at indhente oplysninger eller få tid til et interview med ministeren. Flere ministersekretariater varetager tillige en mere aktiv rolle i forhold til medierne, f.eks. ved at svare på spørgsmål fra pressen eller ved selv at tage kontakt til journalister for at oplyse om ministerens politik.

Internt i ministeriet varetager ministersekretariatet en koordinerende funktion ved at formidle ministerens afgørelser og holdninger til det øvrige embedsværk og ved at formidle embedsværkets indstillinger til ministeren. Denne funktion som forbindelsesled mellem ministeriet og ministeren foregår i tæt samspil med departementschefen.

Gennem kontakten til ministeriets omgivelser i form af folketingspolitikere, presse og organisationsrepræsentanter vil ministersekretariaterne opnå et godt kendskab til det politiske system, hvilket må ses som forudsætningen for, at ministersekretariaterne er i stand til at give ministrene politisk-taktisk rådgivning.

Det er udvalgets vurdering, at den udvikling, ministersekretariaterne har gennemgået, som en af flere faktorer har bidraget til at imødekomme de krav til bedre bistand og øget rådgivning, som ministrene har haft.

8.2.4 Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau. Ved det politiske niveau har udvalget valgt ikke alene at forstå relationer til Folketinget, men tillige relationer til EU og interesseorganisationer. Udvalget har endvidere valgt at fokusere på de tilfælde, hvor departementschefer optræder som stedfortrædere for ministeren.

Som led i udvalgsarbejdet er det blevet undersøgt, i hvilket omfang især departementschefer agerer på vegne af ministeren, og i hvilket omfang dette sker i relation til det politiske niveau.

På baggrund af undersøgelserne er det udvalgets konklusion, at det må betegnes som normal praksis, at departementschefer agerer på vegne af ministeren i relation til interesseorganisationer. Forhandlinger med oppositionspartier på vegne af ministeren forekommer tillige, men for de fleste departementschefers vedkommende meget sjældent.

Det er udvalgets indtryk, at der ikke opstår tvivl om departementschefens beføjelser, når denne agerer på vegne af ministeren. Departementschefen opleves i sådanne situationer som ministerens talerør. Embedsmænd opleves ligeledes som ministerens talerør, når tekniske detaljer i en aftale, efter at aftalens hovedpunkter er aftalt mellem ministeren og Folketingets partier, forhandles mellem partiernes ordførere og embedsmænd i en styrelse eller et fagkontor i departementet.

I relation til EU har det siden Danmarks indtræden i EF været almindeligt, at departementschefer deltager i ministerrådsmøder på vegne af ministeren, hvis ministeren er forhindret i selv at deltage. I det nuværende departementschefskollegium er det således halvdelen af departementscheferne, som ofte eller af og til forhandler på vegne af ministeren i EU.

På baggrund af udvalgets høring og de interviews, der er gennemført, er det udvalgets indtryk, at det ikke medfører tvivl om danske forhandlingspositioner, at det er embedsmænd og ikke ministeren selv, der deltager i EU-møder. Det er tværtimod blevet fremhævet, at de øvrige EU-lande kender det danske system og derfor ved, at en embedsmand forhandler inden for de grænser, Europaudvalgets mandat sætter.

Retligt set er der intet, som hindrer, at embedsmænd agerer på vegne af ministeren. Som det er beskrevet i kapitel 6, fastlægges den kompetence, embedsmænd har, når de agerer på vegne af ministeren, ved delegation fra denne.

Det er endvidere blevet beskrevet, at såvel minister som embedsmænd kan ifalde et ansvar. Med udgangspunkt i bredere forvaltningsmæssige synspunkter kan man imidlertid stille det spørgsmål, om der bør fastlægges grænser for embedsmænds ageren på vegne af ministeren for at fastholde en klar rollefordeling mellem ministre og embedsmænd.

I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration, som en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund afgav i 1993, blev der foreslået en sådan grænse for embedsmænds ageren på vegne af ministeren. [108] Arbejdsgruppen advarede imod, at embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller, og anbefalede, at embedsmændene som hovedregel kommunikerer med deres politiske ledelse, der herefter kommunikerer med andre politikere. Arbejdsgruppen anbefalede endvidere, at et tilsvarende princip bliver fulgt i kommunikation med andre, f.eks. interesseorganisationer eller med pressen, hvis den pågældende kommunikation er af udpræget politisk karakter. I betænkningen begrundes grænsedragningen med, at rådgivningen må ske på en sådan måde, at embedsmandskorpsets integritet og troværdighed beskyttes, idet dette ses som en forudsætning for, at der kan være tillid til objektiviteten og korrektheden i administrationens arbejde.

Udvalget er enig i, at det er betænkeligt, hvis embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager en politikerrolle, men er af den opfattelse, at der ikke kan opstilles noget fast princip for, i hvilket omfang embedsmænd kan agere på vegne af ministeren i forhold til det politiske niveau. Det må være den enkelte minister, som vurderer, i hvilket omfang en sådan delegation kan komme på tale. Det er dog vigtigt, at der ikke kan herske tvivl om, at embedsmanden handler efter delegation fra ministeren, og at der mellem ministeren og embedsmanden er en klar forståelse af, inden for hvilke grænser embedsmanden kan handle. Det skal i forlængelse af dette understreges, at eventuelle tvivlsspørgsmål i relation til delegationens rækkevidde under forhandlingerne bør forelægges for ministeren.

Embedsmænds ageren på vegne af ministeren i EU udgør en særlig problemstilling, som er blevet fremhævet af flere interviewpersoner. Spørgsmålet er dels, om det svækker den danske forhandlingsposition, at danske embedsmænd træder i stedet for ministeren ved ministerrådsmøder, dels om danske embedsmænd i kraft af, at de agerer på vegne af ministeren, kommer til at træffe politiske afgørelser.

Som nævnt ovenfor, skaber det næppe tvivl om de danske forhandlingspositioner, at det er embedsmænd og ikke politikere, der deltager ved ministerrådsmøder. Det danske system, hvor ministeren gives et forhandlingsmandat i Europaudvalget, er kendt og accepteret i de øvrige EU-lande. Det er endvidere udvalgets vurdering, at det ikke har betydning for mulighederne for at påvirke forhandlingsresultatet, at embedsmænd træder i stedet for ministeren. De øvrige EU-landes ministre vil således ofte selv være repræsenteret ved stedfortrædere som f.eks. statssekretærer.

Ved vurderingen af, om embedsmænd i forhandlinger i EU træffer politiske afgørelser, må det i særlig grad være forhandlingsmandatet og dets anvendelse, der påkalder sig interesse.

Udvalget er blevet præsenteret for det synspunkt, at alle mandater kræver en fortolkning, og at der i denne fortolkning ligger en politisk vurdering og vægtning. Over for dette vil udvalget fremhæve, at såvel den danske beslutningsproces i EU-anliggender som forhandlingsforløbet i EU muliggør, at embedsmænd har gode muligheder for at fortolke mandatet uden at skulle træffe selvstændige politiske beslutninger. Den forudgående debat i Europaudvalget vil således være kendt af embedsmændene, ligesom det ofte vil være muligt under forhandlingerne at tage kontakt til ministeren, hvis der skulle opstå tvivl om fortolkningen af mandatet. Det skal i den forbindelse understreges, at udvalget ikke har kendskab til, at danske forhandlingsresultater er blevet kritiseret, fordi det har været embedsmænd og ikke ministre, der har ført forhandlingerne på Danmarks vegne.

8.2.5 Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd

Som beskrevet i kapitel 6, er det normal praksis i dag, at embedsmænd ledsager ministeren i samråd. I 1997 var der således kun 5 ministerier, hvor embedsmænd aldrig ledsagede ministeren i samråd. Også historisk har embedsmænd ledsaget ministeren i samråd, dog aldrig i et omfang, som svarer til det nuværende. Indførelsen af de stående udvalg i 1972 markerer således et vendepunkt.

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd. Udvalgets undersøgelser efterlader det indtryk, at embedsmænd spiller meget forskellige roller i samråd afhængigt af udvalgets og ministerens ønsker. Der er for det første embedsmænd, som deltager i samråd

med det primære sigte at tage notater for at sikre, at ministeren efterfølgende har et referat af samrådets forløb, og at dette viderebringes til ministeriet. En sådan rolle varetages f.eks. ofte af ministersekretæren, hvis denne er med i samråd. Der er for det andet embedsmænd, der deltager for at fungere som faglige eksperter, ministeren og udvalget kan stille spørgsmål til undervejs i samrådet.

Traditionelt har embedsmænd alene givet faktuelle oplysninger til ministeren under samrådet og eventuelt til udvalget, hvis udvalgsformanden har accepteret det. I det omfang embedsmænd har mulighed for at ytre sig under samrådet, har kommunikationen med udvalget som hovedregel stadig faktuel karakter. Der er dog også eksempler på, at embedsmænd er blevet bedt om bredere faglige vurderinger eller ligefrem er blevet inddraget i udvalgets diskussion.

Både blandt nuværende og tidligere ministre og blandt medlemmer af Folketingets udvalg, herunder udvalgsformænd, er der meget forskellige holdninger til spørgsmålet om embedsmænds ledsagelse af ministeren i samråd. Dette afspejles i, at der er ministre, som af princip ikke tager embedsmænd i samråd, og ministre, som altid har embedsmænd med i samråd, og som i vid udstrækning vælger at inddrage embedsmændene i samrådet.

Som argument for at medtage embedsmænd er det over for udvalget blevet fremhævet, at de meget tekniske og detaljerede spørgsmål, der ofte behandles under samråd, kan kræve bistand fra embedsmænd, hvis ministeren skal være i stand til at give et fyldestgørende svar til udvalget.

I samspillet mellem Folketinget og minister kan det endvidere være en lettelse, at der deltager embedsmænd i samråd, da dette giver mulighed for at få spørgsmål besvaret umiddelbart og ikke gennem skriftlig kommunikation mellem udvalget og ministeren. Særligt i Europaudvalget, hvor der skal afgives et mandat, er dette et væsentligt argument for at medtage embedsmænd.

Endelig er det blevet understreget over for udvalget, at det er af stor betydning for embedsværkets forståelse for Folketingets arbejde og for den interne koordination og arbejdstilrettelæggelse i ministeriet, at der deltager embedsmænd under samråd.

Som argument imod at embedsmænd ledsager ministre i samråd, er det over for udvalget primært blevet fremhævet, at embedsmænd dermed risikerer at blive deltagere i et politisk spil, samt at embedsmænds deltagelse i samråd kan ses som en medvirkende årsag til, at udvalgene i stadig højere grad beskæftiger sig med enkeltsager, tekniske spørgsmål og administrative forhold.

Det er udvalgets vurdering, at det kan have nogle uheldige konsekvenser, at embedsmænd i stigende omfang ledsager ministeren i samråd. Udvalget finder især anledning til at fremhæve, at embedsmænd, hvis de varetager en rolle, som går ud over at tage notater til ministeren og ministeriets brug eller at svare på opklarende spørgsmål fra ministeren, i samråd kan blive inddraget i et politisk spil mellem Folketinget og ministeren, og dermed blive afkrævet svar på spørgsmål, der i deres natur er mere politiske end faktuelle. Dette må særligt ses i relation til, at samråd kan have den funktion at afklare, om der er grundlag for at kritisere ministeren.

Det er udvalgets konklusion, at det næppe er muligt at opstille noget fast princip for, om embedsmænd bør ledsage deres minister i samråd eller ej. Det må være Folketingets udvalg og ministrene, som i forening fastlægger, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd.

Hvis embedsmænd ledsager ministeren i samråd, vil udvalget anbefale, at embedsmænds besvarelser af spørgsmål fra folketingsudvalgets medlemmer i hovedsagen reserveres tekniske, faktuelle eller specifikt juridiske aspekter.

8.3 Ministerielle systemers udvikling i Sverige, Norge og Storbritannien

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget foretage en beskrivelse og analyse af ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen. Betænkningens kapitel 7 indeholder en beskrivelse af ministerielle systemers udvikling i Sverige, Norge og Storbritannien.

Det er et fællestræk for udviklingen i de tre landes ministerielle systemer, at der med tiden er indført statssekretærer (for Storbritanniens vedkommende juniorministre) og politiske rådgivere. Generelt synes denne ordning at fungere tilfredsstillende.

De statssekretærordninger, som kendes fra andre lande, er forskellige. Til trods herfor er der en række fællestræk, som karakteriserer en ordning med statssekretærer.

Statssekretæren har for det første instruktionsbeføjelser over for embedsværket. Dette betyder, at statssekretæren er noget andet og mere end en særlig rådgiver for ministeren.

Statssekretæren vil for det andet indtage en ledende rolle i departementet, enten i fællesskab med ministeren eller som ansvarlig for et særskilt område i departementet. Karakteren af denne rolle kan imidlertid variere. Det ene yderpunkt er rollen som politisk embedsmand, der går tæt ind i sagsbehandlingen og fungerer som ministeriets daglige leder. Det andet yderpunkt er en rolle, hvor statssekretæren primært fungerer som politiker og dermed alene fastsætter overordnede politiske mål og varetager udadvendte funktioner.

Statssekretæren vil for det tredje fungere som ministerens stedfortræder ved møder i såvel nationalt som internationalt regi.

Endelig vil statssekretæren kunne optræde i medierne og offentligheden med selvstændige politiske vurderinger. I hvilket omfang, dette sker, vil afhænge af arbejdsdelingen mellem minister og statssekretær, f.eks. om statssekretæren har ansvar for et selvstændigt område i departementet.

Trods forskelle landene imellem er der i lighed med statssekretærerne en række fællestræk, som kendetegner anvendelsen af politiske rådgivere, hvad enten disse betegnes som politiske rådgivere, politisk sagkyndige eller andet.

De politiske rådgivere er til forskel fra statssekretærerne kendetegnet ved ikke at have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk. Typisk rekrutteres de blandt yngre partimedlemmer, der ikke har samme erfaring som en statssekretær. En politisk rådgiver kan dog også være ekspert inden for sit felt og primært blive rekrutteret i kraft af denne ekspertise.

De politiske rådgiveres opgaver varierer. Rådgivningen af ministeren er selvsagt af stor vigtighed, men derudover vil politiske rådgivere ofte have en central funktion som forbindelsesled til ministerens parti, organisationer, pressen o.l. Endelig vil politiske rådgivere kunne have ansvaret for forberedelsen af større politiske initiativer for ministeren.

I såvel Sverige og Norge som Storbritannien har der været en tendens til, at antallet af politiske rådgivere er øget over tid. En minister vil derfor kunne have flere politiske rådgivere, som i givet fald kan være rekrutteret ud fra forskellige kriterier.

I nogle tilfælde vil posten som politisk rådgiver være et første skridt på vejen til en karriere som politiker. I Norge og Sverige har flere statssekretærer f.eks. en baggrund som politisk rådgiver. Denne uddannelsesfunktion understreges af, at rekrutteringen primært sker blandt yngre, lovende partimedlemmer.

Det er udvalgets indtryk, at de tre lande trods ligheder har fulgt hver deres udviklingsspor, og at samspillet mellem ministre, statssekretærer/juniorministre, politiske rådgivere og det faste embedsværk derfor foregår forskelligt. Især den rolle, som det faste embedsværk tildeles i rådgivningen af ministrene, varierer betydeligt.

I sammenligning med de tre lande må den danske udvikling betegnes som unik derved, at der ikke er indført hverken statssekretærer eller politiske rådgivere. Udvalget finder det imidlertid væsentligt at understrege, at den danske udvikling har indebåret, at en række af de opgaver, som i de tre beskrevne lande løses af politisk udpegede, i Danmark løses af det faste embedsværk. Dette betyder, at den politisk-taktiske og den faglige rådgivning er integreret, ligesom både rådgivningen og gennemførelsen af ministerens politik varetages af embedsværket, hvilket af flere af de interviewede ministre og embedsmænd er blevet fremhævet som en fordel. Sammenkædningen af den politisk-taktiske og faglige rådgivning kan imidlertid i specielle situationer indebære en fare for, at danske embedsmænd ikke i tilstrækkeligt omfang værner om faglige synspunkter i deres rådgivning af ministrene. Danske embedsmænd er dog meget opmærksomme på denne risiko.

8.4 Særlige rådgivere for ministeren

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.

Indledningsvis finder udvalget anledning til at understrege, at det er en ministers ret at vælge særlige rådgivere. Dette følger af ministerens funktion som øverste forvaltningschef i ministeriet. Som øverste chef for ministeriet har ministeren et krav på rådgivning af såvel faglig som politisk-taktisk karakter. Ministeren kan derfor, hvis det skønnes nødvendigt, knytte rådgivere til sig, som besidder en særlig kunnen eller erfaring, herunder partipolitisk baggrund, erfaring med informationsarbejde, ekspertise inden for et felt, som ministeriet normalt ikke beskæftiger sig med o.l.

I de tilfælde, hvor en minister har valgt at rekruttere en særlig rådgiver, og hvor det har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen, har det ofte givet anledning til kritik i offentligheden. Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at kendskab til ministerens parti og politiske bagland ligesom andre særlige erfaringer kan være en kvalifikation ved rådgivningen af ministeren.

Det er udvalgets opfattelse, at ansættelsen af særlige rådgivere for at sikre klare spilleregler og åbenhed om ansættelsen fremover bør opfylde følgende krav:

- 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 og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår.
- Opslagsreglerne bør følges ved ansættelsen af særlige rådgivere.

Udvalgets anbefalinger uddybes i det følgende.

8.4.1 Hvad er en særlig rådgiver?

Særlige rådgivere er af udvalget blevet defineret som rådgivere for ministeren, der enten er særlige i kraft af de rådgivningsfunktioner, de varetager, eller særlige i kraft af deres rekruttering.

Med definitionen ønsker udvalget at understrege, at særlige rådgivere kan rekrutteres såvel inden for som uden for embedsværket og med eller uden hensyntagen til partipolitisk tilhørsforhold.

Det skal bemærkes, at det er udvalgets opfattelse, at statssekretærordningen eller en ordning med juniorministre ikke falder inden for begrebet særlige rådgivere, idet hverken statssekretærens eller juniorministerens primære opgave er rådgivning af ministeren, men aflastning af denne, herunder særligt i relation til rollen som forvaltningschef. Udvalget finder dog anledning til at understrege, at udvalgets høring og de gennemførte interviews med tidligere ministre ikke giver grundlag for den konklusion, at der er noget ønske om statssekretærer eller lignende i Danmark. Som nævnt ovenfor er det endvidere udvalgets opfattelse, at mange af de opgaver, som i andre lande varetages af statssekretærer, i Danmark er integreret i den brede ministerbetjening, som udøves af departementscheferne og det øvrige embedsværk.

8.4.2 Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren

Med udgangspunkt i ovenstående definition af særlige rådgivere er det udvalgets opfattelse, at der hidtil har været anvendt fire typer af særlige rådgivere for ministeren i den danske centraladministration.

Den første type af særlige rådgivere, udvalget har kendskab til, er embedsmænd, der i kraft af god ”kemi” med ministeren eller særlige kvalifikationer kommer til at stå denne særlig nær.

Der har for det andet været en kategori af særlige rådgivere, som f.eks. informationsmedarbejdere, der rekrutteres uden for centraladministrationen til en bestemt funktion, men som ikke har en partipolitisk baggrund.

Der har for det tredje været eksempler på særlige rådgivere, der er blevet rekrutteret inden for centraladministrationen til stillinger i ministerens nærhed, og hvor partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen.

Endelig har der været særlige rådgivere, der er blevet rekrutteret uden for centraladministrationen, og hvor partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen.

Det skal bemærkes, at det alene har været de rekrutteringer, hvor det har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et vigtigt kriterium, der har givet anledning til offentlig debat og kritik. Det er endvidere udvalgets vurdering, at det primært er denne type af ansættelser, der må give anledning til overvejelser om ansættelses- og fratrædelsesvilkår og åbenhed om ansættelsen. I praksis vil det dog være svært at skelne mellem de forskellige typer af særlige rådgivere.

Blandt de forskellige former for særlige rådgivere for ministeren er det alene muligt med sikkerhed at pege på tendenser med hensyn til ansættelsen af informationsmedarbejdere. Udvalgets undersøgelser viser således, at der i de senere år i stigende omfang er blevet ansat sådanne rådgivere for ministrene. Tidlige eksempler på ansættelse af ”redaktører” eller pressemedarbejdere findes dog allerede i 1950'erne i bl.a. Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Udvalgets undersøgelser viser endvidere, at mange ministre betragter deres informationsmedarbejdere som centrale rådgivere.

Det er ikke på samme måde muligt med sikkerhed at pege på tendenser i forbindelse med embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Som det er beskrevet i kapitel 6, er det udvalgets opfattelse, at der altid har eksisteret tilfælde, hvor der er opstået en tæt relation mellem en embedsmand og en minister, således at den pågældende embedsmand har fået en priviligeret adgang til at rådgive ministeren. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at ministre i nyere tid i større grad har søgt indflydelse på valget af deres nærmeste medarbejdere og rådgivere i embedsværket.

Som beskrevet i kapitel 6 er det ligeledes ganske vanskeligt at tegne et præcist billede af tendenserne med hensyn til brug af særlige rådgivere med partipolitisk baggrund. På baggrund af de interviews, der er gennemført som led i udvalgsarbejdet, er det imidlertid udvalgets konklusion, at der næppe kan iagttages væsentlige ændringer over tid, men at der sandsynligvis har fundet en mindre stigning sted i 1980'erne og 1990'erne. Det danske system er dog både historisk og i dag kendetegnet ved, at det er ganske få personer, som rekrutteres i kraft af deres partipolitiske baggrund.

8.4.3 Fordele og ulemper ved anvendelse af særlige rådgivere i ministerbetjeningen

Ved vurderingen af de fordele og ulemper, der er forbundet med rekruttering af særlige rådgivere, er det udvalgets opfattelse, at de udviklingstendenser, som er beskrevet i de ovenstående afsnit, må indgå som et væsentligt element. Såvel udbygningen af ministersekretariaterne som departementschefernes stigende inddragelse i politisk-taktiske overvejelser er udtryk for en udvikling, hvor ministrenes ønsker om bedre bistand og rådgivning i vid udstrækning er imødekommet. Spørgsmålet om indførelse af særlige rådgivere for ministeren kan derfor ikke betragtes isoleret, men må ses i relation til den rådgivning og bistand til ministeren, som det nuværende system yder.

Det skal endvidere understreges, at det nuværende system hidtil har vist sig fleksibelt i de tilfælde, hvor en minister ønskede en særlig rådgiver, hvad enten den særlige rådgiver er blevet rekrutteret med udgangspunkt i partipolitiske kriterier eller ej.

For den enkelte minister vil der 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. En tidligere særlig rådgiver har over for udvalget beskrevet det sådan, at den særlige rådgiver kan fungere som en ”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.

De ulemper, der knytter sig til brugen af særlige rådgivere, kan ligeledes sammenfattes i to hovedgrupper.

Anvendelsen af særlige rådgivere kan for det første være forbundet med ulemper, hvis der ikke er klare spilleregler for de pågældendes kompetence og funktioner. Udvalget finder særligt anledning til at understrege, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke må føre til tvivl om ledelsesforholdene i departementet. Det vurderes, at der altid vil være en fare for, at en sådan tvivl opstår, også selvom instruktionsbeføjelser og samspillet mellem den særlige rådgiver og departementets ledelse formelt er fastlagt. Det er derfor væsentligt, at ikke alene de formelle betingelser for ansættelsesforholdet er afklaret, men at også den reelle position, som den pågældende rådgiver er tiltænkt i ministeriet, er gjort klart fra starten, herunder hvilke typer af opgaver den særlige rådgiver forventes at varetage i forhold til ministeren.

Anvendelsen af særlige rådgivere kan for det andet være forbundet med ulemper, hvis antallet af særlige rådgivere øges væsentligt. I flere af de lande, hvor der anvendes politiske rådgivere, har der kunnet iagttages en stadig vækst i antallet af sådanne rådgivere. Det er udvalgets vurdering, 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.

8.4.4 Vilkår ved ansættelsen af særlige rådgivere for ministeren

I beskrivelsen af de hidtidige særlige rådgivere for ministeren har udvalget valgt at lægge vægt på, at det i praksis ofte vil være vanskeligt at trække en klar grænse mellem særlige rådgivere, der primært er rekrutteret med udgangspunkt i partipolitiske kriterier, og særlige rådgivere, som ikke er det, ligesom særlige rådgivere kan rekrutteres både inden for og uden for centraladministrationen.

Udvalget har overvejet, om der bør gælde særlige regler for ansættelses- og fratrædelsesvilkår for alle typer af særlige rådgivere eller alene for særlige rådgivere, hvor partipolitisk baggrund indgår som et kriterium, og som rekrutteres uden for centraladministrationen. For sidstnævnte afgrænsning taler, at det primært er denne type af særlige rådgivere, der adskiller sig fra almindelige embedsmænd. Der kunne derfor især være et behov for klare regler for ansættelses- og fratrædelsesvilkår for disse særlige rådgivere. Udvalget har dog fundet det vanskeligt at foretage en sådan afgrænsning i praksis p.g.a de flydende grænser mellem særlige rådgivere, der rekrutteres på baggrund af partipolitiske kriterier, og særlige rådgivere, som rekrutteres på baggrund af andre kriterier. Det må endvidere indgå i overvejelserne, at særlige rådgivere, der ikke har en partipolitisk baggrund, af efterfølgende ministre kan blive oplevet som lige så tæt forbundet til den foregående minister som særlige rådgivere med partipolitisk baggrund.

På baggrund af ovenstående vil udvalget anbefale, at ansættelsen af særlige rådgivere fremover sker efter fælles retningslinier, hvad enten partipolitisk tilhørsforhold indgår som et kriterium ved ansættelsen eller ej, og hvad enten de pågældende særlige rådgivere rekrutteres inden for eller uden for centraladministrationen.

Det er udvalgets opfattelse, at alle særlige rådgivere fremover bør ansættes efter følgende retningslinier:

Særlige rådgivere bør for det første ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner. Dermed klargøres det, at den særlige rådgiver er knyttet til ministeren og løser særlige rådgivningsfunktioner i relation til denne.

Særlige rådgivere bør for det andet ansættes uden instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk i linien, således at der ikke opstår tvivl om ledelsesforholdene i departementet. Hvis en særlig rådgiver tildeles instruktionsbeføjelser, bør disse beføjelser alene gælde over for ansatte i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.

Endelig bør særlige rådgivere i ministersekretariatet og dertil knyttede stabsfunktioner ansættes i tidsbegrænsede

stillinger og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår. En tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet for særlige rådgivere vil således sikre, at kommende ministre ikke bindes af tidligere ministres valg af nære medarbejdere i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner. Dette vil dels kunne ske ved en normal tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet, dels ved at knytte ansættelsesforholdet til ministerens funktionsperiode. Det må bero på en konkret vurdering, hvilken tidsbegrænsning der er mest hensigtsmæssig at knytte til stillingen. Anvendelsen af normal tidsbegrænsning vil især kunne komme på tale i tilfælde, hvor den særlige rådgiver rekrutteres i kraft af særlige faglige kvalifikationer, der må forventes også at kunne være af relevans for kommende ministre. I begge tilfælde bør det i ansættelseskontrakten præciseres, at ansættelsesforholdet kan bringes til ophør i ansættelsesperioden.

Særlige rådgivere, som rekrutteres uden for centraladministrationen, må ved udløbet af den tidsbegrænsede ansættelse eller ved opsigelse forinden forlade ministeriet, mens særlige rådgivere, der er rekrutteret fra centraladministrationen, vil kunne vende tilbage til normal ansættelse i ministeriet eller i den øvrige centraladministration, hvis der er aftalt tjenestefrihed eller en tilbagegangsret for den pågældende.

Ovenstående principper vil kunne gennemføres inden for de nuværende ansættelses- og fratrædelsesvilkår for statsligt ansatte. Udvalget ser således ingen grund til, at der i øvrigt udformes specielle regler for særlige rådgivere.

8.4.5 Særligt om hjemmelsgrundlag og opslag

I relation til ansættelsen af særlige rådgivere har spørgsmålet været rejst, om ansættelser, hvor partipolitisk baggrund indgår som et vigtigt kriterium, strider imod den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod magtfordrejning.

I den forvaltningsretlige litteratur kan man finde støtte for det synspunkt, at ministeren ikke kan tage hensyn til partipolitisk baggrund ved rekrutteringen af særlige rådgivere. Partipolitisk tilhørsforhold betragtes således som et usagligt hensyn ved rekruttering til stillinger i offentlig forvaltning, sålænge der ikke er tilvejebragt et særskilt retsgrundlag.

Efter udvalgets opfattelse må det betragtes som 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 til en stilling som særlig rådgiver for ministeren at tage hensyn til de specielle kvalifikationer, den pågældende kan have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse.

Det er udvalgets opfattelse, at ministeren vil kunne ansætte en særlig rådgiver med partipolitisk baggrund uden at tilvejebringe et særskilt hjemmelsgrundlag, hvis ovennævnte forudsætning er opfyldt.

Ansættelse af særlige rådgivere, der typisk vil ske i henhold til overenskomst, rejser tillige det spørgsmål, om offentligt opslag er påkrævet.

Det følger af Finansministeriets cirkulære om stillingsopslag, at stillinger som altovervejende hovedregel bør opslås offentligt ved ansættelse af overenskomstansatte i staten. [109] Opslag kan alene udelades, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren er af så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kan antages at fremkalde egnede ansøgere, eller hvis der i lovgivningen eller i medfør heraf er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til råd og nævn. Ansættelsen af særlige rådgivere vil som hovedregel ikke falde ind under disse undtagelsesbestemmelser.

Udvalget lægger vægt på, at der sikres åbenhed om ansættelsen af særlige rådgivere. Dette kan opnås gennem de nuværende opslagsregler. Det er derfor udvalgets overvejende opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre reglerne om opslag, således at der gøres undtagelser for særlige rådgivere.

Bilag

Bilag 1

Deltagere ved udvalgets høring den 25. november 1997:

Svend Auken. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 1971. Arbejdsminister 1977-1982; miljøminister 1993-94; miljø- og energiminister siden 1994.

Nils Bernstein. Departementschef i Administrationsdepartementet 1984-86; departementschef i Landbrugsministeriet 1986-94; departementschef i Landbrugs- og Fiskeriministeriet 1994-96; departementschef i Statsministeriet siden 1996.

Jørgen Grønnegård Christensen. Professor i forvaltningslære ved Århus Universitet siden 1984.

Johannes Due. Amtskommunaldirektør i Vejle Amtskommune 1988-90; departementschef i Socialministeriet 1990-96; adm. direktør for DJØF 1996-1997; direktør i Sygeforsikringen Danmark siden 1998.

Michael Christiansen. Departementschef i Forsvarsministeriet 1988-92; chef for Det Kgl. Teater siden 1993.

Hans Engell. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti siden 1984. Forsvarsminister 1982-87; justitsminister 1989-93.

Aage Frandsen. Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti 1971-75, 1987-90 og siden 1994.

Marianne Jelved. Medlem af Folketinget for Det Radikale Venstre siden 1987. Økonomiminister siden 1993, tillige minister for nordisk samarbejde siden 1994.

Anders Fogh Rasmussen. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1978. Skatteminister 1987-1992, tillige økonomiminister 1990-92.

Bilag 2

Liste over gennemførte interviews:

Anton Beck. Informationsmedarbejder i Miljø- og Energiministeriets departement.

Jens Christensen. Udenrigsråd og chef for Udenrigsministeriets Økonomisk-Politiske Afdeling 1964-71 samt chef for Markedssekretariatet 1966; chef for Departementet for Udenrigsøkonomi 1971-77.

Peter Duetoft. Medlem af Folketinget for Centrum-Demokraterne siden 1988; formand for Folketingets Energipolitiske Udvalg 1988-90; formand for Udenrigspolitisk Nævn 1993-94; næstformand i Markedsudvalget 1991-94; formand for Finansudvalget siden 1994.

Bjørn Elmquist. Medlem af Folketinget for Venstre 1979-90 og for Det Radikale Venstre 1994-98; formand for Folketingets Etiske Udvalg 1985-87; formand for Udenrigspolitisk Nævn 1987-90; formand for Retsudvalget 1994-98.

Ove Fich. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet siden 1990; formand for Europaudvalget 1994-98.

Steen Gade. Medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti siden 1981; formand for Miljøudvalget siden 1994.

Bertel Haarder. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975; medlem af Europa-Parlamentet siden 1994; undervisningsminister 1982-93; tillige forskningsminister 1987-93.

Helge Hjortdal. Ministersekretær i Statsministeriet 1956-64, fg. kontorchef 1964, udnævnt 1965; chef for Folketingets Bureau 1966-90; Folketingets direktør 1990-94.

Britta Schall Holberg. Medlem af Folketinget for Venstre 1983-88; indenrigsminister 1982-86; landbrugsminister 1986-87.

Svend Erik Hovmand. Medlem af Folketinget for Venstre siden 1975; formand for Folketingets Finansudvalg 1982-86 og 1988-90; formand for Folketingets Kontroludvalg vedr. Efterretningstjenesterne 1993-98; redaktør i Statsministeriet 1974-75; energiminister 1986-88; boligminister 1990-93.

Anker Jørgensen. Medlem af Folketinget for Socialdemokratiet 1964-94; statsminister 1972-73 og 1975-82; tillige udenrigsminister juli-august 1978.

Eigil Jørgensen. Departementschef i Statsministeriet 1965-73; direktør for Udenrigsministeriet 1974-1983.

Kenneth Bo Jørgensen. Informationsmedarbejder i Undervisningsministeriet siden 1986.

Holger Lavesen. Departementschef i Ministeriet for Forureningsbekæmpelse 1971; departementschef i Miljøministeriet 1973-83; formand for bestyrelsen for DONG 1983-95, adm. direktør siden 1995.

Søren-Ole Olsen. Sekretær i Statsministeriet 1960, ministersekretær 1964-69, konsulent 1973-81, kommiteret 1981-94, departementsråd 1994-96.

Erik Skov Pedersen. Ministersekretær i Arbejdsministeriet 1987-1989; ministersekretær i Finansministeriet 1989-91.

Ralf Pittelkow. Konsulent i Statsministeriet 1993-94. Politisk kommentator ved Morgenavisen Jyllands-Posten siden 1994.

Poul Schlüter. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1964-94; statsminister 1982-93; medlem af Europa-Parlamentet siden 1994.

Erik Ib Schmidt. Chef for Det Økonomiske Sekretariat 1951-64; chef for Departementet for Finansvæsen/Budgetdepartementet 1962-75.

Palle Simonsen. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1968-75 og 1977-89; formand for Folketingets Socialudvalg 1974-75; formand for Folketingets Forsvarsudvalg 1977; socialminister 1982-84; finansminister 1984-89; direktør for ATP siden 1989.

Jens Thomsen. Departementschef i Økonomiministeriet 1988-94; direktør i Danmarks Nationalbank siden 1995.

Nils Wilhjelm. Medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti 1987-89; industriminister 1986-89; adm. direktør for Industriens Realkreditfond siden 1989.

Bilag 3

Spørgsmål til ministrene

Spørgsmål 1
Hvad er din holdning til følgende udsagn?

1. *Mit ministerium udarbejder gerne 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 linie*

- Meget uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

3. *Mine embedsmænd rådgiver gerne om, hvordan min politik bedst fremmes i Folketinget*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

4. *Mine embedsmænd rådgiver gerne 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

5. *Når et oppositionsparti har kritiseret min politik i offentligheden, leverer mine embedsmænd af sig selv et svarudkast*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

6. *Mit ministerium er dårligt til at informere offentligheden om min politik*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

7. *Embedsmænd bør kun rådgive om det faglige, og ikke det politiske*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

8. *I samspillet mellem minister og embedsmænd 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)

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/ Chefen for ministersekretariatet				
Medierådgivere/ informationsmedarbejdere				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/ direktorater				
Afdelingschefer i styrelser/ direktorater				
Kontorchefer i styrelser/direktorater				
Fuldmægtige i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 4
Hvor tilfreds er du med den faglige rådgivning, du modtager?

- 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				
Medierådgivere/ informationsmedarbejdere				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/ direktorater				
Afdelingschefer i styrelser/ direktorater				
Kontorchefer i styrelser/direktorater				
Fuldmægtige i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 6
Hvor tilfreds er du med den politisk-taktiske rådgivning, du modtager?

- Meget utilfreds
- Utilfreds
- Hverken tilfreds eller utilfreds
- Tilfreds
- Meget tilfreds

Spørgsmål 7
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				
Interesseorganisationer				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 8
Har du i din tid som minister ansat en eller flere politiske medarbejdere?
(Med politiske medarbejdere menes medarbejdere, som primært rekrutteres i kraft af deres politiske tilhørsforhold).

- Ja
- Nej

Spørgsmål 9
(Hvis nej til spørgsmål 8)

- Kunne du tænke dig at ansætte politiske medarbejdere?
- Ja
- Nej

Spørgsmål 10
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				
Embedsværket				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 11
Eventuelle kommentarer:

Bilag 4

Ministrenes skønnede tidsanvendelse

Fordeling af ministrenes skønnede gennemsnitlige fordeling af arbejdstiden pr. ”normal dag/normal uge/normal måned”.

Opgaveområde og aktivitet:

A. Ministerens funktion som forvaltningschef

1. Ministerens varetagelse af interne ledelsesopgaver i ministeriet
   A. Møde alene med departementschefen og evt. andre embedsmænd fra ministeriet
   B. Læsning af notater, indstillinger m.v., som forelægges for ministeren, herunder underskrivning af post m.v.
   C. Avislæsning af andet generelt politisk informationsmateriale
   D. Læsning af indkommen post, der ikke er behandlet

2. Deltagelse i ministermøder, møder i regeringsudvalg samt møder med andre ministre med henblik på løsning af konkrete koordinationsproblemer, som ikke behandles i ministermøderegi m.v.

3. Varetagelse af relationerne til Folketinget, herunder
   A. Deltagelse i Folketingets forhandlinger i forbindelse med behandling af sager, som berører ministerens ressort
   B. Deltagelse i Folketingets forhandlinger som følge af generel mødepligt for gruppen i forbindelse med afstemninger
   C. Anden deltagelse i Folketingets forhandlinger
   D. Samråd med folketingsudvalg
   E. Deltagelse i gruppemøder
   F. Deltagelse i gruppeudvalgsmøder
   G. Deltagelse i andre aktiviteter med relation til Folketinget (specificeres)
4. Møder med interesseorganisationer, møder med rådgivende organisationer inden for ministeriets ressort samt med kommunale myndigheder og organisationer

5. Møder i EU-regi

6. Møder med internationale organisationer samt møder med repræsentanter for andre stater

7. Ministerens torsdagsmodtagelse/modtagelse af private borgere

8. Interviews til pressen, radio og TV

9. Deltagelse i middage, receptioner og lignende

B. Ministerens deltagelse i partiarbejde uden for Folketinget

1. Møder m.v. i ministerens valgkreds

2. Anden mødevirksomhed m.v. inden for partiets organisation

3. Evt. anden partivirksomhed (specificeres)

C. Andre opgaver end de under A. og B. nævnte (specificeres)

Bilag 5

Spørgsmål til departementschefer

Spørgsmål 1

Rådgiver du ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 2 (Hvis I nogen grad eller I høj grad til spørgsmål 1)
Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 3 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 1)
Er du alene om at rådgive politisk-taktisk?

- Ja
- Ja, næsten
- Nej

Spørgsmål 4 (Hvis *Ja, næsten* eller *Nej* til spørgsmål 3)
Hvilke andre personer rådgiver ministeren politisk-taktisk:
(kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Medierådgivere/informationsmedarbejdere
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- Kontorchefer i styrelser/direktorater
- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 5
Modtager ministeren bistand i relation til sit parti?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 6 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 5)
Ydes der bistand til ministeren i forhold til ministerens parti vedrørende:
(Kryds af)

- 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 i forbindelse med politiske forhandlinger
- Valgmateriale

- Andet, skriv hvad:

Spørgsmål 7
Hvordan vurderer du følgende udsagn?

1. *Ved lancering af politiske tiltag rådgiver jeg om lanceringens form og timing*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

2. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

3. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i Folketinget*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

4. *Jeg rådgiver om, hvordan min ministers politik bedst kan fremmes i regeringen*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

5. *Ministeren og jeg diskuterer, hvordan ministerens langsigtede politik skal udvikles*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

6. *Før et forslag til ny politik forelægges ministeren, tager jeg uformelle kontakter med interesseorganisationer for at afdække eventuelle barrierer*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

7. *Hvis en journalist ringer og spørger om min ministers holdning til en sag, svarer jeg gerne, hvis jeg er sikker på ministerens holdning*
    - Helt uenig
    - Uenig

- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

8. *Jeg tager selv kontakt til journalister for at gøre dem opmærksom på min ministers holdning til verserende sager*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

9. *Når et forslag til ny politik har fået grønt lys fra ministeren, tager jeg uformel kontakt med de relevante ordførere i partierne*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

10. *Når ministeren lancerer nye tiltag, sørger jeg for, at ministeren får bedst mulig presse*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

11. *Når der skal ansættes en ny ministersekretær, skeler jeg ikke kun til kandidaternes faglige meritter, men også til om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

12. *Sammen med ministeren deltager jeg i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

Spørgsmål 8
Hvad er din holdning til følgende påstand?

Hvis et medlem af ministerens folketingsgruppe ringer og beder om bistand i en sag, spørger jeg ministeren, om han eller hun ønsker, at embedsmændene skal bruge ressourcer til dette formål

- Ja, altid
- Ja, ofte

- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 9
Har du forhandlet på vegne af ministeren med oppositionspartier? (Med ”på vegne af” menes der uden ministerens tilstedeværelse)

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 10
Har du forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 11
Har du forhandlet på vegne af ministeren i EU?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 12
Deltager du, når ministeren er kaldt i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 13
Deltager der andre fra ministeriet i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 14 (Hvis Ja, altid, Ja ofte, Ja, af og til eller Ja, men meget sjældent til spørgsmål 13)
Hvem fra ministeriet deltager i samråd?
(Kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Medierådgivere/informationsmedarbejdere
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- Kontorchefer i styrelser/direktorater

- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 15
Svarer embedsmænd på spørgsmål fra udvalgsmedlemmerne, når ministeren er i samråd?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 16
Eventuelle kommentarer:

Bilag 6

Spørgsmål til ministersekretariater

(Udfyldes af ministersekretæren, 1. ministersekretær eller chefen for ministersekretariatet)

Spørgsmål 1
Hvor mange er i alt ansat i ministersekretariatet?
Angiv: _____

Spørgsmål 2
Hvilke opgaver løser ministersekretariatet?
(Kryds af)

- Fører kalender for ministeren
- Sørger for materiale til møder
- Arrangerer tjenesterejser
- 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 lovprogram
- Forelægger sager for ministeren
- Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
- Andet, skriv hvad:

Spørgsmål 3
Rådgiver ministersekretariatet ministeren i faglige spørgsmål? (Med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager)

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 4
Rådgiver ministersekretariatet 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 5 (Hvis sjældent, af og til eller ofte til spørgsmål 4)
Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:
(Kryds af)

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 6
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens afgørelser til departementet?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 7
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til departementet?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 8
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens afgørelser til ministeriets styrelser?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 9
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til ministeriets styrelser?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 10
Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande om ministersekretariatet

1. Det er departementschefen, som er politisk sparringspartner for ministeren. Ministersekretariatet løser kun praktiske opgaver
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

2. Ministersekretariatet og departementschefen diskuterer ofte sagernes indhold
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

3. Ministersekretariatet er meget på afstand af det øvrige ministerium
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

4. Ministersekretærerne er det øvrige ministeriums talerør over for ministeren
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

5. Ministersekretærerne er ministerens talerør over for ministeriet
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

6. Ministersekretariatet er det eneste sted i ministeriet, hvor der er direkte kontakt til Folketinget
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

7. Ministersekretariatet tager ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

8. Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

9. Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra andre ministerier om ministerens holdninger til sager
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

10. Ministersekretariatet sender ofte materiale til ministerens politiske bagland
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

11. Ministersekretariatet giver ofte råd til ministerens bagland om ministerens politiske holdninger til sager
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

Spørgsmål 11
Eventuelle kommentarer:

Bilag 7

Liste over interviewpersoner i London, Stockholm og Oslo

Interviewpersonerne er anført i samme rækkefølge, som udvalgets delegationer mødtes med dem.

London d. 10. – 11. november 1997

- Sonia Phippard, Deputy Director, Machinery of Government and Propriety Division, Office of Public Service
- Sam Mitha, Deputy Director, Senior Civil Service Group, Office of Public Service

- Fred Jaeger, Office of the Civil Service Commissioners, Office of Public
- Simon Fryer, Better Government Team, Office of Public Service
- Andrew Lappin, Special Advisor to the Duchy of Lancaster, Cabinet Office

Stockholm d. 15. januar 1998

- Politisk sagkyndig Jan Ström, Statsrådsberedningen
- Fil.dr. i statskundskab Anders Lindblom, Uppsala Universitet
- Forsvarsminister Björn von Sydow
- Fhv. statssekretær i Statsrådsberedningen Peter Egart
- Ekspeditionschef Christer Fallenius, Närings- og Handelsdepartementet

Oslo d. 16. januar 1998

- Professor, dr.jur. Eivind Smith
- Fhv. undervisnings- og sundhedsminister Gudmund Hernes
- Fhv. statssekretær i Udenrigsministeriet Jan Egeland.
- Departementsråd Bjørn T. Grydeland, Statsministerens kontor
- Departementsråd John Lunde, Forsvarsdepartementet

I de tre lande var de danske ambassader behjælpelige med formidling af kontakter og tilrettelæggelse af program.

Betænkning nr. 1354Forholdet mellem minister og embedsmænd

Forside: Design Factory

Tryk: J. H. Schultz Grafisk A/S

Oplag: 2.500

Den trykte udgave:

ISBN: 87-7856-167-1

Den elektroniske udgave:

ISBN: 87-7856-169-8

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Tlf.: 43 63 23 00

Pris kr. 100,00 inkl. moms

Betænkningen nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd beskriver og analyserer:

- Den klassiske embedsmandsrolle

- Udviklingen i ministres arbejdsfelt/funktion de senere årtier

- Embedsmændenes rolle som sparringspartner for ministre.

- Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældede agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.

- Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd.

- Ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.

- Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.

- Ministerielle systemers udvikling i Norge, Sverige og Storbritannien – herunder statssekretærordningen.

10 søgeord:

Embedsmænd; ministre; samråd; særlige rådgivere; ministerielle systemer; statssekretærer; det politiske system; ministersekretariater; Folketinget; medierådgivere

---

Footnotes

[1] De nævnte stillingskategorier er de typiske i departementer hhv. direktorater og styrelser. Dertil kommer en række mere specielle stillingskategorier.

[2] Her citeret fra Ebba Waaben: "Træk af embedsstandens stillings" i Ministerialforeningen: Centraladministrationen 1848-1948, s. 108, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1948

[3] Stillingsmonopolet i perioden 1821 – 1849 havde dog aldrig helt været uden undtagelser. Blandt andet havde der i Krigsministeriet og Marineministeriet været ansat en del officerer.

[4] Nummerering af betænkninger starter først i efterkrigstiden.

[5] Folketingstidende 1859-60, sp. 2092-93. Folketingstidende 1859-60, sp. 2092-93. Se også Ebba Waaben: "Træk af embedsstandens stillings" i Ministerialforeningen: Centraladministrationen 1848-1948, s. 121-122, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1948

[6] Folketingstidende 1860-61, sp. 1514. Se også Ebba Waaben ibid. s. 123

[7] Udgives posthumt i 1922 i ”Wirtschaft und Gesellschaft”, del III, kap. 6. Værket er ikke oversat til dansk. Men dele af værket er oversat til norsk i ”Max Weber – Makt og byråkrati”, Norsk Gyldendal, Oslo, 1982.

Webers idealtype bygger på observationer af bureaukratiets indretning i det Wilhelminske Preussen. Men idealtypen må ikke forveksles med en historisk eller aktuel virkelighed og er heller ikke et ideal i normativ forstand. Tværtimod er idealtypen udtryk for en bevidst énsidighed, hvor udvalgte træk ved en historisk eller aktuel virkelighed rendyrkes, således at der kan dannes kontraster til den virkelighed, man ønsker at undersøge. Spørgsmålet er så, om virkeligheden ligner idealtypen eller ej. På den måde bliver idealtypen et redskab til at forstå virkeligheden.

[8] Valdemar Holbøll i ”Bogen om IC”, Westermann 1946, s. 87.

[9] Kulturministeriet, som det kendes i dag, oprettes først i 1961.

[10] Her fra Svend Thorsen: ”De danske ministerier, 1901 – 1929”, København, 1972, s. 40.

[11] Tallene findes i Ministerialforeningen: ”Centraladministrationen 1848-1948”, København: Nyt Nordisk Forlag, 1948, s. 159.

[12] Tim Knudsen: ”Om ministre og embedsmænd 1901 – 1950”, Arbejdspapir, København 1997:10.

[13] Tim Knudsen: ”Om ministre og embedsmænd 1901 – 1950”, Arbejdspapir, København 1997:13

[14] Folketingets Forhandlinger 1906-07, Sp. 5240-48.

[15] Disse og de følgende tal stammer fra Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: ”Bureaukrati og bureaukrater” Herning: Forlaget Systime, 1991, s. 86.

[16] De følgende tal findes i Ministerialforeningen: ”Centraladministrationen 1848-1948”, København: Nyt Nordisk Forlag, 1948, s. 147.

[17] ”Hof & Stat” fra de pågældende år.

[18] Administrationskommissionens betænkning af 30. juni 1923, s. 388.

[19] Administrationskommissionens betænkning af 30. juni 1923, s. 96.

[20] Etableringen af det juridiske fakultet går dog helt tilbage til grundlæggelsen af Københavns Universitet i 1479.

[21] Den røde bygning på Christiansborg Slotsplads 1 rummede i 1848 og mange år fremefter næsten hele personalet i centraladministrationen.

[22] ”The Europeanization of National Corporatism”, COS-rapport 4/199, s. 13.

[23] Her som gennemsnittet af samtlige ministre, dvs. både ministre med og uden parlamentarisk erfaring.

[24] Betænkning 483, 1. del, s. 19, 1969.

[25] Betænkning 483, 1. del, s. 23-24, 1969.

[26] Betænkning 483, 1. del, s. 23, 1969.

[27] I 1998 lå antallet af departementalt ansatte på omkring 4.000, mens antallet af offentligt ansatte uden for centraladministrationen, forsvaret, domstolene og uddannelsesinstitutionerne, jf. kategorierne i tabel 4.8, ligger på omkring 715.000.

[28] SV-regeringen, der blev dannet for at bryde med den ustabile parlamentariske situation i 1970'erne, kunne inklusive 2 færøske medlemmer kun mønstre 88 mandater.

[29] Nettoforskydningerne defineres som de samlede forandringer i partiernes stemmeandel ved et valg, dvs. summen af de vindende partiers fremgang.

[30] Undtagelsen fra denne hovedregel er Kristeligt Folkeparti, der forholdsvis hurtigt opnåede en høj organisationsprocent.

[31] Folketingstidende, 1985-86, sp. 10587-10591.

[32] Årsagerne til denne kraftige stigning i arbejdsmængden blev af formanden set som resultatet af et større antal partier, af at stadig flere områder af samfundet bliver lovreguleret, af mindretalsparlamentarismen, af en stærkere mødeaktivitet ude over landet og af at konkurrencen med hensyn til befolkningens interesser er blevet stadig stærkere.

[33] De stående udvalg, bl.a. Udvalget for forretningsordenen, Udvalget for valgs prøvelse og Finansudvalget, var som hovedregel ikke lovforberedende.

[34] Nedenstående konklusioner bygger primært på en undersøgelse af udvalgenes arbejde i folketingsårene 1965-66 og 1980-81, hvis hovedresultater er beskrevet i Holger Hansen: ”Folketingets stående udvalg ”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1985, s. 237-243.

[35] Holger Hansen, op.cit., s. 240.

[36] Erik Damgaard: ”Folketinget under forandring”, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1977, kap. 6 og 7.

[37] Henrik Jensen: ”Arenaer eller aktører. En analyse af Folketingets stående udvalg”, Frederiksberg: Samfundslitteratur, 1995.

[38] Udvalget vedrørende dagspressen og samfundet: ”Dagspressen og samfundet. Betænkning vedrørende udviklingen i dansk dagspresses struktur og økonomi”, Betænkning 536, 1969, s. 22-24.

[39] Niels Thomsen: ”Partipressen. En undersøgelse af danske dagblades politiske bindinger”, Aarhus: Institut for Presseforskning og Samtidshistorie, 1965, s. 16.

[40] Statsministeriets Medieudvalg: ”Betænkning om medierne i demokratiet”, Betænkning 1320, 1996, s. 168-169.

[41] Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., kap. 10.

[42] Ole E. Andersen: ”Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994”, København: Statsministeriets Medieudvalg, 1995, s. 32-33.

[43]

Ole E. Andersen, op.cit., s. 71.

[44] På baggrund af en opgørelse på basis af 1993 og 1994 konkluderer Ole E. Andersen, op.cit., s. 56, at udbuddet af dansk TV opgjort i timer fra 1983/84 er næsten firedoblet. I denne opgørelse indgår ikke TV-Danmark eller DR2, som er oprettet siden.

[45] Se f.eks. Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., kap 3.

[46] Stig Hjalvard: ”Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati”, København: Statsministeriets Medieudvalg, 1995, s. 21-22.

[47] Jette Søllinge: ”Pressens dækning af finanslovsforligene 1965 og 1991” i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): ”Vi og vore politikere”, København: Spektrum, 1992, s. 398-399.

[48] Jörgen Westerståhl: ”Mediernas roll – TV-avisen” i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): ”Vi og vore politikere”, København: Spektrum, 1992, s. 124.

[49] Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., s. 49.

[50] Betænkning nr. 743, s. 18.

[51] Primærkommunernes mindste størrelse er således bestemt ud fra, hvad der er et passende underlag for en 7-klasset hovedskole omfattende 175 børn, og inddelingen af amtskommunerne bestemt ud fra, at der skulle være mindst 200.000-250.000 indbyggere, da dette ifølge datidens opfattelse bedst muliggjorde en rationel drift af sygehusvæsenet.

[52] Undtagelserne er f.eks. folkepension og børnetilskud, som kommunerne administrerer, men hvor staten yder fuld refusion.

[53] Administrationsdepartementet: ”Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed. Delredegørelse om regelforenkling”, København: 1982.

[54] Det kan i den sammenhæng nævnes, at Udvalget om intern kontrol og resultatopfølgning i den statslige økonomiforvaltning har anbefalet, at samtlige ministerier fremover, i tilknytning til den påbegyndte indførelse af virksomhedsregnskaber, udarbejder en handlingsplan for en systematisk implementering af mål- og resultatstyring for hele ministeriets område. Finansministeriet, Økonomistyrelsen: ”Intern Kontrol og Resultatopfølgning”, juni 1996, s. 13.

[55] Udenrigskommissionen: ”Udenrigstjenesten mod år 2000. Bind I”, Betænkning nr. 1209, 1990, s. 15-16. En undersøgelse, Udenrigskommissionen foretog, viste, at ressortministerierne i dag tilsammen bruger flere årsværk på udenrigske anliggender end den samlede udenrigstjeneste.

[56] Undersøgelsen i 1977 omfatter samtlige 17 ministre i ministeriet Anker Jørgensen II, mens undersøgelsen i 1997 omfatter 20 ministre i Ministeriet Nyrup Rasmussen III, hvoraf 15 har besvaret spørgeskemaet.

[57] Intern ledelse er i undersøgelsen defineret som den tid, der anvendes til møder alene med departementschefen og andre embedsmænd fra ministeriet, læsning af notater, indstillinger m.v. som forelægges ministeren, herunder underskrivning af post m.v., avislæsning og læsning af andet generelt politisk informationsmateriale samt læsning af indkommen post, der ikke er behandlet.

[58] Ved faglig rådgivning menes rådgivning, der primært er baseret på faglige vurderinger, f.eks. af juridisk eller økonomisk karakter. Sondringen mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning, som anvendes i det følgende, er i høj grad en analytisk sondring, idet det faglige og politisk-taktiske i det daglige flyder sammen.

[59] Oplysningerne for 1997 stammer fra en undersøgelse blandt ministrene i Ministeriet Nyrup Rasmussen III, hvor 17 ud af 20 ministre svarede på et spørgeskema om ministerbetjeningen.

[60] Politisk-taktisk rådgivning er i spørgeskemaerne defineret som rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.

[61] Samtlige 20 departementschefer besvarede spørgeskemaet.

[62] Det skal bemærkes, at ikke alle informations- og pressemedarbejdere formelt er placeret i ministersekretariatet. Informations- og pressemedarbejderen kan f.eks. stå opført som redaktør af ministeriets nyhedsbrev, men reelt være tæt tilknyttet ministersekretariatet. Det samlede antal af informations- og pressemedarbejdere er derfor højere end det, som er anført i tabellen.

[63] I 1980 sammenfattede en gruppe af ministersekretærerne (efter drøftelser i det samlede ministersekretærkollegium) ministersekretariaternes opgaver under følgende fem funktioner: 1. *Privatsekretærfunktionen*, hvor de væsentligste opgaver består i at holde styr på ministererens møder og indkomne post m.v. 2. *Forbindelsesofficerfunktionen*, hvor opgaven er at være forbindelsesled mellem

ministeren og ministeriet, Folketinget, medierne m.v. 3. *Informationsfunktionen*, som vedrører den mere aktive og selvstændige interne informationsviderebringelse til ministeren, til departementschefen og til ministeriet i øvrigt. Grænsen til forbindelsesofficerfunktionen er flydende. 4. *Koordineringsfunktionen*, som både vedrører koordinationen internt i ministeriet og i forhold til andre ministerier 5. *Konsulentfunktionen*, hvor opgaven er at fungere som sparringspartner for ministeren, departementschefen eller andre. Ministersekretæren anvendes i denne funktion til at afprøve foreløbige idéer og tanker. Ministersekretærkollegiet: ”Ministersekretærfunktionen og den politiske ledelse. Et debatoplæg”, København: 1980.

[64] 18 ud af 20 ministersekretariater besvarede spørgeskemaet.

[65] Op.cit., s. 7.

[66] Det må i den forbindelse understreges, at gætterier om politisk tilhørsforhold i medierne kan føre til en opfattelse af, at antallet af politisk rekrutterede er øget, uden at dette er tilfældet. Om situationen i slutningen af 1970'erne kunne Jørgen Grønnegård Christensen f.eks. konkludere følgende: ”Det er … et åbent spørgsmål, om der tages hensyn til ansøgernes partipolitiske tilhørsforhold ved udnævnelser til topstillinger i centraladministrationen. Normalt har det været antagelsen, at dette ikke var tilfældet; der har imidlertid været en stigende opmærksomhed omkring problematikken i de seneste år. Det har også været antydet, at politiske udnævnelser spillede en større rolle end tidligere. Diskussionen har dog mere været båret af polemiske gætterier, baseret på enkelte sager, end af systematisk viden”, jf. Jørgen Grønnegård Christensen (1979): ”Centraladministrationen: Organisation og politisk placering”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 285.

[67] Der er dog eksempler på tilknytning af informationsmedarbejdere på konsulentbasis.

[68] Med det politiske ansvar menes det ansvar, Folketinget kan gøre gældende mod ministre, og hvis yderste konsekvens er et mistillidsvotum i henhold til grundlovens § 15, mens der med det retlige ansvar menes det ansvar, der kan gøres gældende for Rigsretten ved rejsning af sag efter ministeransvarlighedsloven (Lov om ministres ansvarlighed, lov nr. 117 af 15. april 1964).

[69] I ”Dansk Statsforfatningsret” København: Gyldendal, 1954, s. 198 skriver Poul Andersen: ”Det sker hyppigt at Ministrene … anmoder om eller anmodes om ”Samraad”.”

[70] Administrationskommissionen af 1923, s. 103.

[71] Forvaltningskommissionen af 1946 (1950): ”7. betænkning”, s. 14-15.

[72] Udviklingen i 1950'erne vedrørende embedsmænds deltagelse i samråd er kort beskrevet af Poul Meyer i artiklen: ”Regering, embedsmænd og Folketinget i tiden efter 1945” i Historie, Aarhus: Jydsk Selskab for Historie, 1989, s. 607-618.

[73] Henrik Jensen (1995): ”Arenaer eller aktører. En analyse af Folketingets stående udvalg”, København: Samfundslitteratur, s. 113.

[74] Jørgen Grønnegård Christensen, op.cit., s. 325-326, har på baggrund af de undersøgelser, der indgår i hans studie af centraladministrationens organisation og politiske placering i slutningen af 1970'erne, konkluderet om embedsmænds deltagelse i samråd, at ”…ministrene i vidt omfang møder op til samråd uden embedsmandsdeltagelse, eller, hvis de er ledsaget af embedsmænd, da med en snæver og præcis afgrænsning af embedsmændenes roller under samrådet [...].”

[75] Danmarks Jurist- og Økonomforbunds fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): ”Fagligt etiske principper i offentlig administration”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 54.

[76] De institutionelle ændringer har dog ikke været den eneste årsag. I samme periode har der kunnet påvises større vælgervandringer ved valgene og en mindsket partiloyalitet.

[77] I krigsårene 1939-45 blev Sverige regeret af en samlingsregering, hvori også socialdemokraterne deltog. 1951-57 regerede socialdemokraterne i koalition med Centerpartiet.

[78] Denne opgørelse, som gentages i afsnittene om Norge og Storbritannien, tæller kun antallet af mandater i regeringen og ikke i regeringens parlamentariske grundlag.

[79] Denne opdeling skal ikke kun aflaste ministrene, men bygger også på en opfattelse af forvaltningsfunktionen som svarende til domstolsvirksomhed. Undtagelsen fra denne principielle opdeling er det svenske udenrigsministerium.

[80] I nogle departementer varetages funktionen som ekspeditionschef og retschef af en enkelt person.

[81] Af Instruktion för Regeringskansliets § 27 fremgår dog flg.: ”Regeringen beslutar om anställning i departementen av statssekreterare […].”

[82]

Tilbagegangsretten blev indført i formelt i 1976, da en borgerlig koalition for første gang i 44 år overtog regeringsmagten. Blandt årsagerne til afskaffelsen af tilbagegangsretten i 1994 var, at antallet af statssekretærer, der skulle anvises anden passende stilling, var vokset betydeligt. Trods afskaffelsen af tilbagegangsretten er der flere eksempler på, at den nye regering har søgt at hjælpe politiske embedsmænd fra den forrige regering med at finde en passende stilling i statsadministrationen. Dette skyldes bl.a., at statssekretærer ofte besidder en stor faglig dygtighed, men må også ses som udtryk for, at alle partier af hensyn til rekrutteringsmulighederne har en interesse i at sikre, at den risiko, politiske embedsmænd løber ved at påtage sig jobbet, minimeres.

[83] Her forstået som fastansat akademisk arbejdskraft. Titlen embedsmand er i Norge ellers reserveret til, hvad der i Danmark ville svare til tjenestemænd i de højeste lønrammer.

[84] Før 1946 fandtes departementsråder kun i Finansministeriet og i Udenrigsministeriet, hvor den første stilling af denne type i Norge blev oprettet i 1922. Først i 1975 fandtes departementsråder i samtlige departementer.

[85] Således bl.a. i stortingskomiteens instilling til Gundersen-udvalgets betænkning samt i Departementsboka, s. 24.

[86] Departementsboka, s. 30-31, Administrasjonsdepartementet, Trondheim 1994.

[87] Statskonsult er en del af Direktoratet for Forvaltningsudvikling.

[88] Statskonsultrapport 1991:13, s. 30-31.

[89] Svein Eriksen: ”Herskap og tjenere : om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene”, Oslo: Tano, 1988.

[90] Statskonsultrapport 1990:11.

[91] Denne vurdering præsenteres i Statskonsults ”Embedsmannen – og hennes roller”, Oslo 1997, s. 85. Denne vurdering bygger på information fra bl.a. deltagerne i Statskonsults lederudviklingsprogrammer for ekspedisjonssjefer i 1995, 1996 og 1997 samt fra flere departementsråder.

[92] ” Embedsmannen – og hennes roller”, Statskonsult, Oslo 1997.

[93] Maktudredningen. Sluttrapport, 1982, s. 47.

[94] Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): ”Forvaltningskunnskap”, Oslo: TANO Aschehoug, 1997, s. 95-96.

[95] Norges Offentlige Utredninger: ”Statssekretærordningen m.m.”, Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget, 1974, s. 18.

[96] Maktutredningen. Sluttrapport. Oslo, 1982, s. 74.

[97] Maktudredningen.Sluttrapport. Oslo, 1982, s. 75.

[98] Svein Eriksen: ”Herskap og tjenere – om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene”, Olso: Tano, 1988, kapitel 6.

[99] Sagen om Crichel Down handlede om salg af jord fra Royal Air Force til Ministry of Agriculture, der udstykkede det til private boligparceller.

[100] Her i forkortet udgave fra Peter Hennessy: ”Whitehall”, London: Secker Warburg, 1990, s. 502. Originalt fra House of Commons Debate, 20 July 1954, col. 1284.

[101] Denne logik er dog ikke enerådende. Som det fremgik af afsnit 7.2 om ministerbetjening i Norge, er ministrene dér også ansvarlige over for parlamentet, men ifølge den norske grundlov kan de ikke have sæde i parlamentet. Dermed adskilles den lovgivende og udøvende magt mere konsekvent.

[102] Peter Hennessy, Ibid, s. 311.

[103] Peter Hennessy, Ibid, s. 390.

[104] Når ministeren ikke benytter titlen Secretary of State, men Minister, behøver de parlamentariske sekretærer ikke præpositionen ”Under” for at angive pladsen i hierarkiet og kaldes da bare Parliamentary Secretaries.

[105] I alt findes omkring 45 Permanent Secretaries, mens antallet af kabinetministre ligger på omkring 20. Årsagen er ikke, at der findes flere Permanent Secretaries i hvert departement, for det er ikke tilfældet. Derimod findes omkring 25 departementer af politisk underordnet betydning, som ikke ledes af en kabinetminister.

[106] Joel D. Aberbach m.fl: ”Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”, Cambridge: Harvard University Press, 1981, kap. 3.

[107] Aberbach m.fl.: ”Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”, Cambridge: Harvard University Press, 1981, s. 151 og 161.

[108] Dansk Jurist- og Økonom Forbunds fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): ”Fagligt etiske principper i offentlig administration”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 123.

[109] Finansministeriets cirkulæreskrivelse af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten. Ved ansættelse af tjenestemænd følger det af tjenestemandslovens § 5, stk. 1, at ansættelsen sker efter offentligt opslag medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve. Finansministeren kan, jf. stk. 8, fastsætte undtagelser fra kravet om offentligt opslag, hvilket er gjort i Finansministeriets bekendtgørelse nr. 403 af 2. juli 1977 om opslag af tjenestemandsstillinger. Det følger af bekendtgørelsen, at ansættelse kan ske uden opslag a) når den, der ansættes, umiddelbart forinden har været ansat i samme stilling, men på andre vilkår end tjenestemandsvilkår (stillingskonvertering), b) i stillingen som præsident for Højesteret, c) i militære tjenestemandsstillinger og i tjenestemands-stillinger i civilforsvarskorpset og d) i ganske særlige tilfælde i stillinger som professor ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet efter regler fastsat i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 728 af 9. september 1993 om ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet med senere ændringer.

Top/Bund

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk

Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Betænkning nr. 1354
Forholdet mellem minister og embedsmænd

Indhold

1 Indledning
2 De forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning
3 Embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv
4 Signalement af embedsmændene og ministrene
5 Centrale udviklingstendenser af betydning for ministres arbejdsfelt og funktion
6 Samspillet mellem minister og embedsmænd
7 Ministerbetjening i udvalgte lande
8 Udvalgets sammenfattende vurderinger af forholdet mellem minister og embedsmænd
Bilag

Kolofon
Ren tekst version af publikationen i HTML
Komplet indholdsfortegenlse

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

3.2 Fra systemskiftet til og med Anden Verdenskrig

> ”De, der havde været ansat i Centraladministrationen ved Aarhundredets Begyndelse, husker den Opstandelse, det vakte blandt embedsmændene, da det politiske Systemskifte kom; I meget lange Tider havde der været Højreministre, og lige fra Grundlovens Tid var Ministrene næsten uden Undtagelse taget blandt Embedsmænd og Godsejere. Nu kom der ikke blot et Venstreministerium, men flere af Pladserne i Ministeriet var besat med Mænd fra helt andre Klasser. Der var baade en Bonde, en Provinsredaktør og en Folkeskolelærer.” [1]

Således indleder Valdemar Holbøll, der havde tjent som departementschef under I.C. Christensen i Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen (i daglig tale Kultusministeriet [2]), sit bidrag til ”Bogen om IC”.

Der kan ikke være tvivl om, at der i datidens embedsværk virkelig fandtes en udpræget mistillid til de nye ministres politiske dømmekraft og motiver.

Hvad angår dømmekraften, fandt eksempelvis Peder Vedel, der indtil sin pension i 1899 havde fungeret som Udenrigsministeriets direktør, det vel stærkt at byde landet

> ”[…] en forstandig, men ganske udannet bonde, en ukendt provinsredaktør, der ikke engang var seminarist, og en opvakt, hæderlig, men dog kun skolemester som minister. Nogen sagkundskab, nogen administrativ erfaring og lidt almindelig dannelse er jeg gammeldags nok til at ønske hos dem, der skal regere landet.” [3]

Hvad angår motiverne, må mange embedsmænd bl.a. have spekuleret på, om Tschernings gamle ide om politisk udskiftelige embedsmænd nu – formelt eller i praksis – ville blive virkeliggjort. I givet fald ville de nye magthavere kunne skille sig af med i hvert fald toppen af det embedsværk, der lydigt havde tjent Estrup, selvom hans regeringer var konstitueret på basis af kun 19 af 114 folketingsmedlemmer, og efter modstandernes opfattelse havde handlet mere eller mindre forfatningsstridigt.

I det hele taget manglede embedsværket tillid til politikerne og det fremvoksende partivæsen, der i embedsmændenes forståelse nærmest pr. definition ikke kunne tjene almenvellet, men kun en netop partiel del af folket eller endda kun partierne selv.

Mistilliden var gensidig. Holbøll kunne således videre erindre, hvorledes I.C. Christensen i de første år af sin tid som kultusminister forlangte, at al indgående post blev forelagt ham personligt. Og ikke nok med det. Om søndagen, når embedsmændene holdt fri, var det ikke usædvanligt, at I.C. Christensen gennemgik skabe og skuffer for at se, om embedsmændene holdt vigtige informationer skjult for ham.

Men med årene blev mistilliden mere eller mindre erstattet af tillid, hvilket kan skyldes flere forhold.

Et første forhold kan være, at de nye ministre snart erfarede, at embedsmændene også stillede i

hvert fald deres saglige ekspertise til rådighed for dem, og at embedsmændene forvaltede de love, som regeringen havde fået vedtaget i Rigsdagen.

Politikernes tillid til embedsværket blev ganske givet også befordret af, at topstillingerne i ministerierne efterhånden blev besat af personer, der ikke havde tjent Estrup. Men dette skete netop med tiden og blev derfor ikke erfaret af embedsmændene som en dramatisk udrensning. I 1905 var den gennemsnitlige anciennitet for departementschefer 6 år. Selvom gennemsnittet kan dække over variationer og heller ikke er det samme som typetallet, peger denne gennemsnitlige anciennitet på, at en del af departementscheferne må have "overlevet" systemskiftet. [4] Dertil kommer, at gennemsnitsalderen for departementscheferne faldt fra 56,4 år i 1895 til 51,6 år i 1905, hvilket skulle vise sig at blive det laveste niveau i første halvdel af det 20. århundrede. Denne udvikling i gennemsnitsalderen er blevet fortolket således, at en del ældre departementschefer "har foretrukket pensionisttilværelsen frem for at skulle betjene venstreministre. Nye departementschefer, som var forberedte på, hvad de gik ind til, trådte til". [5]

Det kan tilføjes, at en del af departementscheferne ganske givet ikke har været tilsvarende "mentalt" forberedt i 1909, da C. Th. Zahle fra det antimilitære og frisindede Radikale Venstre dannede sit første ministerium (1909-1910), og i 1916 da Zahle i sit andet ministerium (1913-1920) "oven i købet" optog Thorvald Stauning som den første socialdemokratiske minister. For så vidt gentog historien sig. Igen trivedes mistroen til den politiske dømmekraft og motiver hos "de nye", og igen blev mistilliden efterhånden i større eller mindre omfang afløst af tillid.

Hvis der atter springes tilbage til tiden umiddelbart efter systemskiftet, har det givetvis også befordret venstrefolkenes tillid til centraladministrationen, at de kunne iagttage, hvorledes den konservativt dominerede embedsstand trak sig tilbage fra det partipolitiske liv. Dette skete vel i begyndelsen ufrivilligt, men efterhånden vænnede standen sig til, at antallet af ministre og rigsdagsmedlemmer rekrutteret fra dens rækker faldt til ubetydelighed. Mens embedsmændene i den foregående epoke havde siddet på omkring halvdelen af ministertaburetterne, var antallet af ministre med en baggrund i centraladministrationen i 1901: 1, 1910: 1, 1920: 2 og 1938: 3. Antallet af rigsdagsmænd med en centraladministrativ baggrund var for de samme år 7, 6, 6 og 0. Den tid, da ministre og rigsdagsmænd næsten udelukkende blev rekrutteret blandt godsejere og ministerialembedsmænd var forbi. Nu var de dominerende stillingskategorier i stedet gårdejere, redaktører og senere endvidere arbejdere og personer med tilknytning til uddannelsesmiljøer (se også tabel 4.12).

Den store undtagelse fra denne tendens er det såkaldte departementschefstyre, som indledtes d. 29. august 1943 med en bekendtgørelse fra den øverstbefalende for de tyske tropper i Danmark, ifølge hvilken embedsmænd og funktionærer ved de offentlige myndigheder og institutioner loyalt skulle fortsætte med at opfylde deres embedspligter. I praksis kom dette til at betyde, at departementscheferne hver for sig og ved hjælp af lovanordninger måtte tage sig af de sager, som landets fortsatte drift krævede.

Men når der ses bort fra, hvad der i denne sammenhæng må betegnes som en parentes i den historiske udvikling, sker der i første halvdel af dette århundrede en tydelig adskillelse af rollerne som minister og embedsmand.

En gennemgang af 40 erindringer af og biografier om topembedsmænd og politikere fra epoken konkluderer følgende:

> "I det væsentlige opretholdt embedsmændene en distance til det politiske liv i hele perioden. De lukkede sig forsigtigt inde i forvaltningsapparatet og fastholdt en stærk korpsånd. Ledende embedsmænd påtog sig kun helt undtagelsesvist politiske hverv. Den personudveksling mellem den politiske og den forvaltningsmæssige elite, som kendtes i mange andre lande, ophørte næsten. Det blev anset for upassende embedsmændene indbyrdes at drøfte kontroversielle partipolitiske spørgsmål andet end i de let sarkastiske vendinger, der netop viste distancen til det politiske. Embedsmændene kunne godt have en politisk mening, men først "efter kl. 18"". [6]

I dette klima må det antages, at embedsmændene også var tilbageholdende med rådgivning af politisk-taktisk karakter, og at deres rolle i høj grad blev reduceret til administratorens, når der sammenlignes med andre epoker. Denne tese kan sandsynliggøres yderligere med henvisning til, at ministrenes arbejdsbyrde dengang ikke var større, end at mange ministre kunne overkomme selv at skrive deres taler og svare på henvendelser.

Det er betegnende for den gensidige tillid og respekt, der efterhånden voksede frem mellem venstrepolitikerne og embedsmændene, at da centraladministrationen i 1906 – denne gang af Højre – blev kritiseret for langsommeligt arbejdstempo, blev embedsmændene forsvaret af Venstres finansminister på følgende vis:

> ”Jeg vil med al den Erfaring, jeg har faaet […] som mit personlige Vidnesbyrd paa det bestemteste protestere mod, at der ikke bestilles noget i Den røde Bygning.” [7]

Nu blev embedsmændene altså betragtet ikke kun som loyale, men også som flittige. I samme samling kunne Rigsdagen derfor vedtage en ny lønningslov, hvilket, ud over de allerede omtalte konsekvenser, førte til lønstigninger for embedsmændene på 25 pct. Det har nok også hjulpet på stemningen på Slotsholmen, om end lønnen stadig var meget lav i forhold til det tilsvarende private arbejdsmarked.

I 1919 samles de væsentligste bestemmelser i lønningsloven med andre relevante bestemmelser i den første tjenestemandslov, der ud over alle ministerialembedsmænd også gjaldt de ansatte i bl.a. folkekirken, folkeskolen og etaterne.

I sine hovedprincipper var loven en gentagelse og videreførelse af de regler, der siden folkestyrets indførelse var skabt for embedsstanden. I lovens § 1 bestemmes begrebet tjenestemand således som ”enhver, der varigt og som Livsgerning har Ansættelse i Statens Tjeneste i en Stilling, for hvilken Lønning er fastsat i Lønningslov eller anden særlig Lov til en fast aarlig Sum”.

Endvidere blev tjenestemandens pligt til at underkaste sig forandringer i tjenesteforretningernes omfang og beskaffenhed betonet. Det var fortsat kongen, der ansatte og afskedigede til de højeste embeder i centraladministrationen, mens ansættelses- og afskedigelsesmyndigheden for de lavere embeder var den pågældende minister. Ansættelsen skulle som før hvile på faglige kriterier, og embedsmænd, der blev afskediget uden egen skyld, var fortsat sikret pension.

Der skal her erindres om, at beskyttelsen mod kongens og ministrenes frie adgang til at afskedige embedsmænd indtil da først og fremmest havde ligget i retten til pensionen. Sådan var det også efter tjenestemandsloven i 1919. Men embedsmandens stilling styrkes, idet der åbnes for, at disse danner faglige organisationer, der dog foreløbig kun kunne forhandle med de pågældende styrelser. Faktisk var der dog allerede forinden dannet faglige organisationer, og allerede i 1910 havde de ansatte i etaterne fået anerkendt deres forhandlingsret.

Bestemmelserne om embedsmændene muligheder for at bestride bijob blev strammet yderligere op, idet der indførtes en bestemmelse om, at bibeskæftigelse kun måtte finde sted for så vidt og i det omfang, at det var foreneligt med den samvittighedsfulde udførelse af embedspligterne. Denne i sig selv måske lidt svævende bestemmelse blev konkretiseret ved bestemmelser om, at den daglige kontortid skulle være på 6 timer, hvoraf ekspeditionstiden skulle udgøre 4 timer.

Loven indeholdt endvidere bestemmelser om sygdom, orlov og ferie. Først med lov af 4. marts 1921 blev kvinder givet adgang til offentlige stillinger.

Juristernes stillingsmonopol var nu ikke længere kun ophævet retligt, men også faktisk. I 1935 var cand.polit'erne nået frem til at besætte 7 af 47 topstillinger for generalister i centraladministrationen (se tabel 4.1). De 40 andre topchefer var jurister. Statistik for polit'ernes andel af den samlede population af departementale embedsmænd findes desværre ikke. [8]

Samme år talte centraladministrationen ud over de 47 topchefer med generalistkarakter i centraladministrationen også 38 topchefer med karakter af specialister. 18 af disse specialister var

etatsuddannede, mens 20 havde en anden videregående uddannelse end den juridiske og statsvidenskabelige. Typisk var de ingeniører, arkitekter, læger og dyrlæger. Specialisterne beklædte som oftest topstillingerne i direktoraterne hhv. generaldirektoraterne, som dengang havde direkte referat til den pågældende ressortminister. Juristerne var altså ikke længere ene om at rådgive ministrene, og denne tendens forstærkes betydeligt i efterkrigstiden, jf. kapitel 4.

Om topembedsmændene vides endvidere, at deres karriereforløb hovedsageligt byggede på en karriere i det ministerium, som de senere blev topchefer i. Igen i 1935 havde 71 pct. af generalisterne og 82 pct. af specialisterne udelukkende været ansat i samme ministerium hhv. direktorat, som de blev udnævnt til topchefer i. Forudgående ansættelse i 2 ministerier havde 19 pct. af generalisterne og ingen af specialisterne. Forudgående ansættelse i 3 eller flere ministerier hhv. direktorater havde 10 pct. af generalisterne og 18 pct. af specialisterne. Ingen topchefer var hentet direkte fra det private erhvervsliv. I kapitel 4 forfølges dette perspektiv frem til i dag.

Det samlede antal embedsmænd i centraladministrationen voksede fra 184 i 1850 til 644 i 1946. [9] I hele denne periode kan hierarkiet betegnes som forholdsvist ”hovedtungt” i den forstand, at forholdet mellem chefer og fuldmægtige, assistenter m.m. ligger på mellem 1:3 og 1:4. Dette skyldtes bl.a., at de fleste ministre havde mere end én departementschef e.l. Eksempelvis havde Finansministeriet både i 1910 og 1920 7 departementschefer, mens Indenrigsministeriet havde 2 hhv. 3 departementschefer i de samme år. [10] Indførelsen af ministerialsystemet var sket uden et konsekvent brud med kancellisystemet.

Hvad der kan kaldes departementschefspluralismen har sandsynligvis været en barriere for den effektive styring af ministerierne. Men såvel dette fænomen som væksten i antallet af embedsmænd fra 184 til 644 og i antallet af kontorer fra 39 til 94 medførte endnu ikke de store styringsmæssige overvejelser. Centraladministrationen var trods alt ikke større end, at i hvert fald de fleste chefer kendte hinanden i og på tværs af ministerierne. Dette sammenholdt med, at sagerne typisk heller ikke var så komplicerede, og at sagsbehandlingen i så høj grad var regelbundet, betød, at eventuelle problemer ofte kunne løses over en frokost, hvor man i dag ville nedsætte et udvalg.

Da Administrationskommissionen afgav betænkning i 1923 kunne den således kun foreslå mindre organisatoriske justeringer i forholdet mellem ministre og embedsmænd samt disses indbyrdes relationer, herunder at der blev gjort op med den uskik, at alle embedsmænd, der havde haft med en sag at gøre, deltog i ministerreferat – altså møde med ministeren – om den pågældende sag. [11]

Dog gøres undervejs i betænkningen opmærksom på, at styringen udfordres af en stigende kompleksitet, der især skyldes den begyndende velfærdsstatslige udbygning:

> ”Den sociale udvikling medfører vel, at flere Hensyn nu maa tages ved en Lovs Udarbejdelse; men dette er i nogen Grad gaaet ud over Lovenes Klarhed og har medført et betydeligt Merarbejde for Administrationen og Domstolene […].” [12]

Som løsning foreslår kommissionen bl.a., at lovene fremover ikke indeholder så mange detailbestemmelser, men formuleres mere abstrakt – altså en foregribelse af hvad vi i dag vil kalde rammelovgivning. Denne tiltagende kompleksitet skulle blive et væsentligt udgangspunkt for kommende betænkninger om centraladministrationens organisation.

Før gennemgangen af epoken afsluttes, skal der kort vendes tilbage til den forvaltningssociologiske bureaukratimodel.

Udviklingen fra 1901 til 1945 kan siges at have nærmet sig idealmodellen bl.a. ved, at embedsmandens rolle umiddelbart efter systemskiftet i høj grad indskrænkes til rollen som den faglige administrator og sagsbehandler. Dog netop kun en tilnærmelse. Der er tale om en relativ betragtning, for den mere strategiske og taktiske rådgivning af ministeren fandtes givetvis også i denne periode. Departementschefstyret under krigen var blot en parentes i denne udvikling. Også den nye tjenestemandslov med dens bestemmelser om fast pengeløn, pension og særlige

embedsmandsdyder, der skal sikre fagligheden og den regelbundne forvaltning, er en tilnærmelse til bureaukratimodellen. Det samme gælder skærpelsen af arbejdstidsbetemmelserne.

I den modsatte retning trækker stort set kun, at der åbnes for adgang til embederne for andre end jurister, og at flere ministerier styres af flere departementschefer. Dermed er uddannelsesbaggrunden og hierarkiet ikke så éntydige som i idealmodellen.

Alt i alt kan det siges, at i Danmark var epoken fra 1901 til 1945 mere klassisk i forvaltningssociologisk forstand end den i historisk forstand klassiske periode fra 1848/49 til 1901.

Fodnoter

[1] Valdemar Holbøll i ”Bogen om IC”, Westermann 1946, s. 87.

[2] Kulturministeriet, som det kendes i dag, oprettes først i 1961.

[3] Her fra Svend Thorsen: ”De danske ministerier, 1901 – 1929”, København, 1972, s. 40.

[4] Tallene findes i Ministerialforeningen: ”Centraladministrationen 1848-1948”, København: Nyt Nordisk Forlag, 1948, s. 159.

[5] Tim Knudsen: ”Om ministre og embedsmænd 1901 – 1950”, Arbejdspapir, København 1997:10.

[6] Tim Knudsen: ”Om ministre og embedsmænd 1901 – 1950”, Arbejdspapir, København 1997:13

[7] Folketingets Forhandlinger 1906-07, Sp. 5240-48.

[8] Disse og de følgende tal stammer fra Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: ”Bureaukrati og bureaukrater” Herning: Forlaget Systime, 1991, s. 86.

[9] De følgende tal findes i Ministerialforeningen: ”Centraladministrationen 1848-1948”, København: Nyt Nordisk Forlag, 1948, s. 147.

[10] ”Hof & Stat” fra de pågældende år.

[11] Administrationskommissionens betænkning af 30. juni 1923, s. 388.

[12] Administrationskommissionens betænkning af 30. juni 1923, s. 96.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

4.1.3 Alder og køn

Efter den formelle åbning af adgang i 1921 har kvinderne i stigende grad fundet vej ind i departementerne. I dag udgør de små 40 pct. af det akademiske personale. Andelen af kvindelige chefer (lønramme 37 og op) ser dog ud til at stagnere på omkring 20 pct. Til sammenligning ligger andelen af kvindelige ministre i de sidste 10 år gennemsnitligt på lidt over 25 pct.

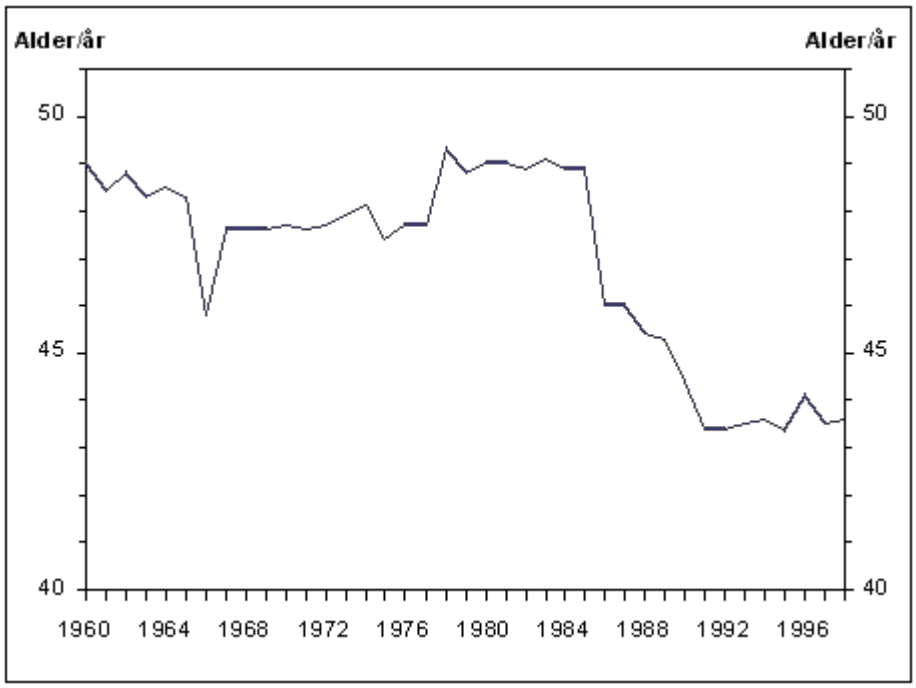
Tabel 4.4. Kvindernes andel af samtlige departementale akademikere hhv. chefer* i departementerne med akademisk uddannelse

	1965	1972	1981	1986	1991	1994	1998
Kvinder	12%	16%	24%	28%	34%	36%	38%
Kvindelige chefer	7%	5%	10%	12%	14%	20%	19%

Bem:: *Lønramme 37 og op.
Kilder: Tal for 1965-1994: Hanne Nexø Jensen: ”Feminisering af centraladministrationen”, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1997/1, s. 16.
Tal for 1998: Finansministeriets personaleomsætningsstatistik.

Af tabellen nedenfor ses, at departementscheferne i de udvalgte år gennemsnitligt tiltrådte stillingen i en alder af lidt under 50 år. Som det vil fremgå af afsnit 4.2.3, er billedet nogenlunde det samme for ministrene. For departementscheferne kan dog iagttages en mere klar tendens til et - om end beskedent - fald i alderen.

Figur 4.5. Departementschefernes gennemsnitsalder ved 1. tiltrædelse 1960-1998



Kilde: ”Hof og Stat” og ”Kraks Blå Bog” (diverse årgange).

Siden 1970 er to departementschefer som de yngste tiltrådt i en alder af 36 år. Den ældste departementschef i samme periode var 63 år ved sin udnævnelse.

Endelig fremgår det af tabellen nedenfor, at departementschefernes gennemsnitlige anciennitet er faldet historisk set.

Tabel 4.5. Departementschefers gennemsnitlige anciennitet 1850-1998

	1850	1865	1885	1895	1905	1925	1935	1946	1960	1970	1980	1990	1998
Antal departe-mentschefer	15	14	9	9	12	23	23	27	27	25	25	25	20
Gennemsnitlige anciennitet	-	-	17,4	-	6,0	8,2	9,1	7,2	10,7	9,5	7,6	6,2	5,7

Kilder: Tal 1850-1946: Henry Stjernqvist "Centraladministrationens embedsmænd 1848-1946" i "Centraladministrationen 1848-1948" udgivet af Ministerialforeningen. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1949
Tal 1960-1998: ”Hof & Stat”, ”Kraks Blå Bog” (div. årgange)

Sammenholdes tabel 4.5 med figur 4.7 om den gennemsnitlige ministeranciennitet ses, at det gamle diktum, at ministre kommer og går, mens embedsværket består, ikke længere har helt den samme gyldighed. Mens ministrene [1] i perioden 1945-60 med gennemsnitligt 4 år og 10 måneders anciennitet stod over for departementschefer med gennemsnitligt dobbelt så høj anciennitet, er forholdet de sidste 10 år, at ministrenes gennemsnitlige anciennitet kun er reduceret ubetydeligt til 4 år og 6 måneder, mens departementschefernes gennemsnitlige anciennitet i tiårsintervallet er reduceret til omkring 6 år.

Det har ikke været muligt for udvalget at foretage en systematisk kortlægning af årsagerne til den faldende departementschefsanciennitet. Udvalget mener dog at kunne pege på to forhold. For det første er departementschefernes arbejdspres efterhånden tiltaget. For det andet tiltræder departementscheferne i en yngre alder, jf. figur 4.5. Begge forhold kan trække i retning af, at stadig færre har ambitioner om at holde stillingen, til de indgiver deres pensionsansøgning.

4.1.4 Ansættelsesforhold

Mens udviklingen i embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund kan betegnes som en udvikling fra homogenitet til heterogenitet, kan udviklingen i deres ansættelses- og lønforhold betegnes som en udvikling fra rigiditet til fleksibilitet.

Denne udvikling blev for alvor indledt i 1962, hvor finansministeren som arbejdsgiver for de statsansatte for første gang indgik aftale med Juristforbundet og Økonomforbundet om ansættelse af juridisk og økonomisk uddannede akademikere på overenskomstbetingelser.

Udviklingen tog til med tjenestemandsreformen i 1969. En væsentlig baggrund for reformen var netop, at den stabilitet, som var den primære målsætning for den hidtidige tjenestemandslovgivning, var blevet til en barriere for embedsværkets tilpasning til dynamikken i det omgivende samfund. [2]

Ønsket om større fleksibilitet fremgår allerede af selve lovens udformning. Fokus er rettet mod kerneforhold som ansættelse, afsked, rettigheder, pligter m.m., mens en række spørgsmål vedr. løn, arbejdstid, ferie, særlige ydelser m.m. blev gjort til aftalestof mellem staten og tjenestemændenes organisationer. Tjenestemandsloven fra 1969 kan således betragtes som en slags rammelov.

Efter 1969 overgår størstedelen af det akademiske personale i centraladministrationen fra tjenestemands- til overenskomstansættelse. Udviklingen fremgår af tabellen nedenfor. Det kan tilføjes, at i dag er færre end 200.000 af de i alt 800.000 ansatte i den offentlige sektor

tjenestemandsansatte.

Tabel 4.6. Historisk udvikling i departementale akademikeres ansættelsesforhold (årsværk) fordelt på tjenestemænd/tjenestemændslignende ansatte og overenskomstansatte

	1970	1980	1985	1990	1995
Tjenestemænd under Ir. 36*	335	143	128	55	54***
OK-ansatte under Ir. 36	790	1242	1325	1308	1677
Tjenestemænd i Ir. 36-37	258	286	315	346	310
OK-ansatte i Ir. 36-37	0	5	5	3	27
Tjenestemænd ir Ir. 38-39	85	79	85	105	125
OK-ansatte i Ir. 38-39	0	0	0	0	2
Tjenestemænd i Ir. 40-42	9	19	27	30	31
OK-ansatte i Ir. 40-42	0	0	0	0	0

Bem.: *Indtil 1989 blev kontorchefer ansat i lønramme 36. Siden 1989 kan kontorchefer tillige ansættes i lønramme 37.
**Lønrammerne 41 og 42 indføres først fra 1. april 1991.
***Heraf var hhv. 35 i 1990 og 21 i 1995 i stillingsgruppen sekretær/fuldmægtig, mens øvrige var bibliotekarer, oberstløjtnanter, ambassaderåd o.l.
Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget. Tallene for årene 1970 - 1985 er baseret på finanslovens oplysninger om normerede stillinger. Tallene for 1990 og 1995 er baseret på løninformationssystemets oplysninger om årsværksforbrug.

Fleksibiliteten opnået ved tjenestemandsreformen og overenskomstsystemet består hovedsageligt i, at definitionen af ansættelsesområdet er udvidet, og at pensionens størrelse helt afhænger af ansættelsesforholdets længde.

Hvad angår ansættelsesområdet, blev dette indtil 1969 ofte defineret forholdsvis snævert. Denne praksis kritiseres i 1969 af Tjenestemands-kommissionen. [3] Efter 1969 udvides definitionen af ansættelsesområdet, så det bliver lettere at flytte personale derhen, hvor opgaverne trænger sig på. For statens tjenestemænd aftales, at deres ansættelsesområde er samtlige departementer samt de institutioner, der hører til tjenestestedet. Det betyder, at eksempelvis en tjenestemand ansat i Undervisningsministeriets departement kan flyttes til et departement i et andet ministerium eller administrationen på et universitet, hvis ellers stillingen er ”passende”. For de overenskomstansatte bestemmes, at definitionen af deres ansættelsesområde er op til arbejdsgiveren. I praksis betyder dette, at overenskomstansatte ansættes i et ministerium med tilhørende institutioner, men ikke de øvrige departementer. Her er fleksibiliteten altså mindre. Forflyttelse af overenskomstansatte kræver ikke – som for tjenestemænd – at den nye stilling er ”passende”. Til gengæld har retspraksis fastslået, at væsentlige ændringer af den overenskomstansattes ansættelsesvilkår må sidestilles med opsigelse (og dermed skal varsles med den pågældendes opsigelsesvarsel) med tilbud om genansættelse på ændrede vilkår. I praksis indebærer dette, at væsentlige geografiske og kompetencemæssige ændringer skal varsles over for den overenskomstansatte, og at denne kan vælge at betragte varslingen af væsentlige ændringer som en opsigelse.

Hvad angår pension, har de overenskomstansatte til forskel fra tjenestemændene ikke ret til aktuel pension i forbindelse med afsked uden egen skyld. De har heller ikke ret til 3 års rådighedsløn (ventepenge) og derefter pension, såfremt de afskediges som følge af, at deres stilling nedlægges, uden at de kan anvises anden passende stilling.

Forskellen på tjenestemændenes og de overenskomstansattes retssikkerhed i forbindelse med afskedigelser af disciplinære årsager er ikke så stor, som det umiddelbart kunne synes. Afskedigelse af tjenestemænd skal begrundes særligt og følge specielle procedurer. Tjenestemanden har bl.a. ret til at få udleveret en fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, ret til at afgive en skriftlig udtalelse om fremstillingen og ret til at møde med en bisidder - typisk den faglige organisation - ved forhør. Dette forhør forestås af en uafhængig instans, typisk en dommer. Denne kan klarlægge sagens fakta og afgive en indstilling om sagens afgørelse. Derefter

må ministeren træffe afgørelsen om eventuel pålæggelse af en tjenstlig sanktion, der kan spænde fra en advarsel til afskedigelse.

Siden 1985 kan de overenskomstansatte (og selvfølgelig også de tjenestemandsansatte) i tilfælde af afskedigelse henvise til forvaltningsloven, ifølge hvilken de betragtes som en part med dertil hørende ret til aktindsigt, begrundelse m.m. Allerede før 1985 havde Folketingets Ombudsmand fastslået princippet om kontradiktion og dermed også en ret for den afskedigelsestruede overenskomstansatte til at få kendskab til afskedigelsesgrundlaget og gøre indsigelser mod dette. Er afskedigelsesgrundlaget utilstrækkeligt, kan den overenskomstansatte tilkendes en godtgørelse. Denne sikkerhed i ansættelsen virker effektivt mod usaglige afskedigelser på fuldmægtigniveau. Den forhindrer ikke afskedigelse af overenskomstansatte chefer i departementerne, hvis årsagen hertil er manglende tillid mellem minister og embedsmand.

Den sikkerhed, tjenestemanden har mod uberettiget afskedigelse på grund af tjenstlige forseelser, er ikke til stede ved afskedigelse af tjenestemanden i øvrigt. Den såkaldte diskretionære afskedigelse af tjenestemanden, fordi samarbejdet ikke fungerer, at tilliden til tjenestemanden ikke længere er til stede, og at kvaliteten af arbejdet er utilstrækkelig, kan ske med 3 måneders varsel. Sikringen af tjenestemanden består i disse situationer reelt alene i dennes ret til pension.

Tjenestemandskommissionen var udmærket klar over, at der kunne opstå et dilemma mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning. Netop pensionen (og senere det tjenestemandsretlige system) var oprindelig bl.a. begrundet med, at embedsmændene dermed fik en vis beskyttelse mod evt. forsøg fra regeringsmagtens side på at kompromittere sagligheden.

Tjenestemandskommissionen bemærker således følgende efter præsentationen af forslagene om mere fleksible ansættelsesområder:

> [Det er] ”værdifuldt, at retssystemet er således indrettet, at tjenestemændenes selvstændighed beskyttes. […] Kommissionen har derfor set det som sin opgave at finde en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling at kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk pres [m.m.].” [4]

Tjenestemandskommissionen formulerer dog ikke selv nogen samlet og eksplicit løsning på dilemmaet. Men i dag består balancen i praksis ikke mindst i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige ”eksponeres” som ministerrådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående står på et stærkere ansættelsesretligt fundament.

Langt de fleste chefer er, jf. tabellerne 4.9 og 4.10 stadig ansat på traditionelle tjenestemandsvilkår med i princippet varig ansættelse, retssikkerhed i en evt. afskedigelsesprocedure samt pension. Resten af cheferne er, uanset om de så ellers er ansat på tjenestemandsvilkår, tjenestemandslignende vilkår eller overenstkomstvilkår, ansat på åremål.

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på minimum 3 og maksimum 6 år, hvis konkrete længde fastsættes af vedkommende minister i det enkelte tilfælde. Forlængelse af åremålansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maksimalt 3 år. Forlængelsen kan ske i flere tempi, men den samlede varighed kan ikke overstige 3 år, uanset om den oprindelige åremålsperiode var kortere end 6 år. Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag og under overholdelse af de sædvanlige procedureregler, der gælder i forbindelse med nybesættelser af stillinger.

Åremålsansættelsen styrker chefernes mulighed for ”at stå imod” magtfordrejning fra politisk side for så vidt, at arbejdsgivernes almindelige afskedigelsesbeføjelser, herunder uegnethed, ikke gælder. Afskedigelser kan kun begrundes med henvisning til helbred, strafbare forhold, tjenesteforseelser og alder. Dertil kommer, at der ved indgåelsen af åremålskontrakten kan aftales et fratrædelsesbeløb og en tilbagegangsret til den oprindelige eller anden stilling. Endelig kan der

til åremålsansatte ydes et særligt tillæg, der kan siges at øge den ansattes opsparingsmuligheder og for så vidt den økonomiske uafhængighed. Dog kan det trække i retning af mindre uafhængighed, hvis den åremålsansatte, efterhånden som åremålet nærmer sig sit udløb, ønsker at få forlænget sin ansættelse.

Tabel 4.7. Åremålsansatte chefer i departementerne. Status pr. 3. kvartal 1997

	Lr. 37	Lr. 38	Lr. 40-42
Åremålsansatte chefer i departementerne	36	18	5
Totale antal chefer i departementerne	319	113	31
Åremålsansattes andel i pct.	11%	16%	16%

Kilde: Finansministeriets stillingskontrol.

Tabellen ovenfor angiver, hvor stor en andel af departementernes chefer, der i dag er ansat på åremål. Denne andel er vokset fra 0 pct. i 1969, hvor åremålsansættelsen indføres, til 11, 16 og 16 pct. alt efter lønrammer.

Anvendelsen af åremålsansættelser vil ifølge den statslige personalepolitik øges fremover. Med denne tendens til åremålsansættelse på chefniveau og overenskomstansættelse på fuldmægtigniveau kan den klassiske embedsmand, for så vidt angår livstidsansættelsen, siges at være på retur. Dog må det tilføjes, at åremålsansatte, når åremålet er udløbet, typisk finder ny ansættelse i centraladministrationen.

Vendes opmærksomheden herefter mod forholdet mellem deltidsansættelse og fuldtidsansættelse, gælder det, at fuldtidsansættelsen er tiltaget. Dette skyldes først og fremmest, at indførelsen af overenskomstsystemet gik hånd i hånd med afskaffelsen af de såkaldte formiddagsstillinger. For tjenestemændene gælder ifølge tjenestemandslovens § 17 følgende:

”En tjenestemand kan kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den til stillingen nødvendige agtelse og tillid.”

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Her som gennemsnittet af samtlige ministre, dvs. både ministre med og uden parlamentarisk erfaring.

[2] Betænkning 483, 1. del, s. 19, 1969.

[3] Betænkning 483, 1. del, s. 23-24, 1969.

[4] Betænkning 483, 1. del, s. 23, 1969.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

4.2 Ministrene

Opnåelse af ministerembedet forudsætter formelt set kun en udnævnelse fra statsministerens og regentens side. Grundloven og almindelig lov stiller ingen krav om forudgående medlemskab af Folketinget, partimedlemskab, særlig uddannelses- og erhvervsbaggrund m.m.

Dansk folkestyre bygger på den antagelse, at ministre skal kunne hentes fra alle dele af samfundet, og at ministerbetjeningen derfor skal være sådan, at ministre uden særlig forudgående indsigt i sin ressort skal være i stand til at bestride ministerhvervet på lige fod med ministre, der i kraft af enten deres formelle uddannelse og erhverv eller deres parlamentariske erfaring har opnået særlig indsigt i ansvarsområdet.

4.2.1 Ministrenes uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund

Vendes blikket først mod ministrenes uddannelsesmæssige baggrund, så er det generelle billede, jf. tabellen nedenfor, at folkestyrets indførelse i 1848 medførte, at andelen af akademikere i ministerkollegierne faldt, mens andelen af ministre uden anden formel uddannelse end folkeskolen begyndte at stige. Denne bevægelse fortsætter i noget over 100 år. Fra 1960'erne stiger andelen af akademikere igen, og de ledsages nu af en voksende andel med en mellemlang videregående uddannelse, herunder især læreruddannede. Tilsammen udgør de 84 pct., mens andelen af ministre, der ikke har en formel uddannelse ud over folkeskolens 7 og fra 1969 9 obligatoriske klasser samt en kort uddannelse, er faldet fra et historisk højdepunkt i perioden 1945-60 med 61 pct. til 13 pct. i de sidste 10 år.

Tabel 4.8. Uddannelsesbaggrund for ministre 1848-1998

	1848-60		1865-01		1901-20		1920-40		1945-60		1960-78		1978-88		1988-98	
I. Akad. udd.	**44**	**70%**	**33**	**52%**	**26**	**53%**	**19**	**42%**	**26**	**37%**	**51**	**50%**	**49**	**56%**	**51**	**57%**
Jurister	28	44%	20	31%	6	12%	4	9%	6	8%	10	10%	13	15%	8	9%
Økonomer	2	3%	3	5%	3	6%	1	2%	6	8%	13	13%	24	27%	20	22%
Politologer o. l. Anden akad. udd.	14	22%	10	16%	17	35%	14	31%	14	20%	28	27%	12	14%	23	26%
II. Militær- &Etatsudd.	**15**	**24%**	**19**	**30%**	**2**	**4%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**1**	**1%**	**3**	**3%**	**2**	**2%**
III. Mellemlang vid. udd.	**1**	**2%**	**1**	**2%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**2**	**3%**	**0**	**0%**	**9**	**9%**	**24**	**27%**
Seminar o. l.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	6%	12	13%
Øvrige	1	2%	1	2%	0	0%	0	0%	2	3%	0	0%	3	3%	12	13%
IV. Kort/ingen vid.udd.	**3**	**5%**	**11**	**17%**	**21**	**43%**	**26**	**58%**	**43**	**61%**	**51**	**50%**	**28**	**32%**	**12**	**13%**
Folke- ogrealskolen	0	0%	0	0%	9	18%	12	27%	25	35%	23	22%	9	10%	2	2%
Andet	3	5%	11	17%	12	24%	14	31%	18	25%	28	27%	19	22%	10	11%
Total	**63**	**100%**	**64**	**100%**	**49**	**100%**	**45**	**100%**	**71**	**100%**	**103**	**100%**	**88**	**100%**	**89**	**100%**

Bem.: Ministrene er opgjort pr. ministertitel.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres sektortilknytning” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1980/3.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Hvad angår de mere specifikke uddannelseskategorier, er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at andelen af ministre med en juridisk eller militær uddannelse er faldet fra tilsammen 68 pct. i de første år efter folkestyrets indførelse til

10 pct. i vore dage. De sidste 10 år har hver fjerde minister været økonom eller politolog.

Vendes opmærksomheden herefter mod ministrenes erhvervsbaggrund, ses det af tabellen nedenfor, at ministerkollegierne generelt er blevet mere heterogene. Dette stemmer overens med, at også erhvervsstrukturen er blevet mere heterogen sammenlignet med tidligere tiders enklere klasse- og standsforhold. Tallene fra 1998 er opgjort, før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV tiltrådte.

Tabel 4.9. Ministrenes erhverv ved første indtræden i den politiske elite* 1848-1998

	1848-65		1865-01		1901-20		1920-40		1945-68		1968-78		1978-88		1988-98		sum	
Selvst. + funkt. i landbrug	6	11%	16	33%	9	22%	5	14%	10	13%	8	19%	4	6%	1	2%	59	15%
Centraladministration	14	25%	6	12%	1	2%	1	3%	3	4%	5	12%	5	7%	2	3%	37	9%
Forsvaret	15	26%	13	27%	2	5%	0	0%	0	0%	1	2%	2	3%	2	3%	35	8%
Domstolene	1	2%	1	2%	0	0%	2	6%	1	1%	2	5%	0	0%	0	0%	7	2%
Øvr. i stat og kommuner	5	25%	8	16%	5	12%	9	26%	10	13%	4	9%	9	13%	8	13%	67	16%
Folkeskolen, gymnasium	0	0%	1	2%	3	7%	6	17%	7	9%	4	9%	2	3%	8	13%	31	8%
Højere læreanstalt	5	9%	3	6%	1	2%	0	0%	2	3%	3	7%	9	13%	5	8%	28	6%
Højskole + underv. i.ø.	0	0%	0	0%	1	2%	1	3%	3	4%	2	5%	1	1%	2	3%	10	2%
Presse	0	0%	0	0%	9	22%	4	11%	10	13%	2	5%	8	12%	5	8%	38	9%
Kommunalpolitik	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	2	3%	0	0%	3	4%	4	6%	10	2%
Funktionær i partier	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	4	5%	3	7%	2	3%	0	0%	10	2%
Funktionær i arb.bev.	0	0%	0	0%	1	2%	1	3%	9	12%	2	5%	5	7%	6	10%	24	5%
Andre erhvervsorg.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	1	2%	1	1%	1	2%	4	1%
Øvrige i org.	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	1	2%	2	3%	2	3%	6	1%
Selvst. + chefer i byer	2	4%	0	0%	8	20%	2	6%	6	8%	1	2%	11	16%	11	17%	41	9%
Arb.+ funkt. i byer	0	0%	1	2%	1	2%	1	3%	7	9%	4	9%	3	4%	6	10%	23	5%
SUM	57	100%	49	100%	41	100%	35	100%	75	100%	43	100%	67	100%	63	100%	430	100%

Bem.: *Med elite menes her regering, folketing og landsting.
I tabellen er ministre opgjort pr. ministertitel.
Kilde: Tal: 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres sektortilknytning” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1980/3.
Tal: 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Indtil systemskiftet i 1901 var langt størstedelen af ministrene civile og militære embedsmænd samt godsejere. Efter systemskiftet er det i første omgang især gårdejere, redaktører og journalister, der opnår ministerembedet. Disse grupper stiller i perioden 1901-1920 hver 22 pct. af ministrene. En tredje gruppe, fra hvis rækker 19,5 pct. af ministrene rekrutteres i disse to årtier, er de selvstændige i byerhvervene. Disse taber dog hurtigt terræn, hvilket i høj grad hænger sammen med, at de kun sjældent var medlemmer af Socialdemokratiet, der stod i spidsen for de fleste regeringer fra 1920-1980. De sidste tyve år har de selvstændige i byerhvervene dog på ny tegnet sig for små 20 pct. af ministerembederne. Især i de borgerlige regeringer fra 1982-93 var deres andel høj.

For gårdejerne og andre med tilknytning til landbruget har udviklingen nærmest været den modsatte. Helt frem til 1968-1978 stiller de en lille femtedel af ministrene, men herefter falder andelen til 2 pct. i 1988-1998. Den bagvedliggende strukturelle årsag er som bekendt, at landbruget fra at have beskæftiget omkring 80 pct. af befolkningen ved folkestyrets indførelse i dag kun beskæftiger 5 pct. Det skal dog tilføjes, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng mellem erhvervsgruppers størrelse og deres politiske indflydelse. Et eksempel herpå er de civile og militære embedsmænd, der stillede tæt på halvdelen af ministrene i den første tid efter Grundlovens indførelse, selvom de kun udgjorde en forsvindende brøkdel af befolkningen. Det skal også bemærkes, at partiernes sociale basis generelt er blevet mere heterogen.

Journalister og redaktører samt andre senere tilkomne kategorier fra - som man ville sige i dag - medieverden har også måttet notere en tilbagegang. En vigtig årsag hertil er utvivlsomt, at antallet af dagblade er reduceret kraftigt, og at de traditionelle bånd mellem redaktion og parti stort set er opløst. Dog har hver tiende minister i perioden 1978-98 en baggrund i den trykte eller elektroniske nyhedsformidling.

Selvom Socialdemokratiet alene eller i spidsen for koalitioner har regeret landet i 45 af de 78 år mellem 1920 og 1998, når andelen af ministre med en erhvervsbaggrund som arbejder aldrig over 10 pct., når der regnes med tyve- hhv. tiårsintervaller. I visse regeringer har andelen dog været højere. Eksempelvis var 6 af 14 ministre i Ministeriet Hedtoft II (1953-55) arbejdere.

De to sidste kategorier, der statistisk set har spillet en betydelig rolle, er ansatte i uddannelsessektoren og ansatte i stat og kommuner uden for centraladministrationen. Hvis ministre med en erhvervsbaggrund i folkeskolen, gymnasierne, universiteterne, højskolerne o.l. tælles under et, har de næsten hele perioden mellem 1865 og 1998 udgjort mindst 15 pct. De sidste 10 år er det endda hver fjerde minister, der oprindelig kommer fra uddannelsessektoren.

De statsansatte uden for centraladministrationen og de kommunalt ansatte stiller i tiden efter systemskiftet og frem til i dag gennemsnitligt omkring 15 pct. af ministrene. Til sammenligning er det i samme periode gennemsnitligt kun omkring 5 pct. af ministrene, der kommer fra centraladministrationen. På baggrund af gennemgangen af den historiske udvikling i embedsmandsrollen i kapitel 3 er det nærliggende at antage, at det uden for departementerne ikke anses for lige så risikabelt for karrieren at engagere sig partipolitisk. Denne fortolkning overser dog, at andelen af ministre med en departemental baggrund er overrepræsenteret, når der tages højde for, at antallet af statsligt og kommunalt ansatte uden for departementerne (samt forsvaret, domstolene og uddannelsesmiljøerne jf. kategoriseringen i tabellen ovenfor) overstiger antallet af ansatte i departementerne med mere end en faktor 175. [1]

Udvalget har også undersøgt, i hvilket omfang der for de sidste 20 år, (før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV) findes en sammenhæng mellem på den ene side ministrenes uddannelse og oprindelige erhverv og på den anden side den ressort, som de bliver ministre for. Undersøgelsens resultater fremgår af tabellerne nedenfor. Svarer uddannelsen og ministerhvervet til hinanden, registreres ministeren som specialist (S), hvad angår uddannelsen. Matcher det oprindelige erhverv ministererhvervet, registreres ministeren ligeledes som specialist (S), hvad angår erhvervet. Nogle ministre har forudgående relevant viden af både uddannelses- og erhvervsmæssig karakter. Det kan eksempelvis være en justitsminister, der af uddannelse er jurist og erhvervsmæssigt har fungeret som advokat. Andre ministre har derimod en helt anden uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund og registreres da som generalister (G). Det kan eksempelvis være en justitsminister, hvis oprindelige uddannelse og erhverv var journalistik. Mens sådanne tilfælde er entydige, har det i en række andre tilfælde været nødvendigt at skønne i større eller mindre omfang.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] I 1998 lå antallet af departementalt ansatte på omkring 4.000, mens antallet af offentligt ansatte uden for centraladministrationen, forsvaret, domstolene og uddannelsesinstitutionerne, jf. kategorierne i tabel 4.8, ligger på omkring 715.000.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

Tabel 4.10. Ministres uddannelses- og erhvervsmæssige match 1978-1988

Erhverv							
Uddannelse		G		S		SUM	
	G	65	73,9%	9	10,2%	74	84,1%
	S	8	9,1%	6	6,8%	14	15,9%
	SUM	73	83,0%	15	17,0%	88	100,0%

Bem.: S = specialist, G = generalist. I tabellerne er ministrene opgjort pr. ministertitel.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Tabel 4.11. Ministres uddannelses- og erhvervsmæssige match 1988-1998*

Erhverv							
Uddannelse		G		S		SUM	
	G	70	78,7%	4	4,5%	74	83,1%
	S	3	3,4%	12	13,5%	15	16,9%
	SUM	73	82,0%	16	18,0%	89	100,0%

Bem.: S = specialist, G = generalist. I tabellerne er ministrene opgjort pr. ministertitel.
*Før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Som det fremgår, kan 3 ud af 4 ministre (73,9 hhv. 78,7 pct.) i perioden 1978-98 betegnes som udprægede generalister, idet hverken deres uddannelses- eller erhvervsmæssige baggrund har peget direkte mod ministerembedet. Kun 6,8 hhv. 13,5 pct. af ministrene kan i samme tidsrum ud fra disse præmisser karakteriseres som specialister. Mellemgruppen af ministre, der enten uddannelses- eller erhvervsmæssigt matcher deres ministerstilling, er reduceret fra små 20 pct. i 1978-88 til små 10 pct. i 1988-98.

I løbet af denne udvikling har også ministerier, der ellers traditionelt har været ledet af ministre med en specialistbaggrund, mere eller mindre tabt denne karakter. Blandt disse ministerier kan bl.a. tælles Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Landbrugsministeriet.

4.2.2 Parlamentarisk erfaring

En tredie type forberedelse til ministerhvervet kan ligge i folketingsarbejde, herunder bl.a. ordførerskab og medlemskab. Det har dog vist sig at være vanskeligt at opnå en systematisk viden om, hvor stor en andel af ministrene, der før deres udnævnelse har været eksempelvis ordførere på det pågældende område.

Som det fremgår af tabel 4.11 nedenfor, er den historiske udvikling i grove træk, at andelen af ministre uden parlamentarisk erfaring er halveret i efterkrigstiden. Siden Anden Verdenskrig har 4 ud af 5 ministre forinden været medlemmer af Folketinget eller Landstinget. Når også amts- og

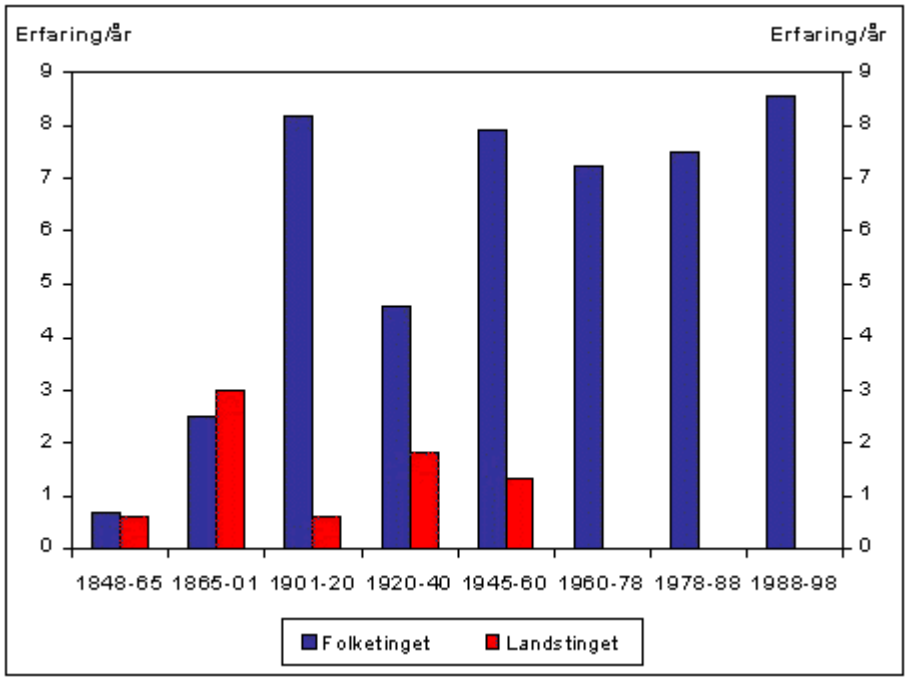
kommunalpolitiske erfaringer tælles med, er det de sidste 20 år kun 6 hhv. 3 pct., der ikke har politisk erfaring forud for deres første udnævnelse. Denne gennemsnitlige parlamentariske erfaring har siden ministerstyrets indførelse gennemsnitligt ligget på små 7 år, jf. figur 4.6. De sidste 20 år har ministrene endda været i parlamentarisk lære i 8-9 år.

Tabel 4.12. Ministres politiske erfaring 1848-1998*

	Antal ministre	Ministre u. erfaring fra FT eller LT	Min. u. erfaring fra FT, LT, amtsråd eller kommunalbestyrelser
1848-1865	55	37	14
1865-1901	49	21	14
1901-1920	42	14	8
1920-1940	35	11	7
1945-1960	56	12	3
1960-1978	67	18	8
1978-1988	67	6	6
1988-1998	65	7	3
Total	436	126	63

Bem.: I tabellen er ministrene opgjort som personer inden for hver enkelt periode. Ministre, der i pågældende periode har haft flere titler, er således kun anført én gang.
*Før Ministeriet Nyrup Rasmussen IV.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres parlamentariske baggrund i perioden 1848-1978” Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979/2.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Figur 4.6. Ministres gennemsnitlige parlamentariske erfaring i folketing og landsting før første udnævnelse 1848-1998

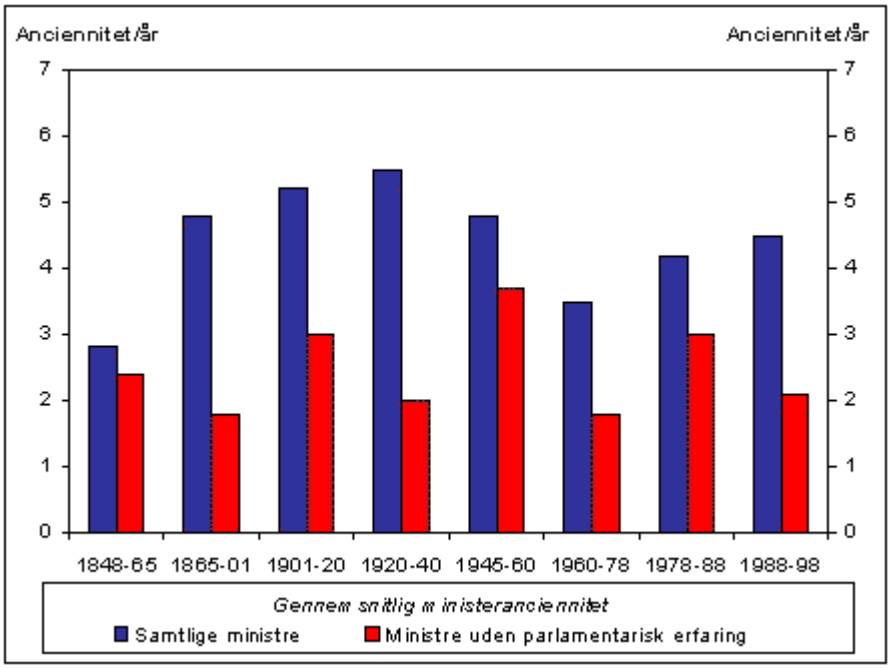


Bem.: I tabellen er ministrene opgjort som personer inden for hver enkel periode. En minister, der i pågældende periode har haft flere ministertitler er således kun anført én gang.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres parlamentariske baggrund i perioden 1848-1978”, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979/2.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Af figuren nedenfor fremgår, at ministre uden parlamentarisk erfaring gennemsnitligt kun sidder

halvt så længe i embedet i forhold til samtlige ministres gennemsnitlige anciennitet.

Figur 4.7. Gennemsnitlig ministeranciennitet fordelt mellem samtlige ministre og ministre uden parlamentarisk erfaring 1848-1998



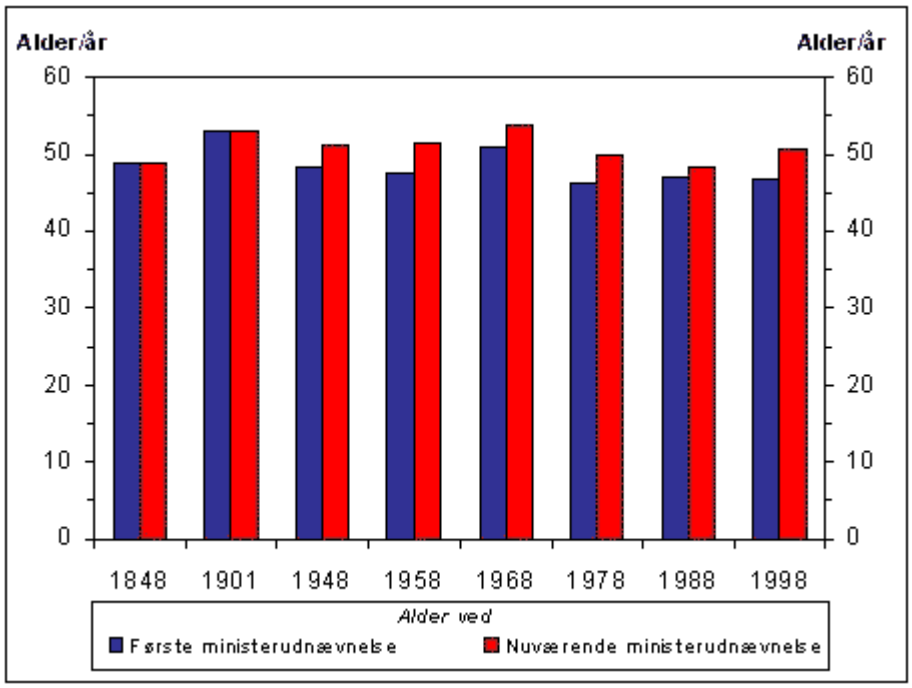
Bem.: I figuren er ministrene opgjort som personer inden for hver enkelt periode. En minister, der i pågældende periode har haft flere ministertitler, er således kun anført én gang.
Titalssystemet benyttes, hvorfor eksempelvis 4,5 svarer til 4 år og 6 måneder.
Kilder: Tal for 1848-1978: Marius Ibsen: ”Danske ministres parlamentariske baggrund i perioden 1848-1978”, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979/2.
Tal for 1978-1998: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

På denne baggrund kan det konstateres, at politik i høj grad er blevet en profession, og at ministrene som regel er gamle i gårde, hvad angår det parlamentariske spil.

4.2.3 Alder og køn

Stigningen i ministrenes gennemsnitlige parlamentariske anciennitet modsvares ikke af en tilsvarende stigning i levealder ved første tiltrædelse. Denne ligger med små variationer omkring 50 år i hele perioden.

Figur 4.8. Gennemsnitlig alder ved tiltrædelse til første ministerpost og ministerposten 1848-1998



Kilde: ”Folketingets håndbog” (diverse årgange).

Angående variationen kan det anføres, at den yngste ministerdebutant nogensinde er Jann Sjursen, der halvt inde i sit 30. leveår blev optaget som energiminister i Ministeriet Nyrup Rasmussen I i 1993. Ældste ministerdebutanter nogensinde er Cosmus Bræstrup, som blev justits- og kultusminister i 1865 i en alder af 76 år, samt Christopher Krabbe, som ligeledes i en alder af 76 år blev forsvarsminister i 1909.

Tabel 4.13. Ministres kønsfordeling

	1848		1901		1948		1958		1968		1978		1988		1998	
Kvinder	0	0%	0	0%	1	6%	1	6%	2	11%	3	17%	3	14%	5	25%
Mænd	8	100%	10	100%	16	94%	15	94%	17	89%	15	83%	19	86%	15	75%
Total	8	100%	10	100%	17	100%	16	100%	19	100%	18	100%	22	100%	20	100%

Bem.: For hvert af de udvalgte år er det datoen 1. januar, der er lagt til grund for statistikken.
Kilde: ”Folketingets håndbog” (div. årgange).

Tages endelig kønsfordelingen i betragtning, ses af tabellen herover, at kvindernes andel i løbet af 150 år er steget fra 0 til 25 pct. i de udvalgte år. Dog skal det tilføjes, at i Ministeriet Nyrup Rasmussen IV var 7 af 20 ministre svarende til 35 pct. kvinder. Kvindeandelen af de 179 sæder i Folketinget nåede ligeledes et historisk højdepunkt med valget i marts 1998, hvor 37 pct. af de valgte var kvinder. Danmarkshistoriens første kvindelige minister var socialdemokraten Nina Bang, der i 1924 tiltrådte stillingen som undervisningsminister. 9 år forinden havde kvinderne fået stemmeret og var blevet gjort valgbare.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

5.1.3 Udbygningen af Folketingets administration og den økonomiske støtte til de politiske partier

Partisystemets udvikling har ikke kun været en væsentlig faktor bag den parlamentariske udvikling, men har tillige været af betydning for udbygningen af Folketingets administration og indførelse af økonomisk støtte til de politiske partier. Andre faktorer som en stigende arbejdsbyrde for folketingsmedlemmer og en øget kompleksitet i de sager, Folketinget behandler, har dog formentlig også været vigtige årsager til denne udvikling.

Folketingets administration er over årene blevet udbygget, således at folketingsmedlemmerne i dag modtager en større bistand end tidligere. Udbygningen er sket af flere omgange og på forskellige områder.

Tabel 5.4. Det budgetterede antal ansatte i Folketingets administration 1970, 1980, og 1990 – 1998

	Antal fuldtidsansatte										
	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Chefer, ansatte over lr. 36	9	10	17	18	22	21	21	21	21	20	21
AC'ere m.v.	9	19	28	28	26	27	27	33	44	49	50,8
HK'ere m.v	46	56	76	75	77	73,5	77,5	77,2	89,5	93,2	93,7
EDB-konsulent.	-	-	2	3	3	5	5	5	12	10	11
Betjente m.v.	67	67	72	72	73	75	79	76	88	91	98
Husbetjente	30	39	45,5	46	50	50	47	48	46,5	44	45,4
Håndværkere	-	-	-	-	20	20	20	22	24	21	21
I alt	**161**	**191**	**241**	**242**	**271**	**272**	**277**	**282**	**325**	**328**	**341**
I alt -ekskl. håndværkere	**161**	**191**	**241**	**242**	**251**	**252**	**257**	**260**	**301**	**307**	**320**

Bem.: Eksklusiv institutioner under Folketinget, herunder Nordisk Råd og eksklusiv timelønnet personale. Håndværkere først medregnet fra 1992. <> Kilde: Folketingets ledelsessekretariat. Løn- og Økonomikontoret.

Af ovenstående tabel fremgår, at der fra 1970 og frem til i dag er sket mere end en fordobling af antallet af ansatte i Folketingets administration. Væksten har fundet sted inden for alle personalekategorier, men det er særlig værd at bemærke, at antallet af AC-fuldmægtige m.v. er øget fra 9 i 1970 til 50,8 i 1998.

Årsagen til det øgede personaletal skal bl.a. findes i indførelsen af sekretariatshjælp for medlemmer af Folketinget samt sekretariatsbetjening af udvalgene.

Den 1. april 1981 blev lov om økonomisk bistand til sekretariatshjælp for medlemmer af Folketinget vedtaget. Ordningen indebar, at hvert folketingsmedlem fik mulighed for sekretærhjælp svarende til 1/3 sekretær. Pr. 1. april 1983 udvidedes ordningen, således at hvert folketingsmedlem herefter kunne modtage sekretærhjælp svarende til 1/2 sekretær pr.

folketingsmedlem. Fra 1997 er reglerne atter ændret, således at hvert medlem som minimum har ret til sekretærbistand for et beløb, der svarer til 1/3 mandatbeløb.

Oprindelig var der ikke tilknyttet fast sekretariatsbistand til Folketingets udvalg, men med oprettelsen af de stående udvalg i 1972 blev der indført sekretariatsbistand for udvalgene. Hovedparten af udvalgene har i dag 1 eller 2 udvalgssekretærer. Derudover er der tre specialudvalg, som modtager særlig sekretariatsbistand. Det drejer sig om Finansudvalget, der har sit eget sekretariat med for tiden 1½ AC'er og 2 HK'ere, om Europaudvalget, der ligeledes har sit eget sekretariat bestående af 7 AC'ere, 4 HK'ere og 1 student samt om Udvalget for Forretningsordenen, der betjenes af lovsekretariatet.

Folketingets partier har også mulighed for selv at betale for f.eks. økonomisk og juridisk rådgivning. De enkelte folketingsgrupper modtager således økonomisk bistand. Tilskuddet betales månedligt forud og består dels af et basisbeløb pr. gruppe, dels af et tilskud pr. mandat. For de medlemmer, som tillige er formand for Folketinget eller minister, udbetales der dog kun 1/3 af det beløb, som udbetales til de øvrige folketingsmedlemmer.

Den økonomiske støtte til de politiske partier blev indført i 1987 på baggrund af et beslutningsforslag, som var udformet af Folketingets præsidium. Ved samme lejlighed blev bl.a. folketingsmedlemmers grundvederlag ændret, ligesom bistanden til folketingsmedlemmer i form af f.eks. EDB og tekstbehandling blev forbedret.

Folketingets formand begrundede forslaget om økonomisk støtte til de politiske partier m.v. med, at forslagene samlet set skulle skabe bedre vilkår for det politiske arbejde i Danmark. [1] Som udgangspunkt for indførelsen af partistøtte og forbedret bistand til folketingsmedlemmerne fremhævede formanden den meget kraftige stigning, der har været i arbejdsmængden i Folketinget i de senere årtier. [2]

Støtten til de politiske partier er vokset siden indførelsen i 1987. Særligt den økonomiske støtte pr. stemme i forbindelse med folketingsvalg er vokset markant. Hvor der i 1987 udbetaltes 5 kr. pr. stemme ved forrige valg pr. år, udbetales der i dag 20 kr. pr. stemme efter samme retningslinier.

I samme periode er den støtte, der udbetales på baggrund af stemmetallet ved amtsvalgene øget fra 2 kr. pr. stemme til 2,75 kr., mens den støtte, der udbetales på baggrund af stemmetallet ved kommunalvalget, er øget fra 3 kr. pr. stemme til 4,25 kr. pr. stemme.

5.1.4 De stående udvalg og Det udenrigspolitiske Nævn

Folketingets kontrol med forvaltningen finder i dag i vid udstrækning sted i de stående udvalg. Det gælder både i forhold til indenrigspolitikken og i forhold til udenrigspolitikken, hvor Europaudvalget spiller en særlig rolle. Hertil kommer Det udenrigspolitiske Nævn, der ikke hører til de stående udvalg.

Udvalgsbehandling af lovforslag i den lovgivende forsamling i Danmark har været kendt siden 1849, men det nuværende udvalgssystem med en række stående udvalg daterer sig tilbage til 1972.

I tiden op til reformen i 1972 var det hovedreglen, at udvalgsarbejde i forbindelse med lovforberedelse foregik i ad hoc udvalg. [3] Muligheden for at indføre stående udvalg blev imidlertid diskuteret adskillige gange, bl.a. i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953.

I 1966 vedtog Folketinget forsøgsvis at udvide antallet af stående udvalg, og i årene derefter blev der oprettet adskillige nye stående udvalg. På baggrund af denne udvikling besluttede Udvalget for Forretningsordenen den 3. juni 1971 at nedsætte et særligt udvalg om Folketingets arbejdsgang. Med udgangspunkt i dette arbejde kunne der i 1972 vedtages en reform af udvalgssystemet, således at der blev oprettet stående udvalg på alle væsentlige lovgivningsområder.

Det forudsattes ved reformen i 1972, at udvalgenes arbejde skulle opdeles i en almindelig og en

speciel del, hvor den specielle del vedrører lovgivningsarbejdet, og den almindelige del består i en løbende overvågning af det pågældende udvalgs arbejdsfelt i nær kontakt med de pågældende ministre.

Med reformen af udvalgssystemet ændredes udvalgenes funktion væsentligt. [4]

Udvalgsarbejdets omfang er for det første steget betydeligt. Fra midten af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne var antallet af regeringsforslag, der blev behandlet i udvalgene, nogenlunde uændret, mens antallet af private forslag var steget voldsomt. Det samme var tilfældet for antallet af spørgsmål fra udvalgene i forbindelse med lovforslagsbehandling og lignende. Udviklingen var særlig markant i forbindelse med spørgsmål til regeringsforslag. Der kunne til gengæld ikke konstateres nogen forskel i udvalgenes benyttelse af samrådsinstituttet. Det er først i de senere år, at antallet af samråd er øget betydeligt, jf. nedenfor.

En anden følge af udvalgsreformen er, at den almindelige del, der blev indført ved reformen i 1972, har udviklet sig til at blive et særdeles betydningsfuldt element i udvalgenes aktivitet med en stor variation fra udvalg til udvalg. På baggrund af en undersøgelse af udvalgenes arbejde i henholdsvis 1965-66 og 1980-81 er det blevet konkluderet, at den almindelige del er blevet

> ”[…] et forum for folketingsmedlemmers spørgsmål til ministrene og dermed til administrationen og er hermed et væsentligt instrument for lovgivers kontrol med den udøvende magt såvel på generelle områder som vedrørende konkrete forvaltningsakter. Det er åbenbart, at de stående udvalg har (fået) til opgave at have indsigt i den offentlige forvaltning. Det stående udvalg følger nøje den anordningsudstedelse, der er hjemlet ved lovbemyndigelse til en minister. Udvalgene udøver her en virksomhed, der i øvrigt ikke er fastlagt i Folketingets forretningsorden eller andet steds. Det er en kontrol med vigtige bemyndigelser til ministrene om hvilke disse ikke, medmindre der foreligger særlige lovbud derom, er forpligtet til at underrette Folketinget.” [5]

Samlet kan ændringerne ses som udtryk for, at Folketinget har intensiveret sin kontrol med forvaltningen.

Efter indførelsen af de stående udvalg har man endvidere kunnet iagttage en tendens til sektorisering i den dobbelte forstand, at udvalgsmedlemmerne ofte har en sektortilknytning, samtidig med at fordelingen af opgaver mellem de stående udvalg i vid udstrækning modsvarer ministeriernes ressortfordeling.

Allerede efter de to første folketingssamlinger, hvor de stående udvalg havde været i funktion, kunne det konkluderes, at forskellige politiske sagsområder virker med særlig tiltrækningskraft på medlemmer med bestemte sektortilknytninger. [6]

Konklusionerne er blevet underbygget i en analyse af Folketingets stående udvalg, der er baseret på oplysninger fra folketingsåret 1991-92. [7] I denne analyse vises for det første, at samspillet mellem de stående udvalg og centraladministrationen både for lovgivnings- og kontrolaktiviteternes vedkommende er sektoriseret. Lovforslag, spørgsmål og svar bevæger sig i vidt omfang mellem samme par af udvalg og ministerier. Det er for det andet konklusionen, at gruppemedlemmernes og partigruppernes beslutninger om, hvem der skal repræsentere gruppen i et udvalg, resulterer i en overrepræsentation af medlemmer med sektorbetinget ekspertise.

Tendensen til sektorisering i Folketingets udvalg må ses i sammenhæng med, at ministrene ikke på samme vis udvælges efter tilhørsforhold til en sektor. I starten af sin ministertid vil den typiske minister i mindre grad være ekspert inden for sit ressortområde end mange af de udvalgsmedlemmer, som følger ministerens ressort.

Det er et regeringsprærogativ at føre landets udenrigspolitik. I grundlovens § 19 bestemmes således, at Kongen - dvs. regeringen - handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Retten til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender er dog ikke ubegrænset. Der påhviler i henhold til grundloven bl.a. regeringen en pligt til at rådføre sig med Det

udenrigspolitiske Nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Det udenrigspolitiske Nævn, der allerede blev etableret ved lov i 1923, men først blev indført i grundloven ved grundlovsrevisionen i 1953, nedsættes ved begyndelsen af hvert folketingsår og efter afholdelse af folketingsvalg. Det består af 17 medlemmer, der vælges blandt Folketingets medlemmer efter forholdstalsvalg.

Det følger af grundloven, at regeringen skal rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, men derudover har nævnet til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold, jf. Lov om Det udenrigspolitiske Nævn.

Europaudvalget (oprindeligt (Fælles)Markedsudvalget) er af nyere dato end Det udenrigspolitiske Nævn og har ikke nogen forankring i grundloven. I lighed med Det udenrigspolitiske Nævn består udvalget af 17 medlemmer af Folketinget, der vælges efter forholdstalsvalg.

Ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om de europæiske fællesskaber opstod der et behov for et tættere samspil mellem Folketinget og regering i forbindelse med de opgaver, der fulgte af traktatforpligtelserne, idet disse opgaver adskilte sig væsentligt fra de hidtidige udenrigspolitiske forpligtelser. I lov om Danmarks tiltrædelse af de europæiske fællesskaber, bestemtes det derfor i § 6, stk. 2, at regeringen underretter et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.

I forbindelse med reformen af udvalgsstrukturen i 1972 blev Markedsudvalget gjort til et af de stående udvalg, men udvalget adskiller sig fra de øvrige stående udvalg på en række punkter. Udvalget behandler således ikke lovforslag som de øvrige udvalg, og der deltager som hovedregel ministre i møderne. Udvalget er af samme grund blevet betegnet som et ”permanent samråd”.

Alle væsentlige EU-forslag forelægges for Europaudvalget, hvis vigtigste funktion er at give regeringen et mandat i forbindelse med forhandlingsoplæg. Der er tale om et såkaldt negativt mandat, idet det alene afklares, at der ikke eksisterer et flertal imod regeringens oplæg. Regeringen har endvidere den mulighed alene at orientere udvalget.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Folketingstidende, 1985-86, sp. 10587-10591.

[2] Årsagerne til denne kraftige stigning i arbejdsmængden blev af formanden set som resultatet af et større antal partier, af at stadig flere områder af samfundet bliver lovreguleret, af mindretalsparlamentarismen, af en stærkere mødeaktivitet ude over landet og af at konkurrencen med hensyn til befolkningens interesser er blevet stadig stærkere.

[3] De stående udvalg, bl.a. Udvalget for forretningsordenen, Udvalget for valgs prøvelse og Finansudvalget, var som hovedregel ikke lovforberedende.

[4] Nedenstående konklusioner bygger primært på en undersøgelse af udvalgenes arbejde i folketingsårene 1965-66 og 1980-81, hvis hovedresultater er beskrevet i Holger Hansen: ”Folketingets stående udvalg”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1985, s. 237-243.

[5] Holger Hansen, op.cit., s. 240.

[6] Erik Damgaard: ”Folketinget under forandring”, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1977, kap. 6 og 7.

[7] Henrik Jensen: ”Arenaer eller aktører. En analyse af Folketingets stående udvalg”, Frederiksberg: Samfundslitteratur,

1995.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

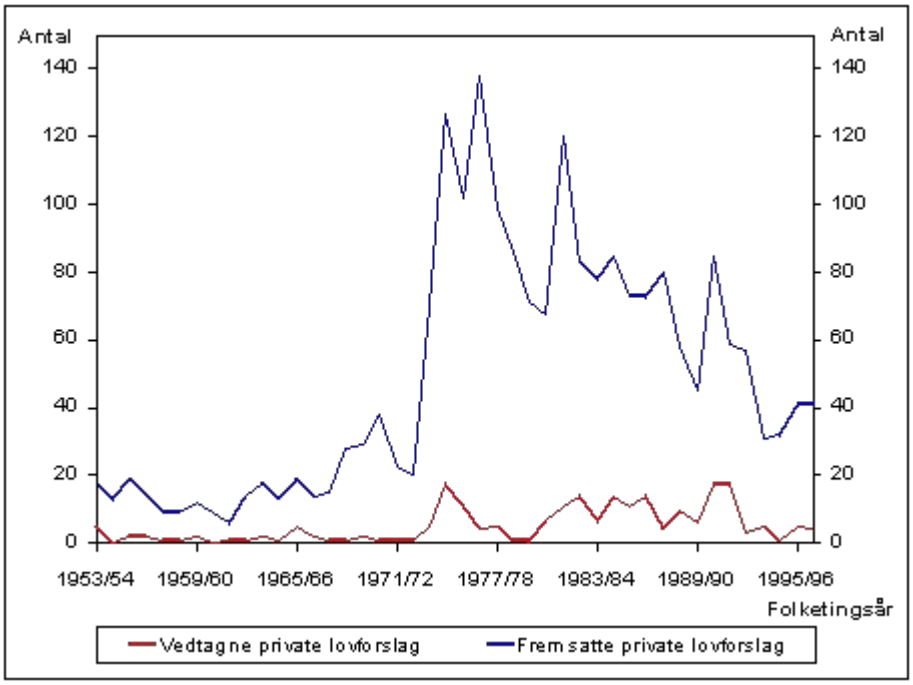
(fortsat fra forrige side)

5.1.5 Udviklingen i den parlamentariske aktivitet

Den parlamentariske aktivitet kan beskrives ved en række indikatorer. Som det fremgår nedenfor, er det billede, der viser sig, uanset hvilken indikator, der tages udgangspunkt i, en stigende parlamentarisk aktivitet over tid og særligt efter 1973.

Såvel regeringen som de enkelte folketingsmedlemmer har mulighed for at fremsætte forslag til love. Det er dog regeringen, som fremsætter langt den største del af lovforslagene. Folketinget har således ikke samme mulighed som regeringen for at trække på centraladministrationens ekspertise. Antallet af private forslag var da også frem til 1973 forholdsvist lavt og aldrig over 40 forslag i løbet af et folketingsår.

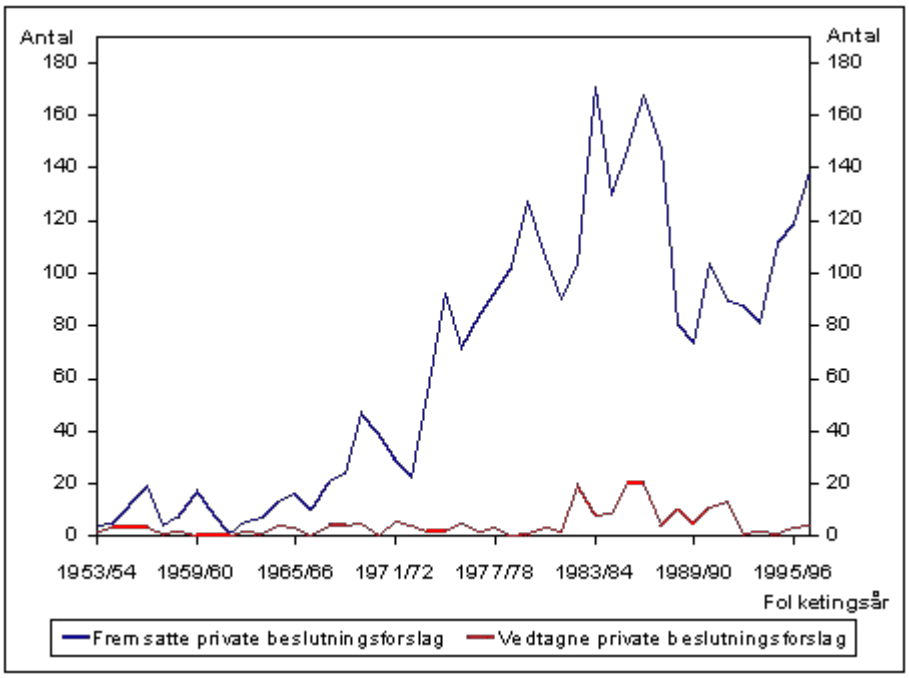
Figur 5.1. Antal fremsatte og vedtagne private lovforslag, 1953/54 - 1996/97



Kilde: “Folketingstidende. Årbog og registre”, København: Folketingsåret 1996/97.

Som det fremgår af ovenstående figur, skete der en brat stigning i antallet af private lovforslag fra 1973 med et højdepunkt i 1977 på knap 140 private lovforslag. Derefter har tendensen frem til i dag været et faldende antal private lovforslag, men niveauet er dog stadig højere end i perioden frem til 1973.

Figur 5.2. Antal fremsatte og vedtagne private folketingsbeslutninger, 1953/54 - 1996/97



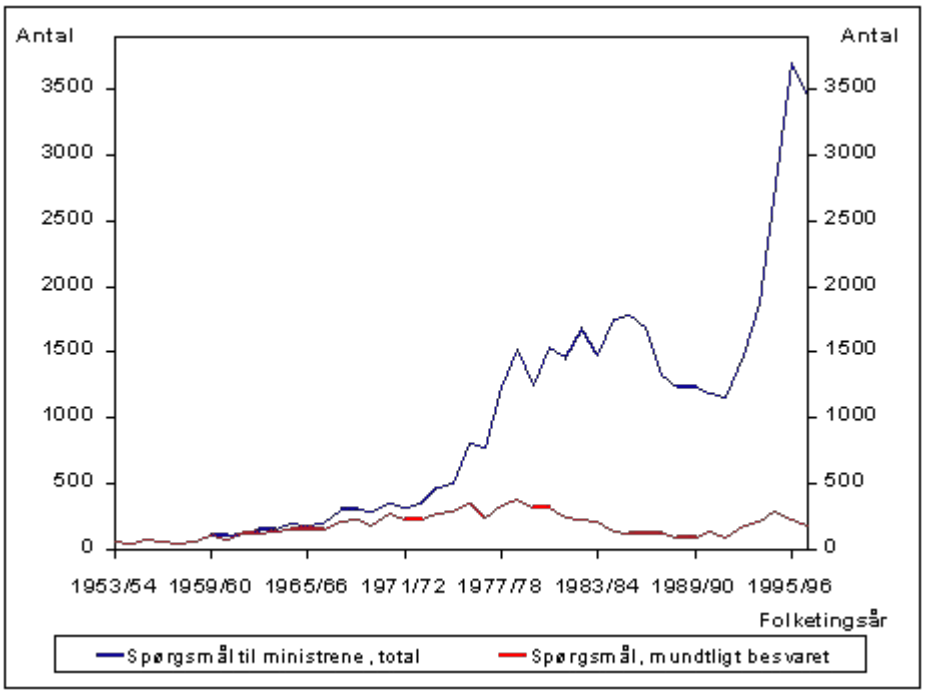
Kilde: “Folketingstidende. Årbog og registre”, København: Folketingsåret 1996/97.

I lighed med lovforslag har såvel regeringen som folketingsmedlemmer mulighed for at fremsætte forslag til folketingsbeslutning. Forslag til folketingsbeslutning fremsættes, med mindre de fremkommer som indstillinger fra udvalg, på samme måde som lovforslag og undergives 2 behandlinger efter tilsvarende regler, som gælder for lovforslags 1. og 3. behandling.

Som det fremgår af ovenstående figur har antallet af private forslag til folketingsbeslutning været stærkt stigende over tid med et højdepunkt i slutningen af 1980'erne. 1973 markerer også her et skæringspunkt, idet antallet af private forslag til folketingsbeslutning frem til dette år aldrig oversteg 50, og siden dette år altid har ligget over dette niveau.

Spørgsmål til ministrene kan efter forretningsordenen for Folketinget både stilles til mundtlig og skriftlig besvarelse. Mundtlige spørgsmål besvares i tingets spørgetid. Skriftlige svar fra ministrene trykkes i Folketingstidende. Fra folketingsåret 1997-98 er der endvidere indført en ny ordning med en ugentlig spørgetime hver onsdag, hvor folketingsmedlemmerne har mulighed for at stille spørgsmål til ministrene inden for deres ansvarsområde, uden at ministrene på forhånd er orienteret om spørgsmålenes antal, indhold eller spørgerne.

Figur 5.3. Antal spørgsmål til ministrene, 1953/54 – 1996/97

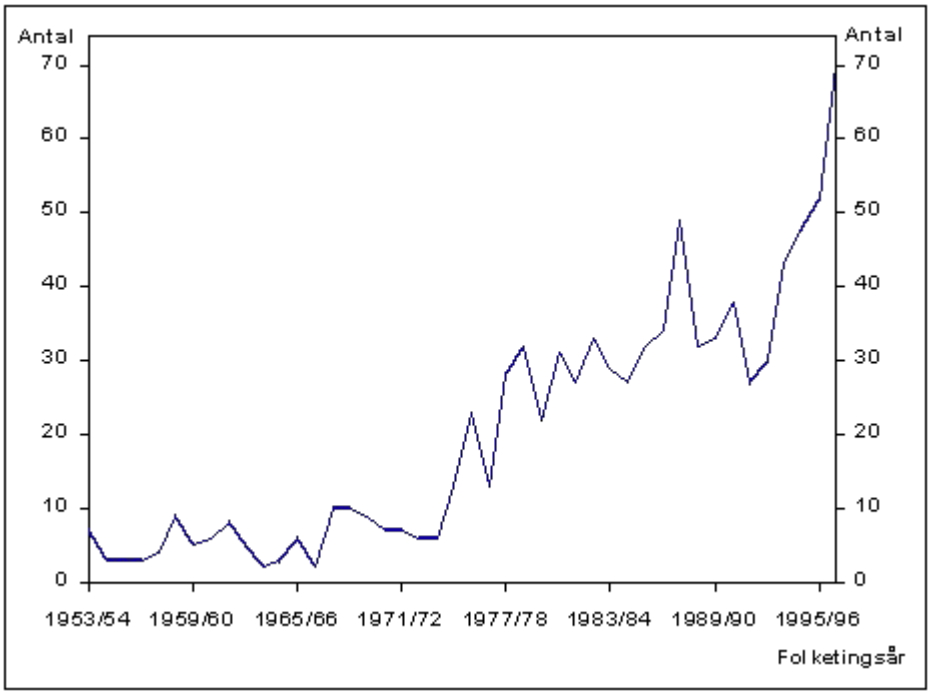


Note: Spørgsmål stillet i henhold til Folketingets forretningsorden, § 20.
Kilde: "Folketingstidende. Årbog og registre", København: Folketingsåret 1996/97.

Ovenstående figur viser det samlede antal spørgsmål til ministrene. Som det fremgår af figuren, har der over tid været en tendens til, at der stilles flere og flere spørgsmål til ministrene. Særligt efter 1973 har der været stillet stadig flere spørgsmål.

Grundlovens § 53 bestemmer, at ethvert medlem af Folketinget med dettes samtykke kan bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring. Ønsker et medlem af Folketinget at bringe et spørgsmål til forhandling og at kræve en eller flere ministres forklaring derom, sker det ved en forespørgsel.

Figur 5.4. Antal forespørgsler til ministrene, 1953/54 - 1996/97



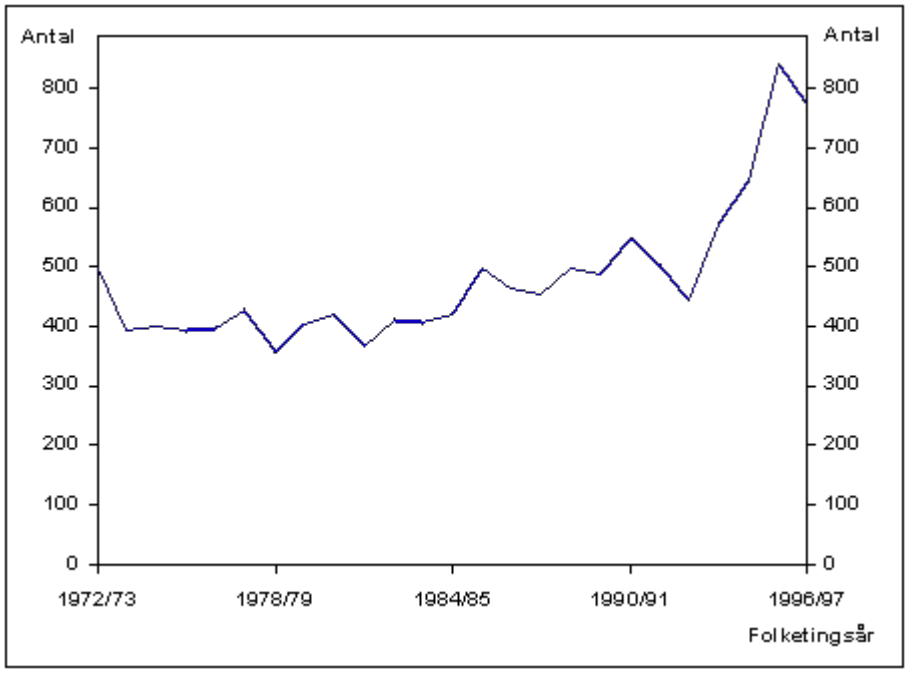
Kilde: "Folketingstidende. Årbog og registre", København: Folketingsåret 1996/97.

Figuren ovenfor viser, at antallet af forespørgsler er øget over tid. Frem til 1973 var det årlige antal forespørgsler aldrig over 10, men derefter skete der en stigning. Særligt i de senere år har der

kunnet konstateres en støt stigning i antallet af forespørgsler, således at niveauet nu er helt oppe på omkring 70 forespørgsler årligt.

Samrådsinstitutionen er ikke omtalt i grundloven og heller ikke i forretningsordenen for Folketinget, men der har udviklet sig en praksis for, at udvalgene kan kalde en minister i samråd, såfremt det ønsker en sag belyst.

Figur 5.5. Antal samråd med ministrene, 1972/73 - 1996/97



Kilde: “Folketingstidende. Årbog og registre”, København: Folketingsåret 1996/97.

Statistisk er det først muligt at belyse brugen af samråd fra de stående udvalgs indførelse. Som det fremgår af ovenstående figur, har antallet af samråd i mange år med enkelte udsving ligget mellem 400 og 500 om året. I 1990'erne har der imidlertid kunnet konstateres en markant stigning i brugen af samråd. I folketingsåret 1996-97 har antallet af samråd således været 775.

Nedsættelsen af undersøgelsesorganer kan ligeledes ses som et udtryk for den parlamentariske aktivitet, men adskiller sig fra de øvrige indikatorer ved ikke at være en del af det daglige folketingsarbejde. I perioden fra 1960 og frem til i dag er antallet af sådanne undersøgelsesorganer øget betydeligt. I årene fra 1980 til 1993, hvor højesteretspræsidenten forbeholdt sig domstolenes stilling til fremtidige dommerundersøgelser, blev der foranstaltet i alt 20 dommerledede undersøgelser, mens det tilsvarende antal i tiåret fra 1970 frem til 1980 var tre og i tiåret 1960 frem til 1970 fire.

Det skal bemærkes, at 1973 ikke er en skillelinie i forhold til nedsættelse af undersøgelsesorganer, sådan som det er tilfældet for de fleste af indikatorerne for den parlamentariske aktivitet. Udviklingen skete som nævnt først i 1980'erne, hvilket i debatten er blevet kædet sammen med den fremherskende mindretalsparlamentarisme i denne periode. I langt de fleste tilfælde er undersøgelserne således blevet iværksat efter krav fra oppositionen. Det er endvidere blevet konkluderet, at udviklingen kan ses som udtryk for en stigende retliggørelse af det politiske ansvar.

5.1.6 Udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering har på flere områder betydning for ministerens arbejdsfelt og funktioner. Udvalget vil særligt fremhæve tre følger af ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering.

Det øgede antal partier i Folketinget, der følger af opbruddet i partisystemet efter 1973, har for det første betydet, at det er blevet vanskeligere for ministrene at etablere et parlamentarisk flertal. I nyere politisk historie har det således kun været det første ministerium Nyrup Rasmussen, der var en flertalsregering.

Det er for det andet en følge af udviklingen, at den parlamentariske kontrol med ministrene er øget. Dette viser sig både kvantitativt i den øgede parlamentariske aktivitet og kvalitativt ved, at Folketinget i større omfang ønsker indseende med administrative spørgsmål, og i et vist omfang også inddrages i sådanne spørgsmål af ministrene. Særligt den almindelige del af udvalgsarbejdet har udviklet sig til at blive et redskab for Folketingets kontrol med ministrene.

Endelig har udbygningen af Folketingets administration og partiernes sekretariater betydet, at Folketingets egen udredningskapacitet er forøget, hvilket kan medvirke til at øge kontrollen med ministrene gennem f.eks. spørgsmål og samråd om tekniske og administrative aspekter af ministrenes ressort.

Samlet set er det således udvalgets vurdering, at ændringerne i samspillet mellem Folketinget og regering har intensiveret kontakten mellem Folketinget og ministre. Det ændrede samspil har skabt nye forudsætninger for ministres arbejdsfelt og funktion, der må formodes at forøge behovet for en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning, hvor de faglige aspekter til stadighed sammenholdes med mulighederne for at etablere et flertal i Folketinget.

(fortsættes på næste side)

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

5.2 Medierne og offentligheden

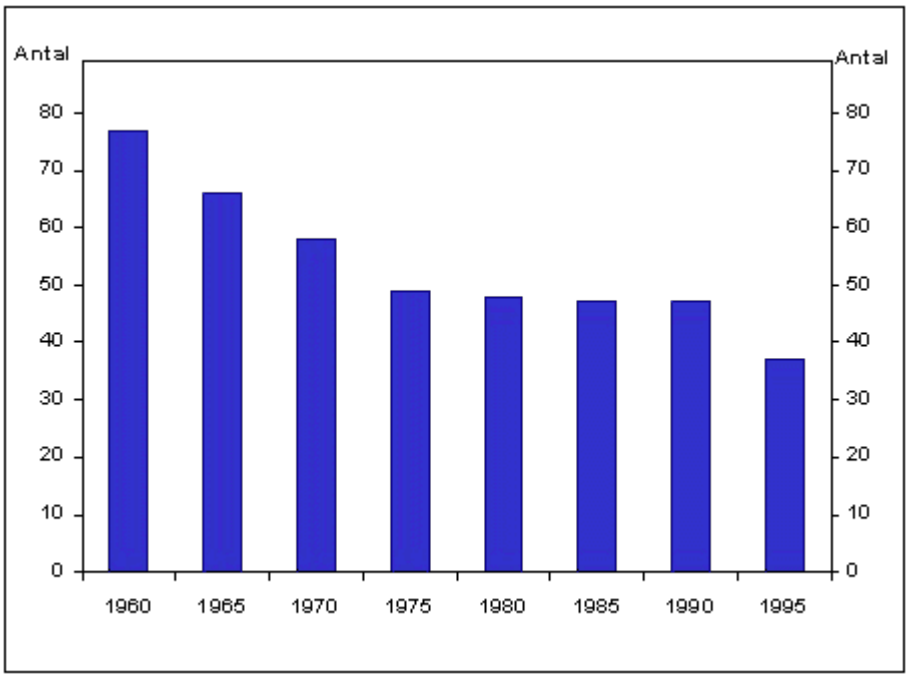
Udviklingen i medierne er væsentlig at inddrage i en beskrivelse af ændringer i ministerfunktionen over tid. Opbruddet i den klassiske organisering af pressen og udviklingen i de elektroniske medier stiller således ændrede krav til både ministerens ageren i offentligheden og til embedsværkets rådgivning.

5.2.1 Udviklingen i de trykte medier

De trykte medier har ændret karakter over tid. Udviklingen fremstår mest markant, hvis man betragter hele efterkrigstiden, men også inden for det sidste tiår er der sket ændringer.

Allerede i 1960'erne talte man om ”bladdøden”. Baggrunden var en udvikling, hvor særligt en række af de små provinsblade var ophørt eller gået ind under andre blade. Udvalget om dagspressen og samfundet, der blev nedsat i 1967, beskrev en række konsekvenser af denne udvikling. [1] Udviklingen havde for det første betydet, at valgmulighederne var blevet begrænset. Hvor avislæserne tidligere kunne vælge mellem en række mindre lokale dagblade, var der nu væsentligt færre tilbage. Der var for det andet sket en koncentration af ejerforholdene. En udvikling, udvalget beskrev som en magtkoncentration. Endelig var de tilbageværende danske dagblade blevet større. Middelavisens oplag, som i 1945 var 6350 eksemplarer, var i 1968 vokset til godt 14.000, og antallet af hovedblade med oplag under 10.000 var gået tilbage fra 82 til 18.

Figur 5.6. Antal dagblade, 1960 - 1995



Kilde: Danmarks Statistik: ”Statistisk Tiårsoversigt” (diverse årgange).

Den udvikling, udvalget om dagspressen og samfundet beskrev i 1969, er siden fortsat. Som det fremgår af ovenstående figur, har der siden 1960 været et markant fald i antallet af dagblade.

Pressens politiske sammensætning var i 1969 uændret i den forstand, at bladdøden havde ramt alle partiers presse. [2] I den oprindelige politiske struktur i dagspressen havde de fire gamle partier ofte hver sin avis i større provinsbyer. Denne politiske struktur havde rødder langt tilbage. En presseforsker har beskrevet fremkomsten af systemet således:

> ”Årsagen til de stærke bånd mellem partierne og dagspressen er først og fremmest af historisk art, thi de to samfundsfaktorer udvikledes hånd i hånd. Efter indførelsen af pressefriheden i 1849 voksede der fire klart afgrænsede pressegrupper frem, som hver var knyttet til en bestemt politisk opfattelse og et bestemt befolkningslag. De gamle priviligerede blade fra enevældens tid, f.eks. Berlinske Tidende og ”Stifttidenderne” samt de toneangivende nationalliberale hovedstadsblade og et stort antal yngre småbyaviser fandt omkring 1870 sammen til en stærk højrepresse, som havde sit sociale tyngdepunkt i byernes borgerskab og overklassen på landet. I oppositionen mod disse grupper oprettede bønderne fra 1865 over hele landet et halvt hundrede venstreblade til at agitere for flertallets ret og folketingsparlamentarismen. I 90'erne kunne den organiserede arbejderbevægelse udfra det stærke hovedstadsorgan Socialdemokraten (grundlagt 1871) skabe en landsomfattende partipresse. Et fjerde lag kom til i 1905, da de radikale ved udbruddet fra Venstre tog en halv snes blade med sig og derpå oprettede lige så mange til; hovedstyrken var her husmændene og den frisindede intelligens, som især samledes omkring Politiken (grundlagt 1884).”

I 1960'erne havde bladdøden medført, at gennemsnitsborgeren uden for København nu kun kunne vælge mellem den dominerende borgerlige aftenavis, en socialdemokratisk aftenavis (eller en lokal Aktuelt-udgave) og, i et mindre antal større byer, endnu en borgerlig lokalavis.

Den oprindelige politiske struktur i dagspressen er i dag opløst. Der er som hovedregel kun èn lokal avis i provinsbyerne, og trods dette at en række af disse aviser ofte har et tilhørsforhold til et bestemt parti, er deres dækning af det politiske liv i langt mindre grad end tidligere bestemt af dette tilhørsforhold. Efterhånden som de er blevet alene i deres områder, har aviserne i højere grad måttet henvende sig til en bred offentlighed. [3]

I et langt tidsperspektiv er udviklingen derfor gået i retning af færre aviser og en løsere kobling mellem dagspressen og de politiske partier.

Den nyere udvikling er beskrevet af det medieudvalg, som i 1994 blev nedsat af statsministeren for at undersøge og overveje tilrettelæggelsen af en fremtidig mediepolitik. [4]

I perioden fra 1984 til 1995 er avisernes oplag faldet med 211.000 eksemplarer på hverdage, men steget med 223.000 om søndagen, hvilket især har været til fordel for de store landsdækkende morgenaviser. Generelt set tegner der sig et billede af, at færre og færre læser avis, samtidig med at de landsdækkende morgenaviser har opnået en stigende andel af markedet for trykte nyheder, baggrundsstof mv.

5.2.2 Udviklingen i de elektroniske medier

En central årsag til udviklingen i dagspressen har været et ændret medieforbrug, hvor befolkningen i stigende grad benytter sig af de elektroniske medier i stedet for de trykte. Det gælder også nyheder, hvor særligt de unge foretrækker at få deres information fra TV frem for avisen. [5] Blandt dem, der kan beskrives som informationsstærke og ressourcerige, spiller TV til gengæld en mindre rolle som politisk nyhedsformidler.

Udviklingen i de elektroniske medier inden for det seneste 10-år har været præget af et voksende udbud både inden for radio og TV.

I forhold til radio har det særligt været fremkomsten af en række lokalradioer, der har øget udbuddet. Nybruddet skete med starten af lokalradioforsøgsordningen den 1. april 1983. Allerede i 1984 var der 82 sendetilladelser til lokalradioer i brug. [6] Siden er antallet af tilladelser i brug til lokalradioer øget betydeligt, således at det i dag er på omkring 250. Men også Danmarks Radio har udviklet sig i retning af at et større fokus på regionalprogrammerne.

På TV-området har der været tre udviklingstendenser. Der er for det første sket en udvidelse af antallet af landsdækkende danske TV-kanaler fra 1 til 5. Denne udvikling har fundet sted fra 1988, hvor TV2 som den første konkurrerende kanal til Danmarks Radio blev oprettet. Der er for det andet oprettet lokale og regionale TV-kanaler. [7] Endelig er udbuddet af internationale TV-kanaler øget væsentligt, samtidig med at en stadig større del af befolkningen har mulighed for at se disse kanaler.

5.2.3 Dækningen af det politiske liv: Fokus på enkeltsager og personer

Ændringerne i medierne har selvsagt haft betydning for dækningen af det politiske liv, selvom det næppe er muligt entydigt at konkludere hvordan. Generelt synes der dog at være enighed om, at udviklingen har medført øget fokus på enkeltsager og personer i det politiske liv. [8]

Udviklingen i retning af større fokus på enkeltsager og personer har flere sider.

Tendensen må for det første ses som en konsekvens af, at den tætte kobling mellem de politiske partier og pressen er brudt. Det har betydet, at pressen i mindre grad favoriserer politikere af nærtstående partifarve. Samlet set er disse udviklingstendenser udtryk for, at ideologien er trådt i baggrunden. Medierne har med andre ord ikke på forhånd en bestemt (eksplicit formuleret) ideologi til at kæde de forskellige nyheder sammen, sådan som det var tilfældet tidligere.

Udviklingen i de elektroniske medier har for det andet skabt grundlaget for en større fokusering på enkeltsager og personer. De elektroniske medier fylder mere i det samlede medielandskab, og det bliver dermed den logik, som dominerer disse medier, der kommer til at påvirke dækningen af det politiske liv. Denne logik kan ses som en rendyrkning af den generelle medielogik, der i en af de publikationer Statsministerens Medieudvalg udgav i forbindelse med sit arbejde, er blevet beskrevet således: [9]

> ”*Aktualitet*. Nyhedsformidling befinder sig i nutid, hvad der skete i dag, i går og i morgen. Sidste uge og i næste måned ligger uden for tidshorisonten. Politiske emner, der ikke slår med samme puls som medierne, har svært ved at komme på dagsordenen. *Intensivering*. Medierne kondenserer begivenhederne. Der fokuseres på de vigtigste highlights, det overflødige fedt skæres bort. Intensivering opnås tillige gennem polarisering, modstilling af bestemte aktører eller interesser. Overdrivelsen fremmer forståelse og interesse, lyder intensiveringens diktum. *Konkretisering*. Medierne vil fokusere på det faktuelle, de konkrete aktørers ord og handlinger. Generelle perspektiver og mere abstrakte forhold og argumenter har vanskeligere ved at trænge igennem. Det specifikke og konkrete er det virkelige. *Personificering*. Dette er en særlig udbredt form for konkretisering. Strukturelle eller blot komplicerede forhold forstås som resultat af enkeltpersoners handlinger, ønsker, had osv. *Stereotyp*. Til at beskrive verden bruger medierne udbredte og velkendte forestillinger og kategorier. Der bruges klichéer og skabeloner til at forstå det nye. Nye konflikter begribes i traditionelle modstillinger: ond vs. god, lille vs. stor, uskyld vs. skyld osv. Selv det usædvanlige og fantastiske har medierne deres vante formler for. *Vinkling*. Nyhedsformidlingen har ikke til hensigt at give en helhedsbeskrivelse. Udvælgelsen og fremstillingen er præget af et bestemt perspektiv eller argument. Vinklingen er typisk præget af den aktuelle foranledning, ”sømmet”, til at behandle emnet. *Visualisering*. Nyhedsformidlingen i både TV og trykt presse lægger i stigende grad vægt på at kunne billedliggøre sin virkelighedsbeskrivelse. Emner med større billedmuligheder vil oftere blive dækket, og behandlingen vil typisk få mere plads.”

De elektroniske medier muliggør endvidere, at information og nyheder spredes meget hurtigt. Det gælder i særlig grad radioavisen, hvor nyheder kan præsenteres og udbygges flere gange om dagen, men i stigende grad også TV med flere nyhedsudsendelser, morgen-TV osv. Endelig kan den stigende konkurrence mellem de elektroniske medier skabe et krav om, at nyhederne har umiddelbar appel, således at de tiltrækker flest muligt seere/lyttere.

At der rent faktisk er sket en udvikling over tid i mediernes dækning af politiske begivenheder kan bl.a. dokumenteres ved at se på dækningen af tilbagevendende politiske begivenheder og ved at analysere tilrettelæggelsen af formidlingen.

Med udgangspunkt i mediernes dækning af finanslovsforhandlingerne i 1965 og i 1991 har det kunnet konkluderes, at der sker en nedprioritering af finanslovsdækningen som journalistisk arbejdsområde, at det klassiske referat helt er gledet ud, at landsaviserne er blevet mere ensartede som gruppe og at der er sket en forskydning i retning af et stærkere element af journalistisk vurdering. [10]

I forhold til TV-avisens dækning af politiske begivenheder i 1965/66 og 1995/96 har det kunnet konkluderes, at andelen af ”politik” i indlandsnyhederne er øget med 50 pct. og nu udgør 40 pct. af alle indlandsnyheder, at der som følge heraf er sket en stærk begrænsning af rapporteringen fra det danske samfund uden for den politiske sfære, at andelen af positive/neutrale indslag er blevet kraftigt reduceret til fordel for indslag, som behandler konflikter og problemer, at indslag som indeholder kritik totalt set syvdobledes og nu udgør næsten en trediedel af alle indslag og at indslag, der indeholder kritik i dækningen af ”politik” nu udgør 50 pct. mod tidligere kun 10 procent. [11]

Udviklingen er ikke kun sket på mediesiden. Også i det politiske liv har ændringerne sat sig spor, som må forventes at spille tilbage på medierne. En række folketingspartier har således styrket deres interne presseafdelinger og medierådgivningen af folketingsmedlemmer og ministre. Samtidig har der ifølge Statsministeriets Medieudvalg kunnet iagttages en tendens til, at politikere stadig oftere søger at sikre sig positiv presseomtale ved iscenesættelse af begivenheder. [12]

Det hører med til beskrivelsen af det ændrede mediebillede, at meningsmålinger i stigende grad præger det politiske liv. I takt med at vælgerbevægelserne ved valgene er øget, tillægges meningsundersøgelser større vægt ved tilrettelæggelsen af partiernes kortsigtede politikformulering og offentlige udmeldinger.

Generelt kan der således iagttages en ændret relation mellem politikerne og offentligheden. Partiernes ændrede funktion betyder, at politikerne ikke i samme omfang som tidligere, kan anvende deres bagland i partiet som kontakt til vælgerbefolkningen, men i stigende grad må vælge andre kanaler. Meningsmålingernes vægt må ses som en følge af dette, men udviklingen betyder tillige, at andre former for organiserede interesser end partierne, herunder græsrodsorganisationer, tillægges vægt af politikerne.

5.2.4 Udviklingen i medier og offentlighed og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Det ændrede mediebillede og udviklingen i relationen mellem det politiske liv og offentligheden har dels præget det politiske liv generelt, dels ministrenes arbejdsfelt og funktioner. I relation til ministrene kan særligt to forhold fremhæves.

Den generelle tendens i medierne til at fokusere på enkeltsager og personer er for det første særlig udtalt i relation til ministrene. Ministrene oplever således i stigende omfang at blive eksponeret som personer, ligesom diverse enkeltsager er med til at sætte dagsordenen for ministrenes politik. I den sammenhæng skal det nævnes, at den øgede parlamentariske aktivitet medvirker til at øge fokus på enkeltsager.

En anden følge er, at behovet for at formidle ministerens politik gennem medierne er øget. I kraft af de ændringer der er sket i relation til til offentligheden, vægtes ministerens udadvendte

funktioner højere.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Udvalget vedrørende dagspressen og samfundet: ”Dagspressen og samfundet. Betænkning vedrørende udviklingen i dansk dagspresses struktur og økonomi”, Betænkning 536, 1969, s. 22-24.

[2] Niels Thomsen: ”Partipressen. En undersøgelse af danske dagblades politiske bindinger”, Aarhus: Institut for Presseforskning og Samtidshistorie, 1965, s. 16.

[3] Statsministeriets Medieudvalg: ”Betænkning om medierne i demokratiet”, Betænkning 1320, 1996, s. 168-169.

[4] Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., kap. 10.

[5] Ole E. Andersen: ”Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994”, København: Statsministeriets Medieudvalg, 1995, s. 32-33.

[6] Ole E. Andersen, op.cit., s. 71.

[7] På baggrund af en opgørelse på basis af 1993 og 1994 konkluderer Ole E. Andersen, op.cit., s. 56, at udbuddet af dansk TV opgjort i timer fra 1983/84 er næsten firedoblet. I denne opgørelse indgår ikke TV-Danmark eller DR2, som er oprettet siden.

[8] Se f.eks. Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., kap 3.

[9] Stig Hjalvard: ”Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati”, København: Statsministeriets Medieudvalg, 1995, s. 21-22.

[10] Jette Søllinge: ”Pressens dækning af finanslovsforligene 1965 og 1991” i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): ”Vi og vore politikere”, København: Spektrum, 1992, s. 398-399.

[11] Jörgen Westerståhl: ”Mediernas roll – TV-avisen” i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): ”Vi og vore politikere”, København: Spektrum, 1992, s. 124.

[12] Statsministeriets Medieudvalg, op.cit., s. 49.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

5.3 Udviklingen i centraladministrationen

5.3.1 Centraladministrationens struktur

Ved centraladministrationens struktur forstås centraladministrationens organisatoriske opbygning. Et af de centrale spørgsmål er i denne sammenhæng fordelingen af opgaver, der indebærer egentlig ministerbetjening, og opgaver som i højere grad er af faglig/driftsmæssig karakter. Forstået sådan er centraladministrationens struktur af betydning for ministerfunktionen, f.eks. for ministerens arbejdsbyrde og muligheder for at foretage langsigtede politiske og strategiske overvejelser. Spørgsmålet havde i 1960'erne og 1970'erne en central placering i debatten om vilkårene for politisk ledelse, idet der i flere omgange foretaget overvejelser over den mest hensigtsmæssige organisering af centraladministrationen.

Administrationsudvalget af 1960 opstillede i betænkning nr. 301 (”1. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960”) en model for organiseringen af et ministerium, hvorefter hvert ministerium skulle opbygges af ét departement og et eller flere fagdirektorater.

Baggrunden for forslaget var væksten i centraladministrationen, som havde medført, at de ministerielle departementer afgjorde stadig flere enkeltsager. Samtidig medførte det forhold, at en række styrelser og generaldirektorater havde direkte referat til ministeren, at indstillinger til ministeren ikke koordineredes. Samlet set betød dette ifølge udvalget, at departementernes muligheder for at behandle sager af generel politisk art mindskedes, mens behandlingen af rutinesager blev for langsom.

Administrationsudvalget af 1960 forestillede sig, at departementerne efter en reform af strukturen ville have følgende opgaver:

1. Udarbejdelse af love og regler.
2. Central planlægning, koordinering og udarbejdelse af prognoser.
3. Afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål.
4. Afgørelse af sager, som var afgjort af andre led i forvaltningen, men som ved indankning blev indbragt for ministeren.
5. Afgørelse af sager, der af et direktorat eller en anden myndighed blev forelagt med en indstilling.

Resten af opgaverne skulle i princippet henlægges til direktoraterne. Det drejede sig om myndigheden til at træffe enkeltafgørelser og til at udøve tilsyn med borgernes overholdelse af fastsatte forskrifter. Direktoraterne skulle derudover have initiativpligt i forhold til departementerne, hvis de blev opmærksomme på fejl eller mangler i lovgivningen.

Allerede i 1970 blev der påny nedsat en arbejdsgruppe om centraladministrationens organisation. Baggrunden var dels den fortsatte vækst i centraladministrationen og den offentlige sektor, dels den begyndende decentralisering som følge af kommunalreformen.

I arbejdsgruppens betænkning nr. 629 om centraladministrationens organisation fra 1971 blev det understreget, at der ikke kan opstilles nogen enkelt plan for centraladministrationens opdeling i

departementer, direktorater og nævn, som kunne anvendes på alle områder. Udvalget opstillede imidlertid to principskitser, der kunne betragtes som et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en omlægning af ministeriernes organisation.

Flertallet i udvalget tilsluttede sig en revideret departements-direktorats-model, hvor departementernes opgaver i forbindelse med den daglige administration i videre omfang end hidtil skulle varetages uden for departementerne. Tanken var at aflaste ministeren yderligere for konkrete forvaltningsafgørelser, således at ministeren kunne koncentrere sig om overordnede styrings- og administrationsopgaver. Flertallet forestillede sig således, at departementet alene skulle fungere som ministerens sekretariat og dermed udgøre en forholdsvis lille enhed på omkring 20-40 sagsbehandlere. Departementerne ville således både skulle fungere som en udadvendt administrerende myndighed og som et serviceorgan for minister og departement. For at sikre koordination mellem departement og direktorater anbefaledes det, at der blev oprettet kontaktgrupper med deltagelse af cheferne i departementet og direktoraterne.

Mindretallet i udvalget fandt ikke, at en departements-direktorats-model ville være en velegnet organisationsform efter en decentralisering af en række administrative opgaver til kommunerne. Mindretallet anbefalede derfor en enhedsorganisation, hvor hvert ministerium blev opbygget af et antal faglige enheder, der dels skulle kunne virke som sædvanlige departementsenheder, dels skulle kunne optræde som selvstændige institutioner, dvs. træffe afgørelser i eget navn og på eget ansvar. For at sikre en koordination i ministeriet blev det endvidere anbefalet, at der oprettedes et særskilt sekretariat.

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed tilsluttede sig i betænkning nr. 743 fra 1975 om planlægningen i centraladministrationen behovet for en aflastning af ministeren gennem udlægning af konkret sagsbehandling til direktorater og nævn. I beskrivelsen af regeringsarbejdet understreger udvalget således det stærke tidsmæssige pres, ministrene er underlagt: [1]

> "...såvel de enkelte ministre som den samlede regering er udsat for et stærkt pres af løbende sager, der kræver hurtig afgørelse. Det gælder ikke blot den type af sager, der kan betegnes som *udrykningstjeneste*, fordi der appelleres til regeringen om at gribe ind på et eller andet felt, hvor noget er brudt sammen, eller hvor der er indtruffet skader, som staten må bistå med at reparere. Det kan også gælde anliggender, der i realiteten er langtidsafgørelser, men hvor tidsfaktoren ikke tillader en tilbundsgående analyse af konsekvenserne."

Udgangspunktet var dermed i såvel betænkning nr. 301 som nr. 629 og nr. 743, at departementet som ministerens sekretariat burde fritages for enkeltsager, således at der kunne frigøres tid og ressourcer til planlægning og formulering af generelle politiske mål.

Den faktiske udvikling i centraladministrationen har kun i begrænset omfang været præget af de modelovervejelser, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne. Dette hænger utvivlsomt sammen med, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende en enkelt model ved organiseringen af ministerierne. Udviklingen kan sammenfattes i tre hovedpunkter.

Det oprindelige udgangspunkt, hvor der ofte var mere end ét departement i hvert ministerium, og derudover styrelser og generaldirektorater med direkte referat til ministeren, er for det første forladt. Med sammenlægningen af Finansministeriets to departementer (Administrations- og Personaledepartementet og Budgetdepartementet) i 1994 er der i dag kun et departement i alle ministerier. Samtidig er det direkte referat for styrelseschefer og generaldirektører afskaffet. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med de selskabsdannelser, der er gennemført de senere år med henblik på at øge det forretningsmæssige islæt i statsvirksomheder som Post- og Telegrafvæsenet og Statsbanerne. Disse selskabsdannelser omtales nedenfor.

Flere iagttagere har for det andet peget på, at der siden begyndelsen af 1980'erne har fundet en centralisering sted i forholdet mellem departement og styrelser. Denne udvikling, som til dels går imod de anbefalinger, der blev opstillet i de nævnte betænkninger, har haft flere karakteristika. I den overordnede struktur er der blevet trukket styrelser ind i departementer, bl.a. i

Undervisningsministeriet, således at der helt eller delvist er oprettet en enhedsorganisation i lighed med den, mindretallet i betænkning nr. 629 forestillede sig. Dernæst er styrelserne i en række ministerier tildelt departementale funktioner, således at de gør sagerne færdige til forelæggelse for ministeren direkte via departementschefen eller ministersekretæren. Miljøministeriet og til dels Finansministeriet er eksempler på denne organisering. Endvidere er koordineringen inden for de enkelte ministerområder styrket bl.a. gennem mere formaliseret mødestruktur mellem chefgruppen i departementet og direktørerne i styrelserne. Endelig er der i de senere år i stigende omfang indgået såkaldte kontrakter, dels mellem departementerne og styrelserne, dels mellem departementerne og styrelsernes direktører. Kontrakterne indebærer, at departementerne får mere indflydelse på styrelsens mål og resultatkrav, og at departementerne direkte følger op på og kontrollerer styrelsens indsats.

Der har for det tredje været gjort stigende brug af aktieselskabsformen. Fra midten af 1980'erne og frem til i dag er en række statsvirksomheder omdannet til aktieselskaber, ligesom flere store anlægsprojekter er blevet organiseret som aktieselskaber. Denne sidste tendens har medført, at en række store driftsopgaver ikke længere er placeret direkte under ministerens indflydelse. Ministeren må i princippet som andre aktionærer gøre sin indflydelse gældende på generalforsamlingen eller gennem ministeriets repræsentanter i bestyrelsen.

Skiftet fra statsvirksomhed til statsligt aktieselskab kan ifølge redegørelsen om ”Erfaringer med statslige aktieselskaber”, som departementschef Anders Eldrup og tidligere minister Lone Dybkjær afgav i 1993, ses som et led på vejen fra politisk detailstyring til rammestyring og må som sådan ses i sammenhæng med andre ændringer af styreformerne i centraladministrationen. Der er dog ikke i alle tilfælde foretaget en klar adskillelse af det ressortmæssige ansvar (regulerings- og tilsynsrollen) og ejeransvaret.

5.3.2 Kommunalreformen og centraladministrationen

Kommunalreformen bestod som bekendt af en inddelingsreform og en opgave- og byrdefordelingsreform.

Før 1970 var Danmark inddelt i 86 købstadskommuner og ca. 1300 sognekommuner beliggende i 25 amtskommuner. Inddelingsreformen indebar en væsentlig formindskelse af antallet af primær- og amtskommuner til det nuværende antal med 275 primærkommuner (med en særstilling for Københavns og Frederiksberg Kommune) og 14 amtskommuner.

Udgangspunktet for inddelingsreformen var et ønske om at få etableret (amts)kommunale enheder, der var så store, at der var grundlag for, at opgaver som skolevæsen og sygehusvæsen kunne løses hensigtsmæssigt. [2]

Opgave- og byrdefordelingsreformen var snævert knyttet til inddelingsreformen.

Hvor udgangspunktet for inddelingsreformen var, at (amts)kommun-erne for at løse centrale velfærdsopgaver måtte have en vis størrelse, var formålet med byrdefordelingsreformen at skabe en hensigtsmæssig finansieringsordning. Tidligere havde normen været, at staten refunderede en del af de kommunale udgifter. I takt med udbygningen i kommunerne var refusionsprocentsatserne løbende blevet sat op. Med byrdefordelingsreformen forlod man som hovedregel refusionsordningerne til gengæld for en finansiering, der byggede på generelle statstilskud og udligning mellem kommunerne. [3]

Tilsammen skabte inddelingsreformen og byrdefordelingsreformen grundlaget for en udlægning af opgaver fra staten til kommunerne. Til eksempel muliggjorde kommunalreformen, at statshospitalerne og åndssvage- og særforsorgen kunne overføres til amtskommunerne. Men kommunalreformen skabte også forudsætningerne for en væsentlig udbygning af velfærdsopgaverne i den kommunale sektor, samtidig med at nye opgaver blev introduceret. Herunder bl.a. opgaver, der fulgte af bistandslovsreformen i 1975, og indførelsen af fysisk planlægning.

For centraladministrationen har kommunalreformen haft tre konsekvenser.

Kommunalreformen har for det første betydet, at flere ministerier har kunnet afgive opgaver til kommunerne. Dermed er der frigjort ressourcer til formulering af overordnede målsætninger og planlægning, sådan som Administrationsudvalget af 1960 havde tænkt, at departements-direktorats-modellen skulle gøre det. Sigtet har bl.a. været at aflaste ministerierne, idet overførelsen af ansvaret til kommunerne indebar, at ministerierne ikke længere kunne gøres ansvarlige for udviklingen i kommunerne, og at de dermed heller ikke ville påtage sig et konkret ansvar. I praksis har Folketinget og medierne imidlertid i stadigt stigende omfang søgt at gøre ministrene politisk ansvarlige, og ministrene går i konsekvens heraf ofte ind i kommunale sager.

Decentraliseringen af opgaver til kommunerne har således skabt et behov for nye styringsmidler. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at centraladministrationen har intensiveret vejledningsindsatsen over for kommunerne, og i det hele taget har udsendt flere forskrifter for den kommunale virksomhed. En undersøgelse, som blev offentliggjort i 1982, viste således, at der i 1980, 10 år efter den første del af kommunalreformen blev påbegyndt, i alt blev udsendt 792 statslige forskrifter, der var rettet mod kommunerne. [4] Endelig har kommunalreformen betydet, at styringsrelationen mellem staten og kommunerne generelt set er ændret. Hvor den kommunale økonomi før kommunalreformen primært bestemtes gennem lovgivningen om refusionssatser, fastlægges de overordnede rammer nu i lovgivningen om bloktilskud.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Betænkning nr. 743, s. 18.

[2] Primærkommunernes mindste størrelse er således bestemt ud fra, hvad der er et passende underlag for en 7-klasset hovedskole omfattende 175 børn, og inddelingen af amtskommunerne bestemt ud fra, at der skulle være mindst 200.000-250.000 indbyggere, da dette ifølge datidens opfattelse bedst muliggjorde en rationel drift af sygehusvæsenet.

[3] Undtagelserne er f.eks. folkepension og børnetilskud, som kommunerne administrerer, men hvor staten yder fuld refusion.

[4] Administrationsdepartementet: ”Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed. Delredegørelse om regelforenkling”, København: 1982.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

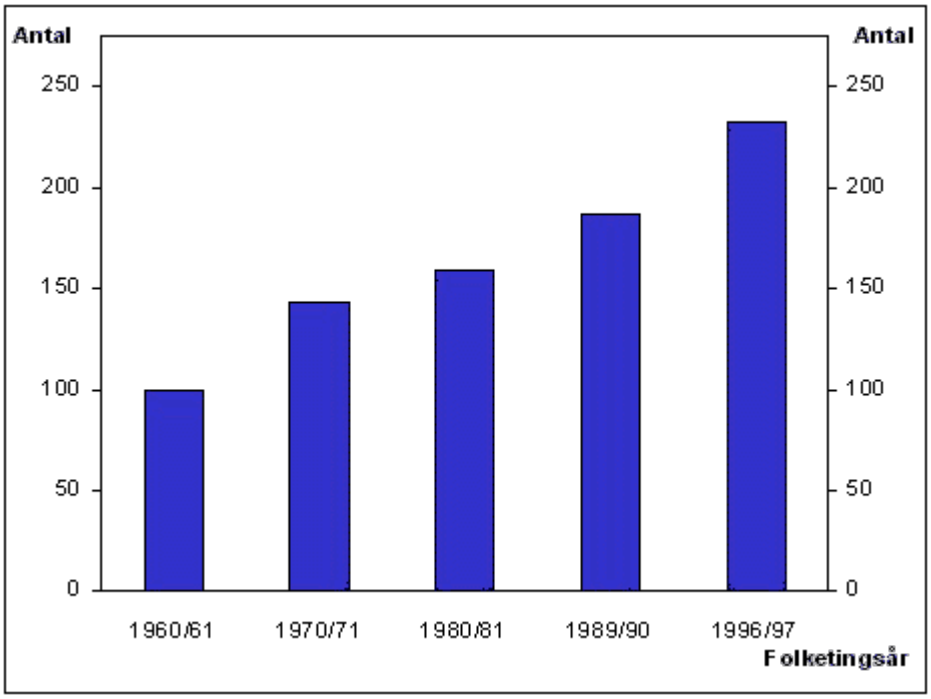
5.3.3 Rammelovgivning og decentralisering

Et af de forhold, der har betydning for arbejdsprocesserne i centraladministrationen, er udformningen af lovgivningen og lovgivningens omfang samt den interne arbejdstilrettelæggelse.

Antallet af vedtagne lovforslag er øget over tid, jf. nedenstående figur. Dette har selvsagt både betydning for Folketingets og centraladministrationens arbejdsbyrde.

Samtidig har der kunnet konstateres en udvikling i lovgivningen på den indholdsmæssige side, hvor tidligere tiders idealer om love med et generelt, men dog bestemt indhold forlades. Denne udvikling viser sig ved, at der udformes rammelove, dvs. lovgivning der opstiller mål og proces- og kompetenceregler, snarere end at fastsætte et bestemt indhold.

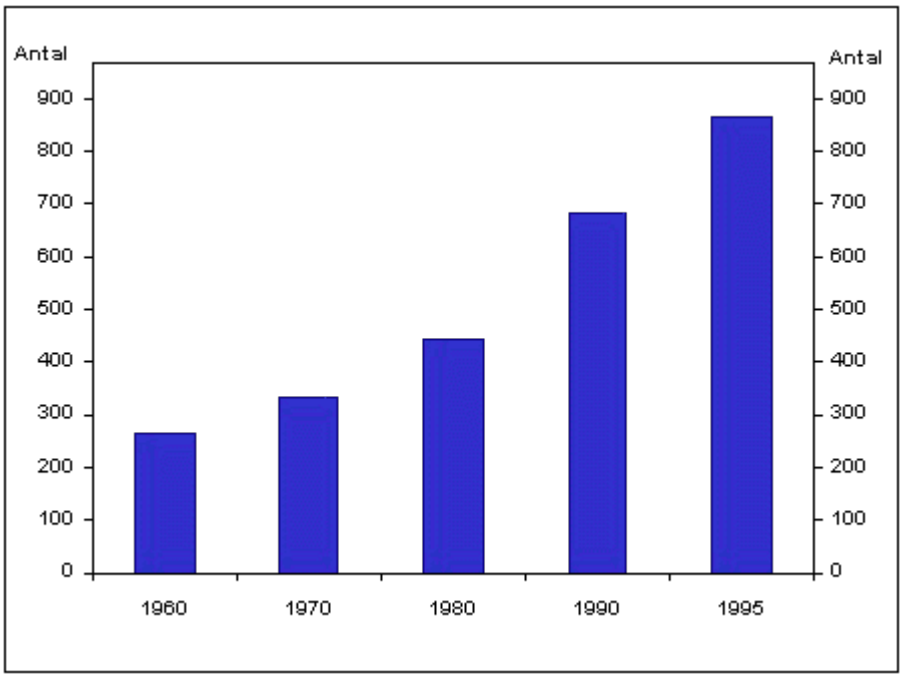
Figur 5.7. Antal vedtagne lovforslag, 1960/61 - 1996/97



Kilde: “Folketingstidende. Årbog og registre”, København: Folketingsåret 1996/97.

Rammelovgivningen indebærer et ændret samspil mellem Folketinget og minister. Udfyldningen af lovene giver således anledning til et tæt samspil med Folketingets stående udvalg.

Figur 5.8. Antal udstedte bekendtgørelser og anordninger, 1960 - 1995



Kilde: ”Lovtidende for kongeriget Danmark”, København: Schultz Forlag (div. årgange).

Et øget antal udstedte bekendtgørelser/anordninger, jf. ovenstående figur, kan ses som et udtryk for en hyppigere brug af rammelovgivning, idet rammelovgivningen som nævnt er karakteriseret ved at overlade den konkrete udfyldning til den pågældende minister, evt. i samspil med det af Folketingets stående udvalg, der overvåger ministerens ressort. Rammelovgivningen efterlader derudover ofte et skøn til forvaltningen. Dette gælder ikke kun centraladministrationen, men i nok så høj grad den kommunale forvaltning, f.eks. på den sociale lovgivnings område.

I forhold til den interne arbejdstilrettelæggelse i ministerierne har der ligeledes kunnet iagttages en udvikling i retning af øget rammestyring, hvilket kan indebære (og ideelt set er hensigten), at fokus forskydes fra regulering af detailindhold til styring via rammer og mål og resultater. Denne udvikling rækker i forhold til budgetstyringen tilbage til 1960'erne, mens der på indholdssiden er tale om en nyere tendens. Anvendelsen af mål- og resultatstyring er således et forholdsvist nyt fænomen, der tager sin begyndelse i 1980'erne.

Mål- og resultatstyringen indebærer, at der decentraliseres ansvar og kompetence til statslige styrelser og institutioner. Det er således en forudsætning for styreformen, at de statslige styrelser og institutioner inden for de overordnede mål og rammer, gives frihedsgrader til at nå målene. Dette kommer mest markant til udtryk i forbindelse med de styrelser (kontraktstyrelser), hvor der er indgået en kontrakt mellem departementet og styrelsen om de overordnede mål for styrelsens virksomhed i en flerårig periode og de betingelser, styrelsen har for at nå målene.

Det er endnu vanskeligt at vurdere konsekvensen af en øget brug af mål- og resultatstyring. [1] I princippet må det imidlertid antages, at mål- og resultatstyringen ligesom rammelovgivningen øger den enkelte forvaltningsenheds handlerum. En vellykket indholdsmæssig mål- og resultatstyring forudsætter derfor også, at der rent faktisk sker en målformulering fra centralt hold.

5.3.4 Centraladministrationen og det europæiske samarbejde

En af de enkeltfaktorer ud over kommunalreformen, der har haft størst betydning for centraladministrationens arbejde, er formodentligt det danske medlemskab af De Europæiske Fællesskaber (EF)/Den Europæiske Union (EU). Fra 1972 og frem til i dag er stadig flere ministerier blevet beskæftiget med EU-sager, således at stort set alle ministerier i dag i et eller andet omfang har relationer til EU.

De grundlæggende træk ved centraladministrationens tilpasning til EF/EU blev formet allerede ved Danmarks tiltrædelse af medlemskabet af EF den 1. januar 1973. Det koordinationssystem,

der blev opbygget dengang, bestod af Regeringens Fællesmarkedsudvalg, EF-udvalget og EF-specialudvalgene, hvor der udover embedsmænd fra de relevante ministerier også deltager berørte organisationer. I store træk er dette system med et ministerudvalg, et interministerielt koordinerende udvalg og specialudvalg, hvor formands- og sekretariatsfunktionen varetages af det enkelte ministerium, blevet bibeholdt uændret.

Over tid har der kunnet konstateres en ændring i relationerne mellem på den ene side Udenrigsministeriet og på den anden side fagministerierne i retning af, at Udenrigsministeriet har afgivet en række af de mere ressortafgrænsede opgaver og alene varetager en koordinerende funktion. [2] Dette er dels en konsekvens af, at EU-sager i stigende grad indgår i den indenrigspolitiske proces, dels en konsekvens af, at samarbejdet på en række områder er intensiveret betydeligt i forhold til situationen i 1973.

I de enkelte ministerier har tilpasningen til samarbejdet haft forskellig form. Udenrigsministeriet og Landbrugs- og Fiskeriministeriet (Fødevareministeriet) har været de to ministerier, der fra starten af medlemsskabet blev mest påvirket af samarbejdet, og hvor det satte sig de klareste organisatoriske spor. Over tid har der dog også i en række andre ministerier kunnet ses en tendens til, at der dels oprettes særlige EU-enheder eller kontorer, der varetager koordinerende opgaver i forhold til EU-opgaverne, dels sker en indarbejdelse af EU-aspekter bredt i den ministerielle organisation. I forhold til personalet og i særlig grad det akademiske er der ingen tvivl om, at bl.a. sproglige kvalifikationer og kendskab til EU-ret har fået en stadig stigende betydning efterhånden som samarbejdet er blevet intensiveret.

5.3.5 Udviklingen i centraladministrationen og ministerens arbejdsfelt og funktioner

Mens udviklingen i samspillet mellem Folketinget og regering og i medierne skaber et øget pres på ministerfunktionen, er konsekvenserne for ministerfunktionen af udviklingen i centraladministrationen mindre entydige.

Forsøgene på at aflaste departementerne for sagsbehandling og styrke deres funktion som sekretariat for ministeren har således haft til formål at aflaste ministeren, ligesom kommunalreformen og de senere års selskabsdannelser i princippet har kunnet bidrage til at aflaste ministrene. Konsekvenserne af de foretagne ændringer er dog ikke altid lige klare, hvilket bl.a. skyldes, at ministre politisk og i offentligheden holdes ansvarlige for såvel udviklingen i de statsligt ejede selskaber som i kommunerne.

Samtidig har medlemskabet af EF/EU betydet, at der i stigende grad stilles krav til ministrenes evne til at agere internationalt, ligesom mødeaktiviteten i EU på visse ministerområder i sig selv skaber et øget pres på ministerfunktionen.

Samlet set er det således ikke muligt at foretage nogen entydig konklusion med hensyn til konsekvenserne for ministerens funktioner og arbejdsfelt af de stedfundne forandringer i centraladministrationen de senere årtier. Meget tyder dog på, at ministrene næppe er blevet aflastet for opgaver, men at arbejdsfeltet har ændret sig, således at relationerne til EU har en stigende betydning, og således at generel styring og politikformulering præger ministerfunktionen.

5.4 Ministerens funktioner og tidsanvendelse

Som det blev beskrevet i kapitel 2, indebærer funktionen som minister, at ministeren varetager flere roller.

Der er for det første rollen som øverste forvaltningschef for ministeriet. Varetagelsen af forvaltningschefrollen indebærer,

- at ministeren har det ledelsesmæssige ansvar i relation til ministeriets ressort,
- at ministeren har ansvaret for relationerne til Folketinget,

- at ministeren har ansvaret for relationerne til organisationer, som repræsenterer interesser med berøringsflader til ministeriets ressort,
- at ministeren har ansvaret for deltagelsen i internationalt samarbejde på områder, som falder inden for ministeriets ressort,
- og at ministeren har ansvar for information af offentligheden m.v.

Der er for det andet rollen som regeringsmedlem, der kan ses som en særlig del af forvaltningschefrollen, hvilket er tilfældet i den følgende opgørelse af tidsforbruget. Rollen som regeringsmedlem indebærer,

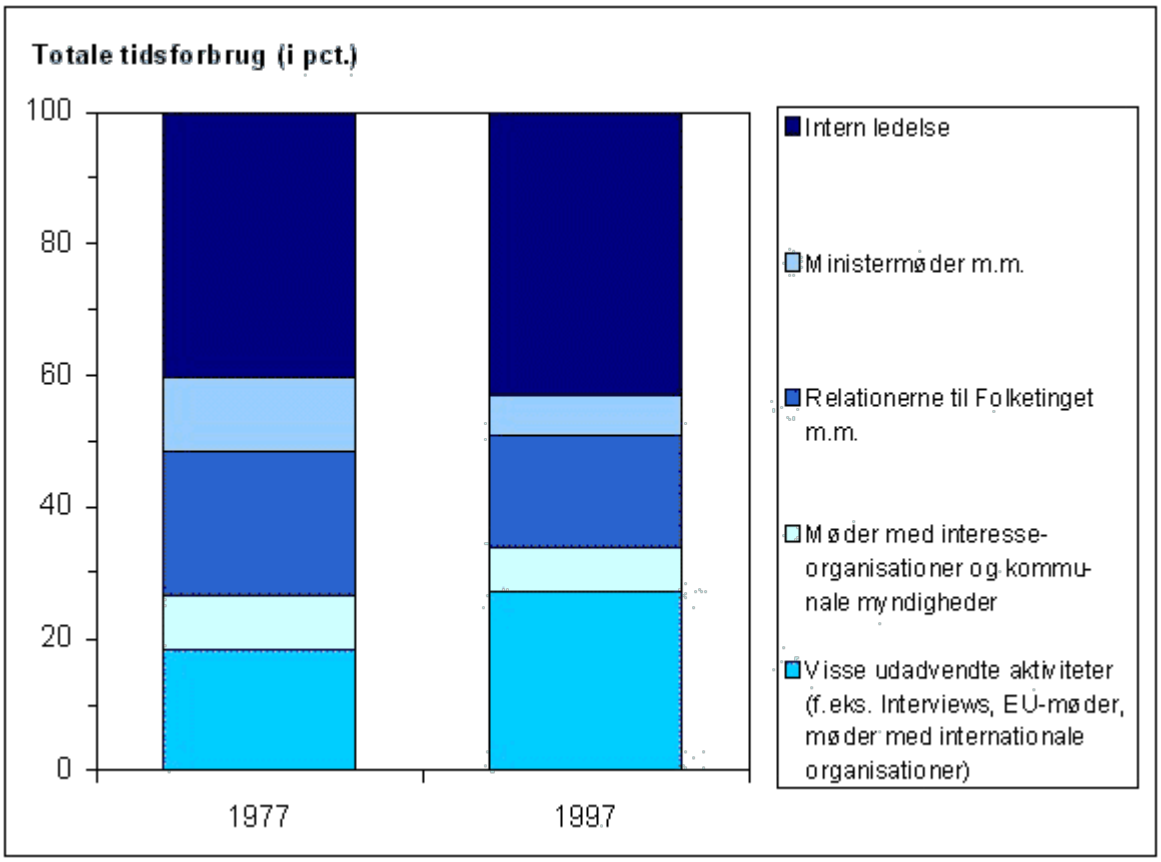
- at ministeren deltager i ministermødet,
- at ministeren deltager i regeringsudvalg
- samt at ministeren deltager på eventuelle regeringskonferencer.

Endelig er der rollen som partipolitiker, der bl.a. indebærer

- pasning af valgkredsen,
- deltagelse i årsmøder i partiet,
- deltagelse i partikonferencer,
- deltagelse i programudarbejdelse mv.,
- eventuelt medlemskab af partiets ledende organer,
- deltagelse i møder indenfor partiorganisationen i øvrigt
- og repræsentation for partiet.

Samlet set er ministerfunktionen særdeles tidskrævende. Den gennemsnitlige arbejdsuge for ministrene under ét er i både 1977 og 1997 knap 70 timer. Det er imidlertid primært forvaltningscheffunktionen, der kræver ministerens tid, mens det kun er en lille del af ministerens tid, der anvendes i rollen som partipolitiker. I 1977 lagde partipolitiske opgaver for hovedparten af ministrene beslag på mellem 4 og 15 pct. af de samlede ugentlige tidsforbrug, mens fire ministre anvendte mellem 20 og 25 pct. af tiden på partipolitiske opgaver. I 1997 udgjorde de partipolitiske opgaver i gennemsnit 6 pct. af det månedlige tidsforbrug og den minister, som anvendte mest tid, brugte 14 pct. af sin månedlige tid på disse aktiviteter.

Figur 5.9. Ministres tidsforbrug fordelt på forvaltningschef-funktionen, 1977 og 1997



Kilder: 1977: Danmarks Forvaltningshøjskole: ”Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen”, København: Samfundsvidenskabeligt forlag, 1979.
1997: Udvalgets egen undersøgelse.

På baggrund af en undersøgelse fra 1977 af ministrenes tidsanvendelse, som udvalget har gentaget for 1997, er det muligt at vurdere udviklingen i ministrenes arbejdsfelt og funktioner med hensyn til forvaltningscheffunktionen. [3]

En række forhold gør, at tallene fra de to undersøgelser skal tages med forbehold. Opgørelserne er således behæftet med betydelig usikkerhed, som følge af at tidsanvendelsen kun vanskeligt lader sig opgøre præcist. I 1997 omfatter undersøgelsen derudover ikke samtlige ministre, hvilket svækker sammenligningsmulighederne. Endelig er undersøgelsen foretaget under den forudsætning, at forholdet mellem partipolitisk arbejde og forvaltningscheffunktionen er nogenlunde konstant i de to år. Det har imidlertid ikke været muligt at fremskaffe et tal for det gennemsnitlige tidsforbrug til partipolitiske aktiviteter i 1977.

Ser man på resultaterne for 1977 og 1997, viser ovenstående figur, at den andel af ministerens tid, der anvendes til intern ledelse i ministeriet, er nogenlunde konstant. [4] Udlægning af opgaver til kommunerne, selskabsdannelser og nye organisationsformer har med andre ord ikke betydet, at ministeren i 1997 kan anvende mindre tid på den interne ledelse af ministeriet end i 1977.

Med de forbehold, som er nævnt ovenfor, synes den centrale udviklingstendens at være, at ministrene anvender mere tid på det, der i figuren er betegnet som visse udadvendte aktiviteter, og som dækker over

- møder i EU-regi,
- møder i internationale organisationer samt møder med repræsentanter for andre stater,
- ministerens torsdagsmodtagelse/modtagelse af private borgere,
- interviews til pressen, radio og TV,
- deltagelse i middage, receptioner og lignende.

Det er ikke muligt at underopdele tallene fra 1977-undersøgelsen, men 1997-tallene viser, at kontakten til pressen, radio og TV, deltagelse i middage, receptioner og lignende samt møder i

EU-regi hører til de opgaver, der vejer tungt tidsmæssigt, hvis ministrene betragtes under ét. Gennemsnitligt anvender ministrene tillige meget tid på møder i internationale organisationer samt møder med repræsentanter fra andre stater. Dette gennemsnit dækker dog over en betydelig spredning, idet enkelte ministre anvender en væsentlig del af deres tid på sådanne opgaver, mens andre kun i meget begrænset omfang deltager i internationale møder eller i møder med repræsentanter fra andre stater.

Kontakten til Folketinget synes at udgøre en mindre andel af ministerens samlede tidsforbrug i 1997 end i 1977. Ses resultaterne i lyset af de centrale udviklingstendenser, som er beskrevet ovenfor, kan det virke overraskende, at Folketingets øgede aktivitet ikke afspejles. Dette resultat kan eventuelt forstås sådan, at den formaliserede kontakt mellem Folketinget og ministrene er øget i form af f.eks. samråd, men at de informelle kontakter mellem ministrene og Folketinget i samme periode er mindsket. Med andre ord kan ændringer i den parlamentariske kultur have medført, at ministeren i dag samlet set anvender mindre tid i Folketinget end for 20 år siden. Undersøgelsen giver dog ikke mulighed for at belyse, om der har fundet en sådan udvikling sted, og som nævnt er der en betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen.

Undersøgelsens resultater tyder endvidere på, at ministrene i 1997 i gennemsnit anvender mindre tid på ministermøder, møder i regeringsudvalg samt med andre ministre med henblik på løsning af konkrete koordinationsproblemer, som ikke behandles i ministermøderegi, m.v. end det var tilfældet i 1977. Tidsanvendelsen til møder med interesseorganisationer, rådgivende organisationer inden for ministeriets ressort og kommunale myndigheder er nogenlunde konstant.

Fodnoter

[1] Det kan i den sammenhæng nævnes, at Udvalget om intern kontrol og resultatopfølgning i den statslige økonomiforvaltning har anbefalet, at samtlige ministerier fremover, i tilknytning til den påbegyndte indførelse af virksomhedsregnskaber, udarbejder en handlingsplan for en systematisk implementering af mål- og resultatstyring for hele ministeriets område. Finansministeriet, Økonomistyrelsen: ”Intern Kontrol og Resultatopfølgning”, juni 1996, s. 13.

[2] Udenrigskommissionen: ”Udenrigstjenesten mod år 2000. Bind I”, Betænkning nr. 1209, 1990, s. 15-16. En undersøgelse, Udenrigskommissionen foretog, viste, at ressortministerierne i dag tilsammen bruger flere årsværk på udenrigske anliggender end den samlede udenrigstjeneste.

[3] Undersøgelsen i 1977 omfatter samtlige 17 ministre i ministeriet Anker Jørgensen II, mens undersøgelsen i 1997 omfatter 20 ministre i Ministeriet Nyrup Rasmussen III, hvoraf 15 har besvaret spørgeskemaet.

[4] Intern ledelse er i undersøgelsen defineret som den tid, der anvendes til møder alene med departementschefen og andre embedsmænd fra ministeriet, læsning af notater, indstillinger m.v. som forelægges ministeren, herunder underskrivning af post m.v., avislæsning og læsning af andet generelt politisk informationsmateriale samt læsning af indkommen post, der ikke er behandlet.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

6.3.2 Departementschefernes politisk-taktiske rådgivning i dag

På baggrund af den spørgeskemaundersøgelse, som er gennemført i departementschefkredsen i 1997, er det muligt at få et indtryk af karakteren af den politisk-taktiske rådgivning og sparringen mellem departementschef og minister, som den tager sig ud i dag. [1]

Alle departementschefer har i 1997 svaret ja til, at de rådgiver deres minister i politisk-taktiske spørgsmål, og 13 ud af 20 departementschefer har svaret, at de i høj grad rådgiver i sådanne spørgsmål. Den politisk-taktiske rådgivning vedrører primært forholdet til medier og offentlighed, Folketinget og interesseorganisationer, men godt halvdelen af departementscheferne rådgiver tillige politisk-taktisk i relation til ministerens parti.

Departementschefen er ikke ene om at rådgive ministeren. Ifølge departementscheferne deltager i varierende omfang særligt ministersekretariatet, informationsmedarbejdere og de øverste embedsmænd i departementet i den politisk-taktiske rådgivning af ministeren.

Indholdet i den politisk-taktiske rådgivning og sparring, departementscheferne er engageret i, vedrører dels spørgsmål om form og timing ved lancering af politiske tiltag, dels spørgsmålet om hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i relation til forskellige aktører i det politiske system. Samtlige departementschefer tilkendegiver således, at de rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i forhold til Folketinget og i forhold til den samlede regering, mens godt halvdelen af departementscheferne tillige oplyser, at de rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti.

Departementscheferne deltager i vid udstrækning også i sparring med ministeren om, hvordan ministerens langsigtede politik kan udvikles. Knap halvdelen af departementscheferne understreger ligefrem, at de er meget enige i, at dette er tilfældet. Et lignende antal oplyser endvidere, at de deltager i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres.

6.3.3 Departementschefens øvrige funktioner

Departementschefen varetager også andre funktioner, som er centrale at medtage for at få et dækkende billede af ministerbetjeningen.

Departementscheferne fungerer for det første (og som navnet siger) som chef for departementet. Den daglige ledelse af arbejdet i departementet, departementets personalepolitik og departementets organisation vil typisk være opgaver, som ministeren overlader til departementschefen. Netop denne dobbelte rolle som den daglige chef for departementet og som central rådgiver for ministeren må ses som en vigtig forudsætning for, at departementschefen kan kæde den faglige og politisk-taktiske rådgivning sammen. Rollen som chef for departementet indebærer endvidere, at departementschefen vil være den, som koordinerer den samlede rådgivning og bistand til ministeren. Ministersekretariatet hører således også under departementschefens ledelse.

I det omfang, der er styrelser eller direktorater i ministeriet, vil også styringsrelationerne mellem departementet og styrelserne/direktora-terne i vid udstrækning være bestemt af departementschefen. Denne ledelsesopgave er i de senere år øget i takt med, at der er blevet

indført forskellige former for kontraktstyring og krav til måling og rapportering af resultater.

Endelig har departementschefen en central rolle som kontaktperson til interesseorganisationer på ministeriets område, ordførere i Folketinget og journalister. I varierende omfang vil departementschefen være den person, disse aktører kan henvende sig til, hvis de mangler oplysninger om et konkret sagsforhold eller ikke har mulighed for at tale med ministeren, men ønsker en vurdering af ministerens politik i en given sag.

Det er dog forskelligt, i hvilket omfang departementschefen udtaler sig på vegne af ministeren. 2/3 af departementscheferne har i 1997 svaret ja til, at de gerne svarer, hvis en journalist ringer, og de er sikre på ministerens holdning. Enkelte departementschefer har tillige svaret ja til, at de på ministerens vegne kan tage uformelle kontakter til interesseorganisationer og relevante ordførere i Folketinget, ligesom et lille mindretal af sig selv tager kontakt til journalister for at gøre dem opmærksom på ministerens holdning til verserende sager.

6.4 Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal beskrive og analysere ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk. Dette gøres i det følgende ud fra den synsvinkel, at ministersekretariaternes udvikling og nuværende rolle må ses som en del af den generelle problemstilling om den rådgivning og bistand, ministeren tilbydes.

Kerneopgaverne i ministersekretariatet såvel historisk som i dag er dels at fungere som forbindelsesled mellem ministeren og omgivelserne, herunder det øvrige departement, dels at varetage en række praktiske gøremål i forbindelse med ministerens arbejde som f.eks. at arrangere tjenesterejser, føre kalender og sørge for materiale til møder. Oprindeligt blev disse opgaver varetaget af et mindre forkontor. Til kerneopgaverne er der imidlertid tilføjet nye opgaver over tid, således at ministersekretariaterne i dag i varierende grad tillige yder faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren.

Det skal bemærkes, at ministersekretariatet ikke er en veldefineret størrelse. Ministersekretariatet organiseres således forskelligt fra ministerium til ministerium. Normalmodellen er i dag et sekretariat bestående af kontormedarbejdere, ministersekretærer, (som typisk er yngre akademiske fuldmægtige rekrutteret fra departementet), og eventuelt en chef for sekretariatet og/eller en informationsmedarbejder. I visse ministerier er ministersekretariatet imidlertid integreret med departementschefens ledelsessekretariat, ligesom det kan forekomme, at et kontor i departementet tildeles en særlig koordinerende eller policyudformende rolle, der betyder, at dette kontor reelt kommer til at varetage sekretariatslignende funktioner.

Den integration af ministersekretariatet og departementschefens ledelsessekretariat, som har fundet sted i flere ministerier de senere år, afspejler det faktum, at også ministersekretariatet hører under departementschefens ledelse. Ministersekretariatets rådgivning og bistand til ministeren kan således ikke ses isoleret. Ministersekretariatet er et led i et sammenhængende rådgivningssystem under departementschefens ledelse.

På baggrund af de gennemførte interviews, er det indtrykket, at rekrutteringen af ministersekretærer har ændret sig over tid. Tidligere valgte ministeren ofte ikke at øve indflydelse på besættelsen af ministersekretærstillingen. Det var departementschefen, som udpegede den pågældende. I dag synes hovedtendensen at være, at ministeren selv ønsker at påvirke valget af ministersekretær og f.eks. præsenteres for mere end én kandidat til posten. I flere tilfælde har dette betydet, at ministeren har valgt en ministersekretær, som ikke var departementschefens kandidat. Det er endvidere forekommet, at en tiltrædende minister på forhånd har bedt om at få en ny ministersekretær for ikke at få den samme ministersekretær som sin forgænger.

6.4.1 Ministersekretariaternes størrelse

Ministersekretariaterne bestod i 1997 i gennemsnit af 5,4 ansatte ifølge ministersekretariaternes egne oplysninger. Dette gennemsnit dækker dog over en betydelig spredning. Det mindste ministersekretariat består således af kun 2 ansatte, mens det største består af 10.

Udviklingen er gået i retning af større ministersekretariater de sidste 20 år, som det fremgår af nedenstående tabel, der viser udviklingen med 5-års-intervaller.

Tabel 6.1. Udviklingen i ministersekretariaterne 1977 – 1997

	1977	1982	1987	1992	1997
Antal ministerier	20	21	21	22	20
1. Ministersekretær	20	21	21	22	20
Ass. ministersekretær	0	0	3	8	12
Chef for ministersekretariat	0	0	0	3 el. 4	6
Presse- og informationsmedarbejder	0	0	0	1	8
Kontormedarbejdere	17	25	29	35	42
Andre	1	1	1	1	1

Kilde: ”Ministeriernes telefonbog” og ”Hof og Stat” (diverse årgange).

Det typiske ministersekretariat bestod i 1977 kun af 2 personer: En ministersekretær og en kontormedarbejder. I 1982 var der i mange af ministersekretariaterne blevet ansat endnu en sekretær, og i 1987 havde de første ministerier indført yderligere en akademisk medarbejder med titel af assisterende ministersekretær. I 1992 havde tendensen til at ansætte assisterende ministersekretærer bredt sig til næsten alle ministerier, og i enkelte ministerier var der tillige blevet ansat en chef for ministersekretariatet, mens den væsentligste udviklingstendens i 1997 er, at der nu ansættes presse- eller informationsmedarbejdere i ministersekretariatet. [2] Presse- og informationsmedarbejderens rolle beskrives nedenfor i et særskilt afsnit.

Tabel 6.2. Gennemsnitlig anciennitet som ministersekretær m.m.

	1960	1970	1980	1985	1990	1998
Ministersekretærer	2 år og 9 mdr.	2 år og 11 mdr.	2 år og 1 md.	1 år og 4 mdr.	1 år og 8 mdr.	1 år og 9 mdr.
Ass. ministersekretærer	-	-	-	-	9 mdr.	1 år og 1 md.
Konsulenter i ministersekretariaterne	-	-	-	-	6 mdr.	6 mdr.
Chefer for ministersekretariaterne	-	-	-	-	6 mdr.	1 år og 6 mdr.

Kilde: ”Hof og Stat” (diverse årgange).

Som det fremgår af tabel 6.2. har udbygningen af ministersekretariaterne ikke påvirket anciennitetten blandt de akademiske medarbejdere i ministersekretariatet væsentligt. Såvel ministersekretærerne som øvrige ansatte i ministersekretariaterne har både historisk og i dag gennemsnitligt en kort anciennitet, hvilket afspejler, at der løbende foregår en personalemæssig udskiftning i ministersekretariaterne.

6.4.2 Ministersekretariatets opgaver

Som nævnt har ministersekretariatets opgaver ændret sig, således at ministersekretariatet ikke alene løser praktiske opgaver og fungerer som forbindelsesled til omgivelserne, men tillige varetager mere policyprægede opgaver. Denne udvikling forstærkes med udvidelsen af

ministersekretariaterne, men indtræffer før. [3]

Spørgeskemaundersøgelsen blandt ministersekretariaterne i 1997 viser, at næsten alle ministersekretariater i dag varetager en privatsekretærfunktion, dvs. fører kalender for ministeren, sørger for materiale til møder og arrangerer tjenesterejser. [4] Under privatsekretærfunktionen henhører derudover tale- og artikelskrivning (også til partisammenhænge), formulering af pressemeddelelser, korrespondence for ministeren, besvarelse af borgerhenvendelser og kontakt til Statsministeriet i forbindelse med lovprogram. Disse opgaver varetages dog ikke af alle ministersekretariater.

Samtlige ministersekretariater sørger endvidere på ministerens vegne for kontakt til Folketinget, til Folketingets udvalg og til ordførerne på ministeriets område, ligesom ministersekretariaterne i variende omfang også står for kontakt til pressen, til de øvrige ministerier, interesseorganisationer, ministerens folketingsgruppe, ministerens parti og ministerens valgkreds. En stor del af ministersekretariaterne forelægger endvidere sager for ministeren.

Endelig sørger næsten alle ministersekretariater for en løbende orientering af ministeren om f.eks. mediernes behandling af sager på ministerområdet og andre relevante emner.

I kommissoriet for udvalget er forholdet mellem ministersekretariatet og det politiske system fremhævet som et særskilt punkt. Det politiske system kan med en beskrivelse af dette forhold som formål defineres som summen af de politiske institutioner, dvs. Folketinget, partierne, interesseorganisationer, centraladministrationen osv.

Den ovenstående beskrivelse af ministersekretariaternes funktioner viser, at ministersekretariatet i høj grad fungerer som bindeled mellem ministeren og omgivelserne. I flere ministerier vil ministersekretariatet endvidere være det eneste forbindelsespunkt til f.eks. Folketinget og ministerens parti. Ministersekretariatet er dermed i tæt kontakt med det politiske system og vil ofte opnå et godt kendskab til dette system.

6.4.3 Ministersekretariaternes rådgivning af ministeren

Med udbygningen af ministersekretariaterne kunne man forvente, at rådgivningen af ministeren havde fået en central plads i ministersekretariatets opgaver. I 1980 blev rådgivningen af ministeren af ministersekretærerne beskrevet som en konsulentfunktion, hvor ministeren afprøver foreløbige idéer og tanker. Den almindelige tendens er i dag, at ministersekretariaterne deltager i rådgivningen af ministeren. Ingen har således svaret, at de aldrig rådgiver om faglige eller politiske-taktiske spørgsmål. Der er dog væsentlige forskelle mellem ministersekretariaterne.

Ser man på den faglige rådgivning, viser det sig, at flertallet af ministersekretariaterne kun rådgiver af og til om faglige spørgsmål, og det samme billede tegner sig med hensyn til den politisk-taktiske rådgivning. Der er dog væsentligt flere ministersekretariater, som ofte giver politisk-taktisk-rådgivning end faglig rådgivning.

Den politisk-taktiske rådgivning vedrører især forholdet til medierne og forholdet til Folketinget, i nogen grad relationen til interesseorganisationer og kun i begrænset omfang forholdet til ministerens parti og valgkreds.

Det er væsentligt at understrege, at der som hovedregel vil være en kvalitativ forskel mellem ministersekretariatets og departementschefens rådgivning. Departementschefens rådgivning vil således i højere grad end ministersekretariaternes rådgivning vedrøre substansspørgsmål og den langsigtede udvikling af ministerens politik.

Forholdet mellem ministersekretariatet og departementschefen varierer, men hovedtendensen er, at der foregår en tæt koordinering gennem diskussion af sagernes indhold.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Samtlige 20 departementschefer besvarede spørgeskemaet.

[2] Det skal bemærkes, at ikke alle informations- og pressemedarbejdere formelt er placeret i ministersekretariatet. Informations- og pressemedarbejderen kan f.eks. stå opført som redaktør af ministeriets nyhedsbrev, men reelt være tæt tilknyttet ministersekretariatet. Det samlede antal af informations- og pressemedarbejdere er derfor højere end det, som er anført i tabellen.

[3] I 1980 sammenfattede en gruppe af ministersekretærerne (efter drøftelser i det samlede ministersekretærkollegium) ministersekretariaternes opgaver under følgende fem funktioner: 1. *Privatsekretærfunktionen*, hvor de væsentligste opgaver består i at holde styr på ministererens møder og indkomne post m.v. 2. *Forbindelsesofficerfunktionen*, hvor opgaven er at være forbindelsesled mellem ministeren og ministeriet, Folketinget, medierne m.v. 3. *Informationsfunktionen*, som vedrører den mere aktive og selvstændige interne informationsviderebringelse til ministeren, til departementschefen og til ministeriet i øvrigt. Grænsen til forbindelsesofficerfunktionen er flydende. 4. *Koordineringsfunktionen*, som både vedrører koordinationen internt i ministeriet og i forhold til andre ministerier 5. *Konsulentfunktionen*, hvor opgaven er at fungere som sparringspartner for ministeren, departementschefen eller andre. Ministersekretæren anvendes i denne funktion til at afprøve foreløbige idéer og tanker. Ministersekretærkollegiet: ”Ministersekretærfunktionen og den politiske ledelse. Et debatoplæg”, København: 1980.

[4] 18 ud af 20 ministersekretariater besvarede spørgeskemaet.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

6.4.4 Ministersekretariatets samspil med det øvrige embedsværk

Internt i ministeriet og særligt i departementet varetager ministersekretariaterne en vigtig koordinationsfunktion. Alle ministersekretariater videreformidler både ministerens afgørelser og holdninger til relevante sager til departementet. Hyppigheden varierer dog en smule, idet enkelte kun varetager denne koordinationsfunktion af og til eller sjældent.

Ikke alle ministerier har styrelser, og selv i de ministerier, som har styrelser, kan styrelserne have meget forskellige opgaver og politisk bevågenhed. Kontakten med styrelser varierer derfor meget mellem ministersekretariaterne. Fra slet ingen kontakt til en betydelig kontakt. Det generelle billede er dog, at koordinationsfunktionen i forhold til styrelserne er begrænset. Hverken formidling af ministerens afgørelser eller dennes holdning til sager af relevans for styrelserne spiller en stor rolle for ministersekretariaterne set som gennemsnit.

6.4.5 Forholdet til medierne

Ministersekretariatet vil ofte være det sted, hvor journalister henvender sig med spørgsmål og for at indhente oplysninger eller få tid til et interview med ministeren. Ministersekretariatet fungerer med andre ord som indgangen til både ministeren og ministeriet. Undersøgelsen viser imidlertid, at ministersekretariaterne i mange tilfælde også varetager en mere aktiv rolle i forhold til medierne. I 1997 svarede 2/3 af ministersekretariaterne således ofte på spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager, og en tilsvarende andel tog ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik.

Det er ikke muligt at vurdere, om denne aktive rolle er blevet mere udtalt med indførelsen af informationsmedarbejdere. I 1980 beskrev ministersekretærerne selv situationen sådan, at der særligt i de ministerier, hvor der ikke fandtes en informationsmedarbejder, stilledes krav om en aktiv udfoldelse fra ministersekretæren samt et rimeligt kendskab til den kreds af journalister, der kunne være af interesse.

6.4.6 Ministersekretariatets forhold til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds

Forholdet til ministerens parti, folketingsgruppe og valgkreds, herunder opgaver af praktisk karakter, er traditionelt blevet varetaget af ministersekretariatet, i det omfang ministeriet har ønsket at bistå ministeren. Traditionelt har det således ikke været en selvfølge, at ministeriet bistod ministeren i dennes varetagelse af partipolitiske aktiviteter. I 1980 beskrev ministersekretærerne forholdet til de partipolitiske aktiviteter således:

> ”Det påhviler normalt ministersekretæren at sørge for anmeldelse af sager til gruppemøderne. Derudover er der imidlertid en kontaktflade til en større eller mindre kreds af MF'erne i gruppen (først og fremmest udvalgsmedlemmerne fra det pågældende ressorts folketingsudvalg, men også andre uformelle grupper) til partiets ressortudvalg, til partiapparatet og til ministerens opstillingskreds. Inden for ministeriet vil det så godt som kun være ministersekretæren og forkontoret, der har kontakten til disse grupper. Der er stor forskel ministersekretariaterne imellem, hvor meget de er inddraget i disse relationer.” [1]

Også i 1997 var der væsentlige forskelle mellem ministersekretaria-terne. Som nævnt under beskrivelsen af ministersekretariatets opgaver varetager en del ministersekretariater opgaver i forhold til partiet vedrørende tale- og artikeludkast og fungerer som forbindelsesled til partiet og ministerens valgkreds, ligesom der er ministersekretariater, der angiver, at de sender materiale til ministerens politiske bagland, og at de giver råd til ministerens politiske bagland om ministerens politiske holdninger til sager.

6.5 Informationsmedarbejderes rådgivning og bistand til ministeren

Som det er beskrevet i ovenstående afsnit om ministersekretariaternes udvikling, ansættes der i stigende grad informationsmedarbejdere i departementerne. Undersøgelsen blandt ministrene i 1997 viser endvidere, at informations- og pressemedarbejdere næst efter departementschefen er den kategori af rådgivere som hyppigst giver politisk-taktisk rådgivning til ministrene.

På baggrund af de gennemførte interviews kan det konkluderes, at de funktioner, som varetages af informationsmedarbejdere, kan være ganske forskellige. Informations- og pressemedarbejdernes opgaver synes dog at kunne opdeles i fire hovedgrupper.

Der er for det første en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen fungerer som sproglig konsulent eller redaktør på skriftlige produkter fra ministeriet.

Der er for det andet en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen fungerer som formidler af information fra ministeriet til medier og offentlighed. Denne kontakt til medierne vil ofte bestå i selv at tage kontakt til journalister, at fungere som ministeriets kontaktperson når journalister henvender sig samt at udforme ministeriets pressemeddelelser.

Der er for det tredje en gruppe af opgaver, hvor informationsmedarbejderen varetager udarbejdelse af taler og artikler til ministeren, eller gennemskriver de taler og artikler, som skrives af andre i embedsværket.

Endelig er der en gruppe af opgaver, som omfatter egentlig rådgivning, hvor informationsmedarbejderen vejleder ministeren (og ministeriet) om relationen til medier og offentlighed og om f.eks. timing og form ved offentliggørelse af politiske tiltag, ligesom der er eksempler på, at informationsmedarbejderen udarbejder ”drejebøger” for interviews og debatter og for den pressemæssige håndtering af vanskelige sager.

Fra de første informationsmedarbejdere blev indført til i dag, er der formodentligt sket et skifte i vægtningen af opgaverne, således at informationsmedarbejderen i højere grad fungerer som rådgiver for ministeren. Der kendes dog tidligere eksempler, hvor der er blevet ansat ”redaktører”, hvis opgaver bl.a. bestod i at varetage en række af de opgaver, som i dag løses af informationsmedarbejdere.

Informationsmedarbejderne kan organisatorisk være placeret forskelligt. I dag er det mest normale, at informationsmedarbejderen er placeret enten i eller i forbindelse med ministersekretariatet og dermed har direkte adgang til ministeren.

Informationsmedarbejdernes politisk-taktiske rådgivning af ministeren vil som udgangspunkt primært vedrøre spørgsmål om ministerens relationer til offentligheden og pressen. Grænsen mellem det journalistiske og det faglige indhold i rådgivningen er imidlertid ikke skarp. I hvilket omfang, informationsmedarbejdere i deres rådgivning kan gå ind i substansspørgsmål, afhænger bl.a. af deres faglige baggrund.

Informationsmedarbejdernes baggrund er yderst forskellig. Yderpunkterne er en ren journalistisk baggrund og en ren faglig baggrund, enten via en relevant uddannelse eller en karriere i ministeriet eller centraladministrationen. Der ses dog flere eksempler på, at den journalistiske erfaring og en eller anden form for faglig baggrund kombineres.

Vurderingen af værdien af informationsmedarbejdere hos de ministre, som har prøvet at have en sådan, er noget blandede. Der er ministre, som ikke mener, at de kunne anvende informationsmedarbejderen, og ministre som mener, at det styrkede ministerbetjeningen. Det personafhængige i kvaliteten af en informationsmedarbejder, understreges af alle.

6.6 Særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministeren

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal beskrive ”tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren”. I kommissoriet er det imidlertid ikke præciseret nærmere, hvad der skal forstås ved en særlig rådgiver for ministeren, og begrebet findes hverken som stillingskategori eller ansættelsesform. Udvalget har derfor valgt at definere særlige rådgivere for ministeren som rådgivere for ministeren, der enten er særlige i kraft af de funktioner, de varetager, eller er særlige i kraft af deres rekruttering.

Der skal knyttes to kommentarer til definitionen.

Med den valgte definition er det for det første ikke nogen forudsætning, at de særlige rådgivere rekrutteres ud fra partipolitiske kriterier. Udvalget har således fundet det for snævert alene at se på denne type ansættelser. Udgangspunktet er en række ansættelser, som på forskellig vis vil kunne tilføre ministeren rådgivning og bistand i dennes funktion som både forvaltningschef og politisk chef.

Det er for det andet ikke nogen forudsætning, at de særlige rådgivere rekrutteres uden for embedsværket. De særlige rådgivere kan med den valgte definition være såvel karriereembedsmænd som personer med anden baggrund.

6.6.1 Typer af særlige rådgivere

I og med at særlige rådgivere ikke findes som en stillingskategori i Danmark, er det ganske vanskeligt med sikkerhed at belyse tendenserne med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren. Det er udvalgets opfattelse, at der hidtil har været tre typer af særlige rådgivere for ministeren i den danske centraladministration.

Der er for det første informations- og pressemedarbejdere, der fungerer som særlige rådgivere for ministeren. I det omfang, disse personer rådgiver ministeren, fungerer de som særlige rådgivere i kraft af den funktion de varetager. Informations- og pressemedarbejdernes opgaver og funktioner er omtalt ovenfor.

Det er for det andet muligt at udpege en gruppe af særlige rådgivere blandt embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Der er flere eksempler på, at embedsmænd gennem deres samarbejde med ministeren kommer til at stå denne særlig nær og dermed kommer til at fungere som rådgiver for ministeren i et omfang deres placering i det ministerielle hierarki ikke naturligt ville tilsige, eller usædvanligt hurtigt gør karriere. Det skal understreges, at den pågældende embedsmand ikke behøver at dele ministerens politiske overbevisning. Det vil således ofte være forhold som ”kemien” mellem ministeren og embedsmanden eller embedsmandens politiske indfølingsevne, som gør, at ministeren vælger at anvende den pågældende som særlig rådgiver. Embedsmanden vil i sådanne tilfælde ofte blive udnævnt eller placeret i ministerens nærhed, ligesom det er forekommet, at en embedsmand, som en minister er kommet til at nære særlig tillid til, har fulgt med ministeren over i et andet ministerium i forbindelse med en regeringsomdannelse.

Det er i sagens natur overordentligt vanskeligt at pege på tendenser i forbindelse med embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der altid har eksisteret tilfælde, hvor der er opstået en tæt relation mellem en embedsmand og en minister, således at den pågældende embedsmand har fået en privilegeret adgang til at rådgive ministeren. Det skal dog understreges, at rådgivningen bortset fra dette finder sted inden for

rammerne af det sædvanlige embedsværk. Denne type af særlige rådgivere vil derfor ikke blive beskrevet yderligere.

Den sidste kategori af særlige rådgivere, som kendes fra dansk centraladministration, er embedsmænd, som rekrutteres i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold. Der må principielt set sondres mellem to typer. Dels en gruppe, som rekrutteres uden for centraladministrationen, dels en gruppe som rekrutteres blandt karriereembedsmænd med et partipolitisk tilhørsforhold.

Det er udvalgets opfattelse, at ansættelser i kraft af partipolitisk tilhørsforhold hører til absolutte sjældenheder. Det er dog ganske vanskeligt at danne sig et overblik over omfanget og karakteren af sådanne ansættelser. Grundlaget for udvalgets vurderinger er derfor alene ansættelser, hvor det i offentligheden eller i centraladministrationen har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et væsentligt kriterium. Det skal understreges, at det dermed er et spinkelt empirisk grundlag, udvalget udtaler sig på baggrund af, idet bl.a. pressens interesse for sådanne ansættelser vil være afgørende for det indtryk, man får af omfanget. [2]

Blandt den gruppe, som rekrutteres uden for centraladministrationen og ansættes fuldtids, er det udvalgets opfattelse, at der ikke kan iagttages væsentlige ændringer over tid, men at der muligvis er sket en svag stigning i 1980'erne og 1990'erne. Der er tale om ganske få personer, som ofte kun er ansat en kortere periode. Deres opgaver kan variere, men omfatter bl.a. kontakt til ministerens parti og politiske bagland, pressekontakt, politisk-taktisk rådgivning af ministeren og bidrag til udformning og konkretisering af ministerens politiske mål.

I de senere år har der kunnet iagttages en tendens til, at enkelte ministre i tilknytning til ministersekretariatet vælger at ansætte en student med samme politiske tilhørsforhold som ministeren. Der er således ikke tale om fuldtidsansatte medarbejdere, men alene om personer der ansættes deltids med klart afgrænsede opgaver. Ikke mindst kontakten til ministerens parti og politiske bagland - der af flere ministre er blevet fremhævet som et af de områder, hvor det kan være vanskeligt at opnå tilstrækkelig hjælp fra embedsværket - synes at være en opgave, som disse studenter løser.

Ansættelser eller forfremmelser, hvor en karriereembedsmand opnår en funktion som særlig rådgiver for ministeren i kraft af sit partipolitiske tilhørsforhold, kan i praksis være vanskelige at skelne fra de tilfælde, hvor en embedsmand kommer til at stå ministeren særlig nær i kraft af ”god kemi” eller andet. Det er udvalgets opfattelse, at ansættelser eller forfremmelser af karriereembedsmænd i kraft af partitilhørsforhold er yderst sjældne, og at det under alle omstændigheder ikke er muligt at udtale sig med sikkerhed om tendenser med hensyn til ansættelsen af sådanne særlige rådgivere.

En af de funktioner, hvor man kunne forvente, at partipolitisk baggrund i særlig grad ville blive betragtet som en kvalifikation, er posten som ministersekretær. Der er derfor god grund til at fremhæve, at samtlige departementschefer direkte adspurgt afviser, at de selv skeler til, om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser, når der skal ansættes en ny ministersekretær. En enkelt departementschef har imidlertid tilføjet, at dette ikke er ensbetydende med, at andre ikke gør det. På baggrund af interviews med tidligere departementschefer og ministre er det imidlertid udvalgets indtryk, at ministersekretærer med enkelte undtagelser ikke rekrutteres med udgangspunkt i partipolitiske kriterier.

Som det fremgår af det ovenstående, er de særlige rådgivere, som kendes fra dansk centraladministration, kendetegnet ved nogle fælles karakteristika. Hvad enten de særlige rådgivere er rekrutteret i kraft af partipolitisk tilhørsforhold eller ej, varetager de som hovedregel ikke ledelsesopgaver i ministeriet, men specialfunktioner som politisk-taktisk rådgivning og sparring, og opgaver der retter sig mod forholdet til medierne og offentligheden samt forholdet til ministerens parti og ministerens politiske bagland. Igen bør det dog understreges, at udvalgets konklusioner bygger på et spinkelt materiale.

6.6.2 Ansættelses- og fratrædelsesvilkår for hidtidige særlige rådgivere i den danske

centraladministration

Ved vurderingen af ansættelses- og fratrædelsesvilkår for de hidtidige særlige rådgivere i den danske centraladministration er det nødvendigt at skelne mellem de forskellige typer af særlige rådgivere, der er blevet anvendt.

Medierådgivere og informationsmedarbejderes ansættelses- og afskedigelsesvilkår svarer således for flertallets vedkommende til andre ansattes i departementerne. [3] Det samme gælder selvsagt de ansatte i ministerierne, som kommer til at stå ministeren særlig nær i kraft af deres daglige samarbejde med ministeren.

Ansættelses- og fratrædelsesvilkårene for medarbejdere, der rekrutteres i kraft af deres partipolitiske tilhørsforhold, har hidtil ikke fulgt noget klart mønster. Som nævnt ovenfor har udvalget dog kun kendskab til ganske få ansættelser, der kan betegnes som klart partipolitiske.

Ved de ansættelser, som udvalget har kendskab til, hvor det har været almindeligt antaget i pressen, at rekrutteringen er sket på baggrund af partipolitiske kriterier, er det kun én gang sket, at der er tilvejebragt et særskilt hjemmelsgrundlag for ansættelserne. I forbindelse med regeringsdannelsen i 1993 blev der således vedtaget et aktstykke (nr. 144 af 26. februar) i Folketingets Finansudvalg som grundlag for, at der kunne besættes en stilling i lønramme 37 og en stilling som overassistent i Statsministeriet samt to konsulentstillinger i Arbejdsministeriet. Af aktstykket fremgik, at ansættelserne var knyttet til henholdsvis statsministerens og arbejdsministerens periode som minister.

I de øvrige tilfælde er de særlige rådgivere i princippet blevet ansat på lige vilkår med andre ansatte. Den særlige rådgivers formelle fratrædelsesvilkår har således ikke været knyttet til ministerens funktionsperiode.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Op.cit., s. 7.

[2] Det må i den forbindelse understreges, at gætterier om politisk tilhørsforhold i medierne kan føre til en opfattelse af, at antallet af politisk rekrutterede er øget, uden at dette er tilfældet. Om situationen i slutningen af 1970'erne kunne Jørgen Grønnegård Christensen f.eks. konkludere følgende: ”Det er … et åbent spørgsmål, om der tages hensyn til ansøgernes partipolitiske tilhørsforhold ved udnævnelser til topstillinger i centraladministrationen. Normalt har det været antagelsen, at dette ikke var tilfældet; der har imidlertid været en stigende opmærksomhed omkring problematikken i de seneste år. Det har også været antydet, at politiske udnævnelser spillede en større rolle end tidligere. Diskussionen har dog mere været båret af polemiske gætterier, baseret på enkelte sager, end af systematisk viden”, jf. Jørgen Grønnegård Christensen (1979): ”Centraladministrationen: Organisation og politisk placering”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 285.

[3] Der er dog eksempler på tilknytning af informationsmedarbejdere på konsulentbasis.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

6.6.3 Erfaringer med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund

Der knytter sig en særlig interesse til erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund, idet denne type af ansættelser bryder med det normale princip i dansk forvaltning, hvorefter embedsmænd rekrutteres efter faglige kriterier.

På baggrund af de gennemførte interviews må det konkluderes, at erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund er varierende, og at det kun vanskeligt lader sig gøre at foretage nogle entydige konklusioner. I nogle tilfælde er den særlige rådgiver indgået i ministeriets arbejde med ganske få problemer, mens der i andre tilfælde har været betydelige vanskeligheder. Generelt viser erfaringen, at meget afhænger af personen, samt de spilleregler der fastlægges ved ansættelsen. Spillereglerne for den særlige rådgivers opgaver, placering i det ministerielle hierarki og forholdet til de øvrige medarbejdere er således væsentlige at få fastlagt fra starten af ansættelsesforholdet.

Erfaringerne med særlige rådgivere med partipolitisk baggrund synes at være bedst i de tilfælde, hvor den pågældende varetager opgaver, som normalt ikke ville blive løst af embedsværket, eller hvor embedsværket i mindre grad end den særlige rådgiver har forudsætninger for at løse opgaven. Dvs. opgaver som kontakten til partiet og rådgivning af ministeren i relation til partiet, visse presseopgaver, relationer til Folketinget o.l. I de tilfælde, hvor den særlige rådgiver varetager egentlige sagsområder, og hvor rådgivningen omfatter alle typer af ministersager, er der eksempler på, at der er opstået konflikter mellem de faste embedsmænd og den særlige rådgiver.

Placeringen i det ministerielle hierarki har ligeledes været af betydning for, hvor vellykket ansættelsesforholdet har været. I hovedparten af de tilfælde, som udvalget kender til, har den særlige rådgiver været indplaceret i stabsfunktioner enten i ministersekretariatet eller i tilknytning til dette. Der er ikke eksempler på, at en særlig rådgiver med partipolitisk baggrund formelt er blevet givet ledelseskompetence, men der er eksempler på, at de særlige rådgivere reelt har kunnet bestille notater, baggrundsmateriale o.s.v. fra det faste embedsværk.

Samspillet mellem de særlige rådgivere med en politisk baggrund og de øvrige ansatte i ministerierne har erfaringsmæssigt vist sig at kunne give anledning til problemer. Det gælder især, hvis de særlige rådgiveres kompetence og ansvarsområder ikke er blevet formidlet klart til de øvrige ansatte. Stillingens særegne karakter betyder således, at det ikke alene er det formelle grundlag for stillingen, det er af betydning at få afklaret, men nok så meget den reelle position, den pågældende rådgiver er tiltænkt i ministeriet.

Det forhold, at den særlige rådgiver selv hvis kompetencer og ansvarsområder er fastlagt vil være fremmed i forhold til ministeriet, betyder, at der som udgangspunkt er en latent konflikt mellem den særlige rådgiver og ministeriets embedsmænd. I flere af de tilfælde, som udvalget har kendskab til, er samarbejdet imidlertid forløbet konfliktløst, efterhånden som ministeriet og den særlige rådgiver lærte hinanden at kende. I andre tilfælde er det aldrig lykkedes at finde en modus vivendi for samarbejdsforholdet, enten fordi spillereglerne var for uklare, fordi der var uklarhed om ministerens forventninger til den pågældende eller pga. en vedvarende modvilje blandt de faste embedsmænd over for den pågældende særlige rådgiver.

6.7 I hvilket omfang agerer embedsmænd på vegne af ministeren?

Af kommissoriet fremgår det, at udvalget skal belyse ”embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau.” Som udgangspunkt for en vurdering af dette spørgsmål gives i det følgende en beskrivelse af dels det retlige indhold i begreberne kompetence og ansvar, dels af i hvilket omfang embedsmænd nu og tidligere har ageret på vegne af ministeren.

6.7.1 Kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren

Departementet er ministerens sekretariat. Departementale embedsmænd handler derfor altid på vegne af ministeren (p.m.v). Embedsmænds kompetence til at agere på vegne af ministeren vil afhænge af det konkrete indhold i delegationen; i forhandlinger typisk det mandat de pågældende har fået at forhandle ud fra.

Som det er beskrevet i kapitel 2, er der få begrænsninger på ministerens muligheder for at foretage intern delegation til embedsmænd i ministeriet. Grænserne for delegation vil i praksis være af forfatningsmæssig karakter. Ministeren kan f.eks. ikke delegere kompetencen til at møde i folketingssalen eller til at møde i Statsrådet til en embedsmand.

I forbindelse med ansvarsproblemet er spørgsmålet, hvilken betydning delegationen har for dels ministerens, dels embedsmændenes ansvar.

Hvad angår ministeransvaret, må der sondres mellem det politiske og det retlige ansvar. [1]

Det politiske ansvar er kendetegnet ved at være retligt ubundet. Folketinget kan vælge at vedtage et mistillidsvotum til en minister eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, tinget måtte finde relevant. I princippet har ministerens delegation af kompetence til embedsmænd derfor ingen betydning for ministerens politiske ansvar. Det er alene ministeren, som vil kunne stilles politisk til ansvar, og en eventuel delegation af kompetence til embedsmænd i ministeriet fritager ikke ministeren for dette ansvar.

Ved bedømmelsen af ministerens retlige ansvar finder ministeransvarlighedsloven anvendelse. I det tilfælde, hvor en embedsmand agerer på vegne af ministeren, og spørgsmålet er, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende mod ministeren, finder ministeransvarlighedslovens § 3 anvendelse. Bestemmelsen lyder:

> ”Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når
> 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
> 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,
> 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Af bestemmelsen følger, at en minister ikke i almindelighed kan blive gjort strafferetligt ansvarlig for underordnedes handlinger. Det bør endvidere understreges, at bestemmelsen ikke fortrænger reglerne om medvirkensansvar i straffelovens almindelige del, som efter ministeransvarlighedslovens § 2 finder anvendelse ved bedømmelsen af ministres ansvar. Efter omstændighederne vil en minister tillige kunne blive gjort strafferetligt ansvarlig for en underordnets handling, som han ikke var bekendt med, men burde have været bekendt med; eller for en handling som han udtrykkeligt eller stiltiende har bemyndiget den underordnede til at udføre.

Hvis spørgsmålet er, om der kan fastsættes et erstatningsansvar, finder

ministeransvarlighedslovens § 9 anvendelse. Bestemmelsen lyder:

> ”Med hensyn til erstatningsansvar i anledning af ministres handlinger gælder de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste.”

I henhold til de almindelige erstatningsretlige regler vil ministeren som principal i princippet kunne ifalde et erstatningsretligt ansvar for underordnedes handlinger, jf. Danske Lov 3-19-2. I praksis vil det dog ikke være ministeren personligt, men ministeriet som ansættelsesmyndighed, der hæfter for den underordnedes skadevoldende handling.

Ved bedømmelsen af embedsmænds ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på vegne af ministeren, må der sondres mellem et disciplinært ansvar, et strafferetligt ansvar og et erstatningsretligt ansvar.

Det følger af tjenestemandslovens § 10, at tjenestemænd samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for deres stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdige til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Dette gælder også, når en embedsmand i embeds medfør, agerer på vegne af ministeren.

Såfremt en embedsmand, når denne agerer på vegne af ministeren, begår en tjenstlig forseelse, kan der komme flere forskellige former for disciplinære sanktioner på tale. De disciplinære straffe er, jf. tjenestemandslovens § 24, advarsel eller irettesættelse, bøde, overførsel til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation eller afsked.

Ved bedømmelsen af, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende over for embedsmænd finder reglerne i kap. 16 i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste og hverv anvendelse samt relevante straffebestemmelser i den øvrige lovgivning.

Endelig vil vurderingen af, om der kan gøres et erstatningsretligt ansvar gældende over for en embedsmand, bygge på de almindelige regler om erstatning for skade forvoldt af personer i statens tjeneste.

6.7.2 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til interesseorganisationer

Det hører til normal praksis i ministerierne, at embedsmænd forhandler med interesseorganisationer. Dette sker imidlertid i overensstemmelse med ministeren og på ministerens vegne. Praksis kan endvidere ændre sig fra minister til minister. En tidligere minister for et ministerium med mange og tætte kontakter til interesseorganisationer havde til eksempel haft oplevelsen af, at embedsmændene sammen med interesseorganisationerne tidligere selv havde stået for hovedparten af politikformuleringen på området, men ændrede ifølge eget udsagn denne praksis.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt departementscheferne i 1997 kan det konkluderes, at departementschefer ofte forhandler med interesseorganisationer. Af samtlige 20 departementschefer er der således kun 2, der har svaret, at de aldrig har forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer, mens 7 har svaret, at de ofte gør det, og 8 at de gør det af og til.

Embedsmænd agerer imidlertid ikke kun på vegne af ministeren i forhandlinger med interesseorganisationer. På baggrund af de gennemførte interviews er det udvalgets indtryk, at det ligeledes er normalt, at embedsmænd på ministerens vegne tager kontakt til interesseorganisationer for at forhøre sig om forhandlingspositioner eller for at få en vurdering af interesseorganisationens holdning i en politisk sag.

6.7.3 Embedsmænd der agerer på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere

Embedsmænd agerer også på vegne af ministeren i forhold til oppositionspartier og folketingspolitikere, dog i væsentligt mindre omfang end i forhold til interesseorganisationer. I 1997 svarede 2 departementschefer, at de ofte forhandlede på vegne af ministeren med oppositionspartier, 2 svarede, at de gjorde det af og til, og 9 svarede at de havde gjort det, men at det sker meget sjældent.

På baggrund af de gennemførte interviews er det udvalgets indtryk, at karakteren af forhandlingerne kan være meget forskellig.

Det ene yderpunkt er forhandling om væsentlige og substantielle punkter. En tidligere embedsmand har forklaret, at han i en periode ofte blev sendt ”i byen” for at forhandle med oppositionspolitikere, som han enten havde haft som minister eller kendte godt ad anden vej. Ministerens forhold til disse oppositionspolitikere var for dårligt til, at det var muligt at nå et forhandlingsresultat, hvis forhandlingerne foregik direkte mellem ministeren og de pågældende oppositionspolitikere.

Det andet yderpunkt er en forhandling om tekniske detaljer, efter at de overordnede politiske retningslinier er fastlagt. Dette kan endvidere ske i samarbejde, ikke med oppositionspolitikerne selv, men med embedsmænd fra disse politikeres partier.

Til beskrivelsen hører også, at flere folketingspolitikere har understreget, at det ofte forekommer, at en minister formelt leder et møde, men at det reelt er departementschefen, som fører forhandlingerne. Dette kan ifølge de interviewede folketingspolitikere skyldes, at forhandlingerne enten vedrører meget tekniske spørgsmål, eller at ministeren er en såkaldt ”svag minister” uden en egen dagsorden.

Embedsmænd agerer også på vegne af ministeren i de tilfælde, hvor folketingspolitikere henvender sig om faktuelle oplysninger eller for at få en vurdering af ministerens holdning i et konkret spørgsmål. En folketingspolitiker formulerede det sådan, at embedsmændene fungerer som ”talerør” for ministeren. De gennemførte interviews viser, at kontakt af denne karakter altid har fundet sted mellem folketingspolitikere og embedsmænd. Holdningen til sådanne henvendelser varierer imidlertid betydeligt mellem ministerierne og over tid i de enkelte ministerier. I nogle ministerier betragtes det som naturligt, at folketingspolitikere henvender sig direkte til sagsbehandlere, mens kontakten i andre ministerier kun kan finde sted til chefer og typisk de øverste. Der er endvidere forskellig praksis med hensyn til, om det skal meddeles ministeren, at oppositionspolitikere har henvendt sig om oplysninger.

6.7.4 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til EU

I forhold til EU har det siden Danmarks indtræden i EF været almindeligt, at departementschefer deltog i rådsmøder på vegne af ministeren. I starten særligt i Udenrigsministeriet, men siden også i andre ministerier med relation til EU. I 1997 var der 2 departementschefer, som svarede, at de ofte forhandler på vegne af ministeren i EU, 8 som svarede, at de gør det af og til, og 2 som svarede, at de gør det, men meget sjældent.

I hvilket omfang, departementschefen agerer på vegne af ministeren i EU-sammenhæng, afhænger dels af, hvor hyppige møderne er, og i hvilken grad ministeren tidsmæssigt er belastet af andre sager, dels af den enkelte ministers prioriteringer.

Tidligere ministre har i de gennemførte interviews givet udtryk for, at de ikke ønskede at deltage i EU-møder, som de vurderede var af mindre betydning, eller hvor det endelige forhandlingsresultatet på forhånd var kendt som følge af forudgående forhandlinger på embedsmandsplan. Andre har understreget, at det tidsmæssigt ikke var muligt at deltage i alle møder, og at det derfor var nødvendigt at lade departementschefen agere på vegne af ministeren, selvom dette ikke var hensigtsmæssigt. En enkelt tidligere minister har endvidere oplyst, at vedkommende, trods de problemer det gav tidsmæssigt, selv valgte at deltage i alle møder i EU-regi, idet vedkommende minister fandt det upassende, at en embedsmand førte politiske

forhandlinger.

Det skal understreges, at den efterfølgende orientering af Europaudvalget, foretages af ministeren, ganske som hvis ministeren selv havde deltaget i EU-mødet.

6.7.5 Embedsmænd der agerer på ministerens vegne i forhold til presse og offentlighed

I forhold til presse og offentlighed skal det bemærkes, at der i Danmark ikke har været tradition for at anvende talsmænd for ministeren. Heller ikke de hidtidige særlige rådgivere for ministeren har haft en sådan opgave.

Det faste embedsværk agerer på vegne af ministeren i forhold til pressen i to situationer.

Der er for det første situationer, hvor embedsmænd udtaler sig til pressen ”til baggrund” om rent faktuelle spørgsmål eller foretager mere politiske prægede vurderinger, som ikke er til direkte citat.

Praksis for, hvor meget embedsmænd kan fortælle og i hvilket omfang de kan udtale sig til pressen, varierer betydeligt mellem ministerierne. I et enkelt ministerium er den formulerede politik, at alle kan udtale sig til pressen, og at det ikke skal meddeles til den øverste ledelse, hvis en medarbejder har været i kontakt med en journalist. Det mest almindelige er imidlertid, at det som hovedregel alene er chefer, som udtaler sig til pressen, og at disse embedsmænd udtaler sig om faktuelle spørgsmål og kun viderebringer politiske vurderinger, hvis der er en klart formuleret politik på området.

Der er for det andet situationer, hvor embedsmænd har en mere aktiv rolle i forhold til pressen og f.eks. selv henvender sig med et tilbud om en ”solohistorie” eller oplysninger, der har til formål at præge den politiske debat og afprøve synspunkter, uden at ministeren selv udtaler sig. Det vil typisk være ministersekretariatet eller en informationsmedarbejder, som har en sådan mere aktiv rolle i forhold til pressen.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Med det politiske ansvar menes det ansvar, Folketinget kan gøre gældende mod ministre, og hvis yderste konsekvens er et mistillidsvotum i henhold til grundlovens § 15, mens der med det retlige ansvar menes det ansvar, der kan gøres gældende for Rigsretten ved rejsning af sag efter ministeransvarlighedsloven (Lov om ministres ansvarlighed, lov nr. 117 af 15. april 1964).

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

6.8 I hvilket omfang deltager embedsmænd i samråd?

Samrådsinstitutionen er hverken omtalt i grundloven eller i Folketingets Forretningsorden. Der er tale om en parlamentarisk praksis, der oprindeligt er udviklet i tilknytning til lovgivningsarbejdet. I den forfatningsretlige teori er det således fast antaget, at ministre kan medbringe embedsmænd i samråd. I dag begrænser samråd sig imidlertid ikke alene til spørgsmål, der opstår i forbindelse med lovgivningsarbejdet, men vedrører en bred vifte af spørgsmål, og samråd afholdes under udvalgenes almindelige del.

6.8.1 Embedsmænds deltagelse i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972

Som beskrevet i kapitel 2 spillede Folketingets udvalg før 1972 en anden rolle end i dag. Udvalgene var primært lovforberedende, mens den kontrolopgave i forhold til regering og administration, som er så central i dag, var væsentligt mindre fremtrædende. Allerede af den grund kan det være vanskeligt at sammenligne brugen af samrådsinstitutionen før og efter 1972. Det står dog fast, at hverken brugen af samråd eller embedsmænds deltagelse i samråd er en nyskabelse. [1]

Allerede i Administrationskommissionen af 1923 diskuteredes det, hvorvidt embedsmænd burde have adgang til Rigsdagens udvalg. I den forbindelse udtalte kommissionen om den daværende praksis: [2]

> ”Vel har Rigsdagsudvalgene allerede nu Ret til at tilkalde særlig Sagkyndige; men en sådan Tilkaldelse af særligt Sagkyndige Embedsmænd finder kun sjældent Sted, idet Fremgangsmaaden i Almindelighed er den, at Forhandlingerne udelukkende føres mellem Udvalgets Medlemmer, og at Ministeren først på et ret fremskredent Tidspunkt tilkaldes til Samraad, ligesom Ministeren sjældent til disse Samraad medtager nogen af sine Embedsmænd. Disses Indflydelse på Udvalgsarbejdet udøves altsaa saa godt som aldrig direkte.”

Kommissionen fandt ikke, at embedsmænds deltagelse i samråd udgjorde et problem. Snarere tværtimod. Administrationskommissionen af 1923 foreslog således, at embedsmænd fra både departementer og direktorater skulle kunne tilknyttes Folketingets udvalg som særligt tilforordnede ved udarbejdelsen af store og betydningsfulde lovforslag.

Forvaltningskommissionen af 1946 behandlede ligeledes spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i Rigsdagens arbejde og gentog ordret den ovenfor citerede passus fra Administrationskommissionen af 1923. [3] Forvaltningskommissionen var endvidere af samme opfattelse som Administrationskommissionen; embedsmænd burde i videre omfang end hidtil kunne deltage i Rigsdagens arbejde.

Hverken de forslag, som Administrationskommissionen af 1923 eller Forvaltningskommissionen af 1946 fremkom med, kom til at præge den efterfølgende udvikling i samspillet mellem Folketinget og centraladministration, selv om der var forsøg på at inddrage embedsmænd i udvalgsarbejdet i begyndelsen af 1950'erne. [4] Folketinget holdt fast i den hidtidige praksis,

hvorefter embedsmænd kun deltager sammen med ministeren og som dennes personlige medhjælp. På baggrund af de gennemførte interviews må det imidlertid konkluderes, at det kun var i begrænset omfang, embedsmænd deltog i samråd før indførelsen af de stående udvalg i 1972.

6.8.2 Embedsmænds deltagelse i samråd efter indførelsen af de stående udvalg i 1972

I dag er det normal praksis, at embedsmænd er med deres minister i samråd. En undersøgelse med udgangspunkt i folketingsåret 1992-93 har således vist, at embedsmænd var med deres minister i samråd ved besvarelsen af 56 pct. af alle samrådsspørgsmål. [5] På baggrund af de kvalitative interviews, som udvalgets sekretariat har gennemført, er det endvidere indtrykket, at embedsmænds deltagelse i samråd løbende er blevet øget siden de stående udvalgs indførelse i 1972. Der er dog ikke statistik, som kan belyse udviklingen. [6]

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt departementscheferne kan der gives et billede af praksis vedrørende embedsmænds deltagelse i samråd i dag. I 12 ministerier er det i dag praksis, at der ofte eller altid deltager embedsmænd i samråd. I 1 ministerium sker det af og til og i 2 meget sjældent, mens embedsmænd aldrig deltager i samråd i 5 ministerier.

I de 15 ministerier, hvor embedsmænd i dag deltager i samråd, er det forskelligt, hvem der deltager. Det generelle billede er dog, at det primært er embedsmænd fra departementet, som deltager, og at det i departementerne overvejende er chefer (kontor- eller afdelingschefer) og ministersekretærer, som følger med ministeren i samråd.

I de ministerier, hvor der deltager embedsmænd fra styrelser eller direktorater, er det primært direktørerne eller afdelingscheferne i de pågældende styrelser/direktorater, som ledsager ministeren, mens fuldmægtige til eksempel typisk ikke vil blive givet denne opgave.

Som hovedregel svarer de embedsmænd, der deltager i samråd, ikke på spørgsmål direkte fra udvalgsmedlemmerne. Embedsmændene fungerer med andre ord primært som ministerens personlige medhjælp og i mindre grad som eksperter, udvalget kan trække på. Flere af de tidligere ministre, som udvalgets sekretariat har interviewet, har beskrevet embedsmænds rolle i samråd sådan, at de først og fremmest har til opgave at bistå ministeren med faktuelle oplysninger undervejs i samrådet, og at embedsmænd som regel kun spørges direkte, hvis ministeren ved belysning af et kompliceret faktuelt spørgsmål selv overlader ordet til en embedsmand. Der er dog også eksempler på, at embedsmænd er blevet bedt om bredere faglige vurderinger eller ligefrem er blevet inddraget i udvalgets diskussion.

Praksis med hensyn til embedsmænds deltagelse i samråd varierer imidlertid ikke kun mellem ministerierne, men også mellem udvalgene.

I Finansudvalget deltager der per tradition aldrig embedsmænd i samråd. Årsagen til dette skal formodentligt findes i det forhold, at udvalget på Folketingets vegne har kompetence til at godkende afholdelse af udgifter, som ikke er optaget på finansloven. Finansudvalget træder dermed i stedet for Folketingets plenummøder, hvortil embedsmænd som bekendt ikke har adgang. Dertil kommer, at Finansudvalget ofte vil have mulighed for at øge mødefrekvensen, hvis der er faktuelle spørgsmål, som kræver yderligere belysning.

Det er for nylig blevet overvejet i Finansudvalget, om der skulle gives mulighed for, at embedsmænd kunne deltage i samråd sammen med ministeren. Et flertal har dog været af den opfattelse, at traditionen, hvorefter embedsmænd ikke deltager, skulle opretholdes. Det er dog blevet præciseret, at formanden har bemyndigelse til at dispensere fra reglen, hvis hensynet til f.eks. en hurtig afklaring af teknisk betonede spørgsmål taler for det.

Europaudvalget udgør det andet yderpunkt med hensyn til embedsmænds deltagelse i samråd, idet der altid deltager embedsmænd og ganske mange. Europaudvalget er således blevet betegnet som ”et permanent samråd”. Denne ordning må ses i relation til Europaudvalgets særlige funktioner. Det forhold, at Europaudvalget skal behandle mange og ofte komplicerede sager fra flere

forskellige ministerier, og at der skal gives et mandat til brug på ministerrådsmødet, betyder, at der bliver et større behov for faktuel bistand end i andre udvalg. Det skal bemærkes, at kommunikationen som hovedregel går gennem ministeren og ikke foregår direkte mellem udvalgsmedlemmer og embedsmænd. Der vil dog være undtagelser herfra. Det vil dels være den enkelte minister, dels udvalgsformanden, som bestemmer embedsmændenes grad af involvering i udvalgsarbejdet.

I Danmarks Jurist- og Økonomforbunds fagligt etiske arbejdsgruppes betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration fra 1993 omtales følgende eksempel:

> ”Under et møde i et folketingsudvalg havde en minister overladt gennemgangen af et spørgsmål fra et udvalgsmedlem til en embedsmand, hvorefter ministeren havde forladt mødet. Ministeren havde herved ønsket at tilkendegive over for udvalget, at spørgsmålet var rent teknisk, hvilket det i realiteten langt fra var.” [7]

I de interviews, som er gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af denne betænkning, er udvalget ikke stødt på tilsvarende eksempler; Embedsmænd har alene udtalt sig i ministerens tilstedeværelse.

6.8.3 Ministres og folketingsmedlemmers holdning til embedsmænds deltagelse i samråd

Blandt ministrene er der meget forskellige holdninger til embedsmænds deltagelse i samråd. Enkelte ministre tager af princip ikke embedsmænd med i samråd og finder embedsmænds deltagelse i udvalgsarbejdet upassende. Langt de fleste af ministrene ser imidlertid embedsmænds deltagelse i samråd som en praktisk og nyttig foranstaltning, der letter samspillet mellem Folketinget og administration.

De ministre, som vælger at tage embedsmænd med i samråd, giver forskellige begrundelser. Hyppigt henvises der til de meget tekniske og detaljerede spørgsmål, der behandles under samråd. Flere ministre har således set det som en naturlig følge af den generelle samfundsudvikling, at der var behov for at medtage eksperter. En enkelt tidligere minister har derudover givet udtryk for, at det kunne være en fordel at give udvalget adgang til at beskæftige sig med tekniske og detailprægede spørgsmål, idet det skabte et større politisk råderum for ministeren.

De tekniske og komplicerede spørgsmål, som i stigende grad behandles under samråd, betyder også, at risikoen for at komme med fejlagtige udtalelser øges for ministeren. For ministrene kan det derfor være en forsikring mod sådanne fejl at have embedsmænd med i samråd.

I samspillet mellem Folketinget og centraladministration kan det endvidere være en lettelse, at der deltager embedsmænd i samråd, idet det ville være nødvendigt for udvalgsmedlemmerne at stille flere spørgsmål til skriftlig besvarelse, hvis de ikke kunne få svar på faktuelle spørgsmål under selve samrådet.

Endelig har flere ministre peget på, at det er af stor betydning for dels embedsværkets forståelse for det parlamentariske spil, dels for den interne koordination og arbejdstilrettelæggelse i ministeriet, at der deltager embedsmænd under samråd. De deltagende embedsmænd opnår en forståelse for de forskellige opfattelser i det folketingsudvalg, der er knyttet til det pågældende ministerium, ligesom det er af betydning for det videre arbejde i ministeriet, at det er kendt, hvad ministeren har sagt under samrådet.

Blandt de ministre, som af princip ikke tager embedsmænd med i samråd, henvises der hyppigt til, at embedsmænds deltagelse i samråd slører ansvarsforholdene. En tidligere minister har formuleret det sådan, at det bliver uklart, hvem der har ansvaret, hvis en embedsmand under et samråd afgiver forkerte oplysninger til udvalget. Derudover er der to begrundelser for ikke at tage embedsmænd med i samråd. Den ene begrundelse har sit udspring i et ønske om at have så skarp en adskillelse mellem Folketinget og centraladministrationen som muligt. Der henvises således ofte til forfatningsmæssige principper. Den anden begrundelse hænger sammen med den første,

idet kernen i dette argument er, at Folketinget bør beskæftige sig med principielle spørgsmål og ikke administrative detailspørgsmål. Embedsmænds deltagelse i samråd ses således som en medvirkende årsag til, at udvalgene i stadig højere grad beskæftiger sig med enkeltsager og administrative forhold.

Blandt folketingsmedlemmer og udvalgsformænd i folketingsudvalgene er der ligeledes delte holdninger til spørgsmålet om embedsmænds deltagelse i samråd. Generelt synes det dog, hvis man ser bort fra Finansudvalget, at være holdningen, at det primært må være ministeren, der afgør, om han vil følges af embedsmænd i samråd.

Med hensyn til holdningen til embedsmænds muligheder for at ytre sig i samråd viser udvalgets undersøgelser, at praksis og kulturen i udvalgene er meget forskellig, hvilket afspejler sig i holdningen blandt folketingsmedlemmerne til dette spørgsmål. I nogle udvalg betragtes det som legitimt, at embedsmænd over for udvalget redegør for mere tekniske spørgsmål og ministeriets holdning til løsningsmuligheder, mens det i andre udvalg alene accepteres, at embedsmændene bistår ministeren med faktuelle oplysninger under samråd.

Fodnoter

[1] I ”Dansk Statsforfatningsret” København: Gyldendal, 1954, s. 198 skriver Poul Andersen: ”Det sker hyppigt at Ministrene … anmoder om eller anmodes om ”Samraad”.”

[2] Administrationskommissionen af 1923, s. 103.

[3] Forvaltningskommissionen af 1946 (1950): ”7. betænkning”, s. 14-15.

[4] Udviklingen i 1950'erne vedrørende embedsmænds deltagelse i samråd er kort beskrevet af Poul Meyer i artiklen: ”Regering, embedsmænd og Folketinget i tiden efter 1945” i Historie, Aarhus: Jydsk Selskab for Historie, 1989, s. 607-618.

[5] Henrik Jensen (1995): ”Arenaer eller aktører. En analyse af Folketingets stående udvalg”, København: Samfundslitteratur, s. 113.

[6] Jørgen Grønnegård Christensen, op.cit., s. 325-326, har på baggrund af de undersøgelser, der indgår i hans studie af centraladministrationens organisation og politiske placering i slutningen af 1970'erne, konkluderet om embedsmænds deltagelse i samråd, at ”…ministrene i vidt omfang møder op til samråd uden embedsmandsdeltagelse, eller, hvis de er ledsaget af embedsmænd, da med en snæver og præcis afgrænsning af embedsmændenes roller under samrådet [...].”

[7] Danmarks Jurist- og Økonomforbunds fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): ”Fagligt etiske principper i offentlig administration”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 54.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

7.1.5 Ministerbetjeningen

Ministerbetjeningen forestås dels af det faste embedsværk, dels af særlige hjælpere i en politisk stab eller, om man vil, et lille kabinet. Udvalgets generelle indtryk er, at den tidlige introduktion af særlige politiske hjælpere i Sverige har bevirket en arbejdsdeling, hvor den politisk-taktiske ministerrådgivning og –aflastning primært forestås af de særlige hjælpere, mens det faste embedsværk spiller en mere tilbagetrukken rolle som faglige rådgivere og udredere. Det er dog udvalgets indtryk, at statssekretærerne i Sverige, sammenlignet med en række andre lande med politiske statssekretærer, i høj grad også varetager den overordnede administrative styring i departementet, og for så vidt har funktioner, der mere minder om en dansk departementschefs.

I det følgende gøres nærmere rede for det faste embedsværk og de politiske embedsmænd med særlig vægt på sidstnævnte, da de i højere grad adskiller sig fra, hvad der er kendt i Danmark. Derefter beskrives deres indbyrdes samspil nærmere.

7.1.5.1 Det faste embedsværk

Som det fremgår af figuren ovenfor, er ekspeditionschefen og retschefen de to faste embedsmænd, der sidder nærmest på ministeren.

Ekspeditionschefens primære opgave er at sikre lovligheden og rigtigheden af forvaltningsbeslutninger. Alle forslag til regeringsbeslutninger går gennem ekspeditionschefen med undtagelse af udarbejdelse af love og andre regler. Retschefen har ligeledes til opgave at overvåge lovligheden af forvaltningsbeslutninger, i det omfang dette ikke tilkommer ekspeditionschefen. Retschefens primære opgave er dog udarbejdelsen af lovforslag og andre forslag til regler.

Instruktion för Regeringskansliet foreskriver ikke, at de faste embedsmænd har til opgave at supplere den saglige rådgivning med en politisk rådgivning. Det forventes dog, at de aktivt følger samfundsudviklingen inden for deres område og henleder deres ministers opmærksomhed på spørgsmål af principiel karakter. Ministeren vil også forvente, at ikke kun de politiske, men også – om end i mere beskedent omfang – de faste embedsmænd kommer med ideer til ny politik m.m.

De faste embedsmænd kan ikke deltage i Riksdagens forhandlinger. Riksdagens faste udvalg er alene lovforberedende og indkalder ikke ministre med evt. ledsagende politiske eller faste embedsmænd til samråd. De faste embedsmænd kan derimod indkaldes til høringer i Konstitutionsutskottet. Faste embedsmænd kan deltage i politiske forhandlinger, men det vil ikke være normalt, at de får ordet eller tager aktivt del i at finde et kompromis. Det er endvidere ikke normalt, at politikere henvender sig direkte til det faste embedsværk om oplysninger. Næsten al kontakt går gennem den politiske ledelse.

Uddannelsesmæssigt har de faste embedsmænd typisk en juridisk, øko-nomisk eller anden samfundsvidenskabelig baggrund. Andelen af jurister er mindre end i Danmark.

Ekspeditionschefer, retschefer og det øvrige faste embedsværk kan kun ansættes efter faglige kriterier. Denne bestemmelse er forankret i Regeringsformens kapitel 11, § 9. En tidligere gældende bestemmelse i Regeringsformen om embedsmændenes uafsættelighed blev for andre

embedsmænd end dommere afskaffet i 1966. Begrebet faste embedsmænd giver dog stadig mening. Dels i forhold til de politiske embedsmænd, for hvem ministerens afgang i praksis om end ikke direkte ansættelsesretligt [1] gælder som opsigelse. Dels fordi Lag om offentlig anställning fra 1994 og tidligere Statsjenestemandslagen af 1971 giver hhv. gav embedsmændene i departementerne retssikkerhed mod bl.a. politisk motiverede afskedigelser og forflyttelser. Siden 1971 ansættes alle faste embedsmænd i departementerne som tjenestemænd. Åremålsansættelse anvendes.

Der er, så vidt udvalget har erfaret, ingen tendens til, at de øverste faste embedsmænd udskiftes hurtigere eller må forlade deres stilling ufrivilligt. Det gennemsnitlige ansættelsesforhold for en ekspeditionschef løber over 5-6 år. Efter at have fungeret som retschef hhv. ekspeditionschef går mange af disse videre til et dommerembede.

7.1.5.2 Den politiske stab

Den politiske stab består af 3 typer politiske embedsmænd: Statssekretær, politisk sagkyndig og pressesekretær. I hvert ministerium findes typisk 1 statssekretær, 2-3 politisk sagkyndige og 1 pressesekretær. Et ministersekretariat og en ministersekretær i dansk forstand findes ikke. Ministerens forkontor varetager stort set kun praktiske opgaver.

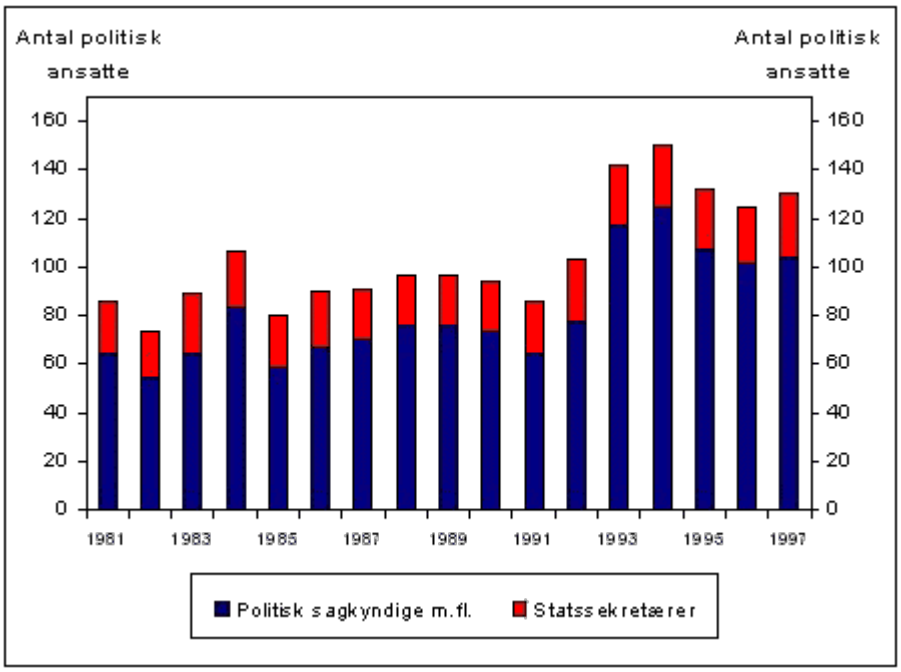
De politiske embedsmænd har alle direkte adgang til ministeren. Det sker, at de og ministeren – dvs. uden embedsmænd fra det faste embedsværk - holder stabsmøder, hvor de politiske linier lægges.

De politiske embedsmænd i et departement udnævnes af den pågældende minister. Det er i høj grad op til ministeren at definere deres arbejdsopgaver. Formelt er deres funktioner og formål kun fastlagt i meget generelle vendinger. Reelt vil deres funktioner i høj grad afhænge af ministerens behov, de pågældendes kvalifikationer og ”kemien” mellem dem og ministeren.

De politiske embedsmænd ansættes som tjenestemænd med den tilføjelse, at deres ansættelsesforhold ophører med ministerens afgang. Deres løn forhandles individuelt og vil som regel svare til den løn, den politiske embedsmand har haft i sin hidtidige stilling, plus 10 pct. i risikotillæg. Statssekretærerne vil derudover ofte have forskellige lønnede hverv, f.eks. som bestyrelsesrepræsentanter i statslige styrelser. Statssekretærer og de øvrige politiske embedsmænd er sikret løn i 2 hhv. 1 år efter deres fratrædelse, med mindre de får en anden stilling. Såfremt lønnen i den nye stilling ligger under den løn, vedkommende kunne oppebære som politisk embedsmand, suppleres lønnen, således at den tidligere politiske embedsmand ikke lider et indkomsttab. En tilbagegangsret til anden passende stilling for statssekretærer rekrutteret fra embedsværket blev afskaffet i 1994. [2]

Et loft for antallet af politiske embedsmænd er ikke fastlagt på finansloven. Finansieringen sker ved, at hver minister prioriterer lønsummen i sit departement. Finansiering af politiske medarbejdere med partimidler er ikke tilladt. Den historiske udvikling i antallet af politiske embedsmænd fremgår af figuren nedenfor.

Figur 7.2. Antallet af politiske ansatte i Regeringskansliet 1981 - 1997



Kilde: Statskontoret: ”Staten i omvandling 1997”, Stockholm, 1997:15.

Som det fremgår af figuren, har antallet af statssekretærer ligget nogenlunde stabilt, mens antallet af politisk sagkyndige voksede indtil 1993. Derefter er antallet faldet igen, men ikke til niveauet før 1990.

Ud over disse tre typer ”rene” politiske embedsmænd findes, som det omtales nedenfor, tilfælde, hvor karriereembedsmænd i kraft af deres politiske tilhørsforhold tildeles opgaver, som vurderes at kræve særlig politisk forståelse og indlevelse.

7.1.5.2.1 Statssekreterare

Statssekretærordningen blev indført i 1917. Oprindeligt var det ikke hovedreglen, at statssekretærer blev rekrutteret politisk. Posten blev besat med fagfolk, som kunne bistå ministeren. Først i tiden efter Anden Verdenskrig bliver det fast praksis, at statssekretærer rekrutteres politisk, men helt frem til 1970'erne er der eksempler på, at der rekrutteres statssekretærer uden partipolitisk baggrund. Partimedlemskab anses ikke for tilstrækkelig forudsætning for, at statssekretæren kan varetage funktionen som den politiske leder af det daglige arbejde i departementet. Deres uddannelsesmæssige baggrund er som hovedregel en samfundsvidenskabelig. Mange rekrutteres udefra, f.eks. fra interesseorganisationer, men der rekrutteres også fra Kanslihuset. Så vidt udvalget kunne erfare, er det ikke svært at rekruttere egnede statssekretærer. Arbejds- og lønforhold kan dog være en barriere. Det lader heller ikke til at være et stort problem for tidligere politiske embedsmænd efterfølgende at finde et arbejde.

Organisatorisk er statssekretæren placeret direkte under ministeren. Det fremgår af Departementsförordningens § 16. Statssekretæren har instruktionsbeføjelse over for det øvrige embedsværk på samme vis som en dansk departementschef. Alle ministersager går normalt igennem statssekretæren. Der findes dog også eksempler på, at ministeren og statssekretæren deler ansvarsområderne i departementet i to, og at statssekretæren dermed kommer til at arbejde mere udadvendt, end den typiske arbejdsdeling foreskriver.

Funktionelt er statssekretæren departementets øverste administrative kraft og politisk rådgiver samt stedfortræder for ministeren. Balancen mellem disse funktioner kan variere alt efter ministerens behov og statssekretærens kvalifikationer. I nogle departementer varetager statssekretæren primært politiske opgaver, herunder bl.a. løbende sager, udarbejdelse af lovforslag og udredninger, mens andre statssekretærer i højere grad tager sig af planlægnings- og budgetarbejde.

Som departementets øverste administrative kraft har statssekretæren over for ministeren ansvar for

bl.a. styring, koordination, budgetter og personalepolitik. Statssekretærens værdi som politisk rådgiver for ministeren vil i høj grad afhænge af, om statssekretæren kan kombinere sin faglige indsigt hentet i styringen af departementets løbende sager med en politisk dimension.

Som stedfortræder for ministeren kan statssekretæren fungere dels i forsamlinger (nationale som internationale) og dels i medierne. De forfatningsretlige regler sætter dog klare grænser for statssekretærens udadvendte funktioner. Statssekretæren kan således ikke besvare spørgsmål og interpellationer i Riksdagen. Statssekretærerne deltager endvidere som hovedregel ikke i ministermødet. I 1991, hvor der indrettedes fire samordningskanslier (et i statsministerens kansli og tre i den øvrige statsrådsberedning for de andre regeringspartier), fik statssekretærerne i samordningskanslierne tilladelse til at deltage regelmæssigt ved regeringens allmänna beredningar.

Hvorvidt statssekretæren er et kendt ansigt i offentligheden, vil i høj grad afhænge af den arbejdsdeling, ministeren og statssekretæren har valgt. Den svenske statssekretær er kun sjældent lige så kendt som sin minister og spiller generelt heller ikke en lige så fremtrædende rolle i offentligheden som sin norske statssekretærkollega.

7.1.5.2.2 Politiskt sakkunniga

I efterkrigstiden er der i stigende omfang foruden statssekretærer også ansat politiske sagkyndige. Typisk rekrutteres de fra partiorganisationer, interesseorganisationer o.l., men i nogen udstrækning også fra embedsværket.

Organisatorisk indgår de i den politiske stab, men de har ikke som statssekretæren instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.

Funktionelt er de politiske sagkyndige primært politiske sparringspartnere for ministeren. Det er udvalgets indtryk, at politisk sagkyndige i højere grad end statssekretæren bruges til at udvikle ny politik og til at fungere som politiske ”vagthunde” rundt om ministeren. De politisk sagkyndige kan også stå for den politiske håndtering af afgrænsede politiske sager. I enkelte tilfælde har de politisk sagkyndige i praksis overtaget visse af ministerens opgaver, selvom denne formelt fremstår som ansvarlig for området.

Den politisk sagkyndige kan også anvendes til at håndtere pressekontakter og som ”forbindelsesofficer” til partiet og andre ministerier. Politisk sagkyndige deltager ofte i udvalg, nedsat af partiets Riksdagsgruppe. De vil dog normalt ikke fungere som talsmænd for ministeren og er dermed heller ikke kendte personer i offentligheden på samme måde, som statssekretærer og pressesekretærer kan være det.

Særligt socialdemokratiske regeringer har anvendt posten som politisk sagkyndig som træning for unge politikere, der efterfølgende er blevet statssekretærer eller endog ministre. For så vidt minder ordningen med politisk sagkyndige om juniorministerordningen i det britiske system, jf. 7.3.

7.1.5.2.3 Presssekreterare

I statsrådsberedningen indførtes i 1963 pressesekretærer, og siden har brugen af pressesekretærer bredt sig til fagministerierne. Typisk rekrutteres pressesekretærerne fra parti- eller organisationslivet eller fra medierne.

Organisatorisk indgår pressesekretæren i større eller mindre udstrækning i den politiske stab. Pressesekretæren vil ofte have et indgående kendskab til ministeriets sager, eftersom alle sager, der kan blive en god eller dårlig ”historie”, vil passere pressesekretæren.

Funktionelt varetager pressesekretærerne kontakten til presse og offentlighed, samtidig med at de ofte vil fungere som ledere af et pressekontor eller -sekretariat i ministeriet. Pressesekretærerne vil dermed stå for opgaver som udformning af pressemeddelelser og kontakt til journalister. Pressesekretærernes rolle varierer betydeligt. I nogle tilfælde fungerer de som egentlige politiske rådgivere og har som sådan betydelig indflydelse på politikudviklingen i departementet. I andre tilfælde varetager de primært informationsopgaver i forhold til pressen og offentligheden.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Af Instruktion för Regeringskansliets § 27 fremgår dog flg.: ”Regeringen beslutar om anställning i departementen av statssekreterare […].”

[2] Tilbagegangsretten blev indført i formelt i 1976, da en borgerlig koalition for første gang i 44 år overtog regeringsmagten. Blandt årsagerne til afskaffelsen af tilbagegangsretten i 1994 var, at antallet af statssekretærer, der skulle anvises anden passende stilling, var vokset betydeligt. Trods afskaffelsen af tilbagegangsretten er der flere eksempler på, at den nye regering har søgt at hjælpe politiske embedsmænd fra den forrige regering med at finde en passende stilling i statsadministrationen. Dette skyldes bl.a., at statssekretærer ofte besidder en stor faglig dygtighed, men må også ses som udtryk for, at alle partier af hensyn til rekrutteringsmulighederne har en interesse i at sikre, at den risiko, politiske embedsmænd løber ved at påtage sig jobbet, minimeres.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

7.1.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

Ud over ministeren har kun statssekretæren instruktionsbeføjelse. Dermed er hierarkiet intakt. De konflikter, der alligevel opstår i departementerne, kan til en vis grad beskrives som generelle stab-linie-konflikter snarere end konflikter, som udspringer af, at den politiske ledelse tæller flere hoveder end i Danmark. Det er dog udvalgets indtryk, at denne type konflikt eller måske snarere konkurrence ikke er så udpræget, hvilket bl.a. kan skyldes, at kun de færreste embedsmænd har ambitioner om en plads i staben, da dette ville indebære, at de skulle bekende politisk kulør.

Det faste embedsværk deltager mindre i den politiske rådgivning end danske embedsmænd. Blandt andet inddrages de faste embedsmænd typisk først, når ministerens og stabens ideer skal operationaliseres. De øverste faste embedsmænd (ekspeditionschefer og retschefer) har primært til opgave at sikre, at ministeriets sager fagligt set er velforberedte. Sekundært forventes de at følge med i samfundsudviklingen og henlede ministerens opmærksomhed på spørgsmål af principiel karakter. Så vidt udvalget kan vurdere, har det svenske system med deciderede politiske medarbejdere ført til eller måske snarere opretholdt adskillelsen mellem politik og forvaltning i højere grad end i Danmark. En interviewperson beskrev således retschefens og ekspeditionschefens rolle som en ”dommerrolle” snarere end en ”diplomatrolle”.

Som nævnt er staben og det faste embedsværk i de fleste tilfælde to forskellige karrieresystemer. Det sker dog, at politiske embedsmænd rekrutteres fra det faste embedsværk. Vender en politisk embedsmand, der er rekrutteret fra det faste embedsværk, tilbage til administrationen, må denne imidlertid acceptere at blive holdt på afstand af den politiske ledelse. Det er endvidere hændt, at en politisk embedsmand, der er rekrutteret fra administrationen, ikke efterfølgende har kunnet få arbejde dér.

Politisk sagkyndige vil ofte kunne blive statssekretærer, mens det er mindre normalt, at statssekretærer efterfølgende bliver ministre. Over for delegationen blev det påpeget, at ministre og statssekretærer som regel vil være to forskellige mennesketyper, forstået sådan at ministeren er den ”rene” politikertype, og statssekretæren i højere grad er administrator og fagmand. De seneste år er det dog sket i hvert fald 3 gange, at en socialdemokratisk statsminister har udpeget statssekretærer til ministre. Der findes altså undtagelser fra reglen om separate karriereforløb.

7.2 Ministerbetjening i Norge

Nordmændene giver generelt udtryk for tilfredshed med organiseringen af ministerbetjeningen, om end denne synes at have været genstand for mere granskning og debat end den tilsvarende ordning i Sverige. I Norge er debatten blevet ført i både Stortinget og offentligheden, og temaet har været berørt eller stået centralt i en del betænkninger, rapporter, forskningsværk, herunder Maktudredningen fra 1982.

Aktuelt er et af de spørgsmål, som diskuteres, om en embedsmand, der udnævnes til politiker (minister, statssekretær eller politisk rådgiver), skal have mulighed for efterfølgende at gå tilbage til sin oprindelige stilling eller bør gå i ”karantæne”. Et andet spørgsmål er, hvorvidt den politiske bistand fra de faste embedsmænd er gået for vidt, f.eks. i forbindelse med valgkampe. På baggrund af disse og andre spørgsmål besluttede Stortinget i juni 1997, at departementsreglementet fra 1984 skal revideres. Denne revision er i skrivende stund ikke afsluttet.

7.2.1 Forfatning og parlament

Norges grundlov går tilbage til 1814, hvor landet udtrådte af det danske kongerige og kunne hævde en vis selvstændighed, selvom landet samme år indgik i en personal- og udenrigspolitisk union med Sverige, som

varede til 1905. Den norske grundlov er, som den danske, kortfattet med fokus på statsorganernes kompetencer, indbyrdes relationer og borgernes frihedsrettigheder. 30 år ældre end den danske grundlov har den i mindst lige så høj grad været genstand for løbende fortolkninger. Eksempelvis findes princippet om, at en minister eller den samlede regering skal gå af, hvis Stortinget udtaler sin mistillid, ikke i grundloven, men anses siden 1884 for helt centralt i den konstitutionelle sædvaneret. Egentlige revisioner har dog også fundet sted. Således bl.a. i 1976, hvor statssekretærerne som institution blev forankret i forfatningen.

Det norske parlament, Stortinget, tæller 165 medlemmer, der vælges ved forholdstalsvalg. Valgperioderne er faste på 4 år. Der er ingen spærregrænse bortset fra en fireprocentgrænse ved tildelingen af tillægsmandater, der dog kun udgør 8 af de 165 mandater. I efterkrigstiden er regeringsmagten skiftet 11 gange mellem Arbeiderpartiet og forskellige center-højre-koalitioner. 4 af regeringerne har været mindretalsregeringer. Primo 1998 er 8 partier repræsenteret i Stortinget.

Når Stortinget arbejder som lovgivende organ, er det delt i Odelstinget og Lagtinget med 3/4 henholdsvis 1/4 af medlemmerne, som Stortinget selv vælger, når det træder sammen den første hverdag i oktober eller efter nyvalg. Alene Odelstinget har forslagsret i forbindelse med lovgivning, mens Lagtinget er tildelt en kontrollerende funktion. I de øvrige funktioner arbejder Stortinget i plenum.

Opdelingen i Odelsting og Lagting er ikke ensbetydende med et egentligt tokammersystem. Medlemmerne af Odelstinget og Lagtinget bliver således valgt ved samme valg og for samme valgperiode. Systemet må dermed snarere betegnes som et etkammersystem med visse træk af tokammersystemet.

Når et lovforslag er vedtaget i Odelstinget, sendes det over i Lagtinget, som enten bifalder eller forkaster det. I det sidste tilfælde sendes lovforslaget tilbage med tilføjede bemærkninger. Odelstinget kan derefter vælge enten at henlægge lovforslaget eller at oversende det på ny til Lagtinget med eller uden forandring. Når et lovforslag to gange har været forelagt Lagtinget og anden gang er blevet tilbagesendt med afslag, træder hele Stortinget sammen og afgør med 2/3 af stemmerne forslaget.

Det forberedende arbejde foregår i udvalg (komitéer). Der findes for tiden 12 egentlige udvalg og 2, som ikke har løbende opgaver (Fuldmagtskomitéen og Valgkomitéen). Alle udvalg har faste sekretærer, der ansættes for fire år ad gangen og som typisk rekrutteres fra ministerierne eller andre faginstanser.

7.2.2 Samspillet mellem parlament og regering

De norske ministre kan ikke samtidig have sæde i Stortinget, da dette ses som uforeneligt med en konsekvent deling af den lovgivende og udøvende magt. Såfremt et stortingsmedlem udnævnes til minister, træder en suppleant i stedet. Ministeren kan dog fremlægge lovforslag, besvare spørgsmål, overvære forhandlinger m.m. i Stortinget.

Samspillet mellem parlament og regering finder også i Norge primært sted i forbindelse med lovgivnings- og finanslovsarbejdet og med de forskellige former for kontrol, som parlamentet udøver over regeringen.

Hvad angår lovgivningsarbejdet, kan lovforslagene tage form af stortingsproposisjoner (forslag, hvor Stortinget træffer afgørelse i plenum), stortingsmeldinger (redegørelser) og odelstingsproposisjoner (lovforslag, hvor lovgivningsprocessen starter i Odelstinget). Lovene tager i høj grad form af rammelove.

Udvalgene kan stille skriftlige spørgsmål til en minister. Spørgsmålene besvares skriftligt inden 6 dage. De enkelte stortingsmedlemmer kan stille ministeren spørgsmål i og til spørgetimen, som finder sted hver onsdag. I den mundtlige spørgetime fra kl. 10-11 møder typisk 3-4 ministre op. Spørgsmålene er ikke kendte på forhånd. Såvel spørgsmål som svar er mundtlige. I den ordinære spørgetime fra kl. 11 kan der stilles spørgsmål til alle ministre. Spørgsmålene er indleveret skriftligt fredagen ugen forinden. Ministrenes svar er mundtlige. Stortingsmedlemmerne kan endvidere rejse en forespørgselsdebat (interpellasjon), hvor også andre end spørgeren og den pågældende minister har mulighed for at deltage i debatten. Endelig kan de i forbindelse med en stortingsdebat i særlige tilfælde og efter godkendelse fra Stortingets præsident stille spørgsmål.

Ministerstyret og –ansvaret fungerer i princippet som i Danmark, selvom der ikke findes en egentlig bestemmelse i den norske grundlov om mistillidsvotum. Bestemmelser om ministeransvar findes dog i ansvarlighedsloven af 5. februar 1932. Stortinget kan i princippet spørge ministeren om hvad som helst inden for ressorten. Ministerstyret- og ansvarligheden er ikke begrænset som i Sverige af en opdeling mellem politiske departementer og i princippet rene forvaltningsmæssige styrelser. De i alt omkring 70 direktoratslignende instanser er altid underlagt departemental instruktionsmyndighed. Forvaltningsdomstole

som i Sverige findes heller ikke.

Stortinget øver i øvrigt, som det kendes fra Danmark, kontrol med regeringen gennem ombudsmanden (sivilombudsmannen) samt gennem de af Stortinget valgte statsrevisorer (riksrevisorer) og rigsrevisionen (Riksrevisjonen). Den løbende kontrol sker også gennem Kontroll- og Konstitusjonskomitéen, som gennemgår Statsrådets protokoller. Komiteen kan på eget initiativ tage alle sager op.

7.2.3 Samspillet mellem regering og minister

Regeringen i Norge er formelt set ikke kollegial i samme grad som i bl.a. Sverige og Storbritannien. Formelt set tager regeringen ingen beslutninger. Disse tages i stedet af den enkelte minister eller i Statsrådet. Dog er den politiske koordination i hvert fald ud fra en formel organisatorisk betragtning anderledes udviklet end i Danmark. Det fremgår bl.a. af den organisation og de funktioner, som Statsministerens kontor er tildelt.

Statsministerens kontor er organiseret som et sekretariat for statsministeren og som koordinationsorgan i forhold til regeringen. Som følge heraf er den politiske ledelse større end i departementerne. I begyndelsen af 1998 talte Statsministerens kontor 5 statssekretærer, 2 politiske rådgivere samt 18 embedsmænd. [1] Når Norge regeres af koalitionsregeringer, tilhører den politiske ledelse i Statsministerens kontor ofte ikke kun statsministerens parti. Alle koalitionsregeringens partier er repræsenteret, hvilket bl.a. har til formål at sikre konsensus og koordination internt i regeringen. Et koordinationsudvalg som i Danmark findes derimod ikke.

Traditionelt er der altid én statssekretær i Statsministerens kontor, som har ansvar for internationale relationer, én som har ansvar for finanspolitiske spørgsmål, og én som har ansvar for pressesager. Dertil har hver statssekretær ansvar for kontakten til et antal ministerier.

Der findes både faste statssekretærudvalg, f.eks. for statens lønforhandlinger, og ad hoc udvalg, der nedsættes for at løse særskilte problemer. Vurderingen af disse udvalg er, at de kan medvirke til at udrede og løse politiske problemer. Der er dog også eksempler på, at statssekretærudvalgene har fungeret som en forsinkende instans i den politiske proces. Statssekretærerne i Statsministerens kontor deltager så vidt muligt i alle statssekretærudvalg. Formandsopgaven varetages dog af statssekretæren i det pågældende ressortdepartement, udvalget vedrører. En af interviewpersonerne udtalte, at statssekretærerne i Statsministeriets kontor er opmærksomme på, at de ikke skal lukke diskussioner for tidligt med statsministerens autoritet.

Koordinationen sikres også ved 2 ugentlige ministermøder, kaldet regjeringskonferanser, hvor der til grund for sagernes behandling ligger notater på op til 3 sider, der forinden har været drøftet mellem de relevante ministre.

Et tredje vigtigt punkt, hvor koordinationen sikres, er ved udpegelsen af statssekretærer. Ikke kun formelt, men også reelt kan statsministeren træffe afgørelse herom. Ved disse udpegelser skeles traditionelt til bl.a. fraktion i partiet, region, køn m.m. For den enkelte minister kan følgen af statsministerens udpegning af en statssekretær være, at ministeren ikke på forhånd er fortrolig med statssekretæren og måske ikke deler så megen politisk overbevisning og kemi med statssekretæren, som vedkommende minister kunne ønske. Den formelle udnævnelse af statssekretæren foretages af kongen. I den nuværende koalitionsregering findes politikere (ministre, statssekretærer og politiske rådgivere) fra alle tre regeringspartier i både Statsministerens kontor og i Finansdepartementet.

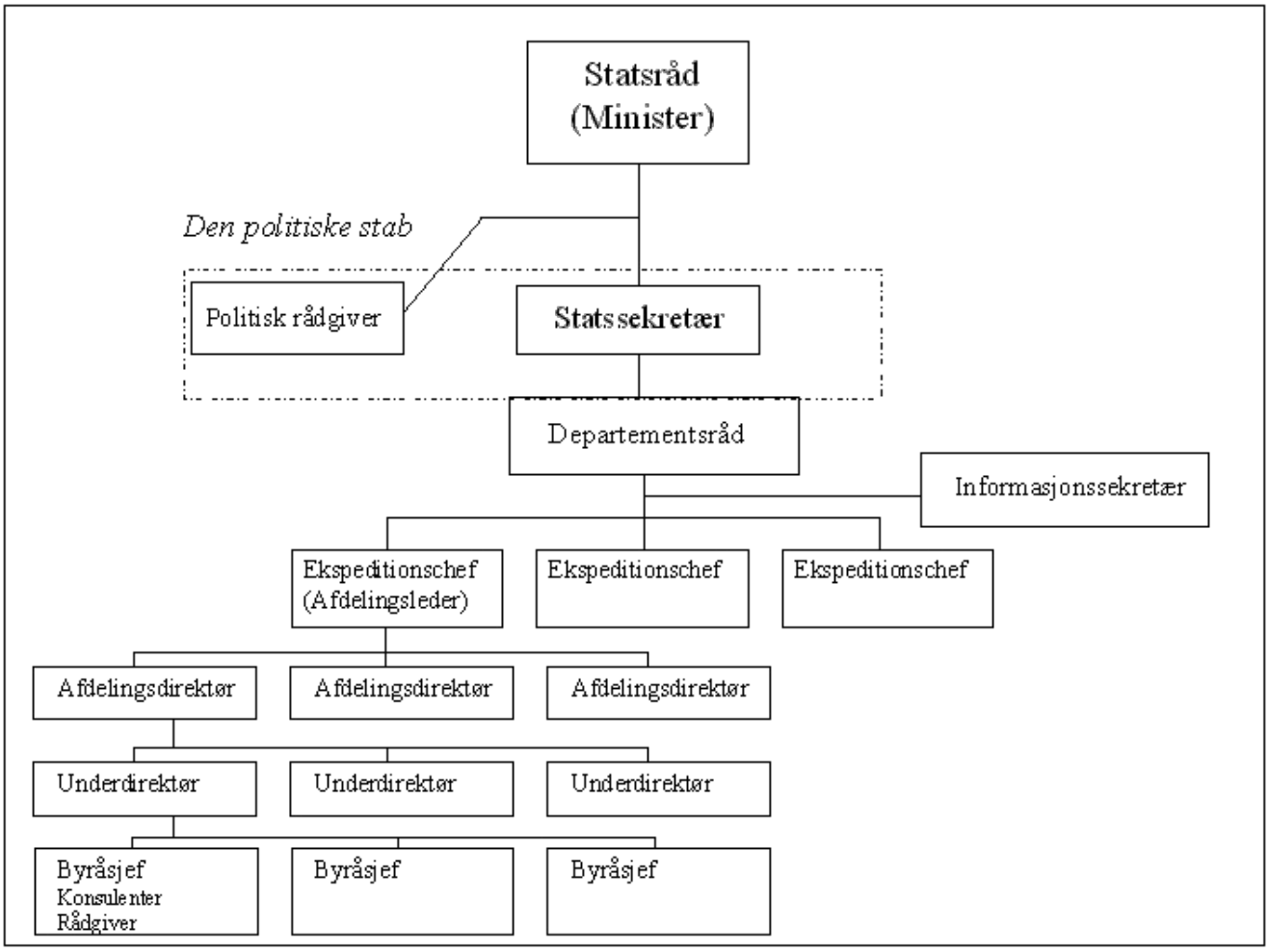
7.2.4 Det departementale hierarki

Siden Anden Verdenskrig er der introduceret flere nye stillingskategorier i de norske departementer med central betydning for ministerrådgivningen. Statssekretærer blev introduceret i 1947, departementsråd i 1955 [2] og i begyndelse af 1970'erne kom de personlige rådgivere, der i dag kaldes politiske rådgivere. Dertil kommer, at det i de sidste år er blevet almindeligt i departementerne også at bruge specialrådgivere, f.eks. lovrådgivere. De er normalt placeret inden for de enkelte afdelinger. De kan dog også være placeret i en slags stabsposition tilknyttet topledelsen, men er ikke politisk rekrutteret. De har ingen ledelsesfunktioner og svarer stort set til de forskellige typer konsulenter i de danske departementer.

Efter ministeren følger statssekretæren, departementsråden, som er den øverste faste embedsmand, ekspedisjonssjefer, afdelingsdirektører, underdirektører og byråsjefer, der svarer til de danske kontorchefer. Derefter følger uden ledelsesansvar konsulenter og rådgivere, der svarer til danske fuldmægtige. Ministerens politiske rådgiver er placeret uden for linien i staben.

Kommandovejen i et norsk departement fremgår af figuren nedenfor.

Figur 7.3. Det departementale hierarki i Norge



(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Her forstået som fastansat akademisk arbejdskraft. Titlen embedsmand er i Norge ellers reserveret til, hvad der i Danmark ville svare til tjenestemænd i de højeste lønrammer.

[2] Før 1946 fandtes departementsråder kun i Finansministeriet og i Udenrigsministeriet, hvor den første stilling af denne type i Norge blev oprettet i 1922. Først i 1975 fandtes departementsråder i samtlige departementer.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

7.2.5 Ministerbetjeningen

Ministerbetjeningen forestås dels af det faste embedsværk, dels af politiske embedsmænd. Om ministerens politiske indercirkel alene udgøres af de politisk embedsmænd eller også tæller departementsråden og eventuelle specialrådgivere, herunder bl.a. informationssekretæren, varierer.

Udvalgets indtryk er, at der generelt ikke findes en lige så udpræget arbejdsdeling mellem den politiske og faglige rådgivning som i Sverige. I Norge tilbyder det faste embedsværk ud over den faglige rådgivning i højere grad også politisk-taktisk rådgivning. Denne forskel skyldes måske, at de politiske embedsmænd blev introduceret senere end i Sverige, og at de faste embedsmænd i mellemtiden havde leveret den strategiske og politisk-taktiske rådgivning, som ministrene efterspurgte.

I det følgende redegøres nærmere for de faste og politiske embedsmænds rådgivning og aflastning af ministeren. Som i afsnittet om ministerbetjeningen i Sverige lægges vægten i gennemgangen på de politiske embedsmænd.

7.2.5.1 Det faste embedsværk

Som det fremgår af figuren ovenfor, er departementsråden placeret øverst i hierarkiet af faste embedsmænd, men under statssekretærens instruktion. Dette hierarki blev først fastlagt endegyldigt og kodificeret i 1981 i departementsinstruksen. Siden hen er det dog i flere sammenhænge blevet betonet med autoritet, at arbejdsdelingen mellem disse bør være fleksibel. [1]

I departementsreglementet af 30. november 1984, § 4 betegnes departementsråden som departementets højeste faste embedsmand. Departementsråden har direkte adgang til ministeren. Departementsrådens opgave er at aflaste og være rådgiver for ministeren i arbejdet med ledelsen og samordningen af departementets arbejde. Departementsråden skal sørge for, at arbejdet i departementet udføres så rationelt som muligt, holde ministeren underrettet om arbejdet og straks give melding til denne om sager af særlig vigtighed. Sådanne sager af særlig vigtighed, som der straks skal gives melding om, fortolkes i bl.a. ”Departementsboka [2]” (en publikation til offentlighedens orientering) således, at departementsråden også skal fungere som politisk rådgiver for ministeren. Denne definition af rollen bygger endvidere på, at det i vore dage, hvor sagernes antal, kompleksitet og tempo øges, ikke kan lade sig gøre at bevare et vandtæt skot mellem det faglige og det politiske.

En rapport udgivet af Statskonsult [3] i 1991 om tidligere ministres erfaringer med ledelse af departementerne viste, at mange ministre lagde vægt på, at departementsråden foruden at administrere kompetent også kunne forstå de politiske processer, hurtigt opfange politiske signaler og stille forslag om tiltag. Ministrene pegede også på, at de ikke kun forventede en passiv loyalitet, men også en aktiv loyalitet, herunder levering af kritiske synspunkter og gennemtænkte alternativer. [4] En anden undersøgelse fra 1988 viste, at et flertal af ministrene anså det for en fordel at kunne modtage råd fra embedsmænd, som selv havde været politisk aktive. [5]

Som nævnt varierer det dog fra departement til departement, om departementsråden er en del af

ministerens politiske indercirkel. I nogle departementer mødes ministeren først med sin statssekretær og politiske rådgiver om fastlæggelsen af de politiske linjer. Derefter indkaldes departementsråden for at sikre operationaliseringen af politikken. I andre departementer deltager departementsråden i indercirklens møder fra starten.

Men uanset om departementsråden tilhører den inderste cirkel eller ej, vil han eller hun som den samlende administrative kraft i departementet have en stærk basis ikke kun for faglig, men også for politisk rådgivning af ministeren. Departementsråden kan endvidere have sin egen stab.

Ligesom departementsråden ekspederer ekspeditionschefen ikke længere kun sager. En skarp adskillelse mellem administration og politik er ikke længere mulig. En rapport offentliggjort i 1990 af Statskonsult om ledelsesforhold i departementerne viste, at ekspeditionschefen på sit niveau har tre hovedroller: 1) Leder af et sekretariat for den politiske ledelse, 2) leder af et forvaltningsorgan og 3) leder i et overordnet styringsorgan. [6]

Af bestemmelserne om ministeransvar følger, at de faste embedsmænd - ligesom de politiske embedsmænd - ikke kan repræsentere ministeren i Stortinget. Men de faste embedsmænd kan ledsage ministeren, hvilket ofte hænder. De faste embedsmænd kan - det er endnu ikke sket - også i medfør af den norske grundlovs § 75 h blive indkaldt af Stortinget til at afgive forklaring i statsanliggender. I givet fald er de ikke bundet af loyaliteten over for ministeren. Embedsmændene kan siden 1995 også indkaldes til åbne høringer, hvor de i rimelig udstrækning har ret til en bisidder. Her optræder embedsmændene på ministerens vegne.

Henvendelser fra Stortinget til departementet sker formelt med adresse til ministeren, men reelt vil der især i anliggender af mere teknisk natur ikke sjældent være en vis informel kontakt mellem medlemmer af Stortinget og de faste embedsmænd. Når sådanne kontakter har fundet sted, skal de som hovedregel meddeles ministeren. Antallet af sådanne kontakter synes at være øget de sidste år. [7]

De faste embedsmænd kan deltage i afsøgning af kompromismuligheder ved informelle kontakter med interesseorganisationer m.m., men må her arbejde efter instruks fra ministeren eller statssekretæren. De faste embedsmænd deltager ofte i statssekretærudvalgene.

Ved møder i ind- og udland kan de politiske embedsmænd - primært statssekretæren - fungere som stedfortræder for ministeren.

I relation til pressen har norske embedsmænd kun en begrænset rolle. Dette skyldes især, at kontakten til pressen primært går gennem den politiske ledelse og subsidiært departementets pressemedarbejdere, der ikke er politisk ansatte. Der kan dog iagttages tendenser til, at embedsmænd også på dette felt eksponeres tiltagende i offentligheden.

De faste embedsmænd er, som adjektivet signalerer, ifølge traditionen uafsættelige. Denne ansættelsesretlige sikkerhed er forankret i den norske grundlovs § 22, stk. 2, ifølge hvilken embedsmanden kun kan suspenderes, men ikke afsættes eller forflyttes mod sin vilje eller uden dom. Dog blev samme paragraf i 1992 ved en grundlovsændring tilføjet et stk. 3, ifølge hvilket ”det kan bestemmes ved Lov at visse Embedsmænd, der ei ere Dommere, kan udnævnes paa Aaremål”. En særskilt lov for embedsmændene findes ikke. Betegnelsen embedsmænd gælder i departementerne kun for de administrative chefer, nogle få administrative specialrådgivere samt for ministre og statssekretærer. De 2 sidstnævnte kategorier har dog som følge af deres politiske karakter en anden retsstilling. Resten af den akademiske arbejdskraft ansættes som tjenestemænd. Dog er tjenestemændenes ansættelsesretlige sikkerhed efter ikrafttrædelsen af tjenestemandsloven af 1983 blevet næsten lige stor som for embedsmændene. I efteråret 1996 fandtes 747 embedsmænd og 3.711 tjenestemænd i departementerne. [8] I det følgende skelnes ikke mellem disse to personalegrupper.

Der er ikke konstateret nogen tendens til, at departementsrådene og andre administrative chefer forlader deres stillinger før tid. Udover embedsmændenes grundlovsfæstede ansættelsessikkerhed skyldes det-te givet vis også, at de er skærmet mod afskedigelser i kraft af, at ministeren har

mulighed for at få bistand fra statssekretærer og politiske rådgivere.

Departementsrådene rekrutteres ligesom resten af embedsværket i endnu højere grad end i Danmark blandt ikke-jurister, herunder socialøkonomer og politologer. I 1982 udgjorde juristerne 38 pct. af departementernes akademiske arbejdskraft og næsten 50 pct. af cheferne. [9] I 1994 udgjorde juristerne 22 pct. af alle akademikere i departementerne. De derefter følgende tre største grupper var i 1994 samfunnsviter, cand.mag.'er og sosialøkonomer med 18, 13 hhv. 11 pct. Juristernes andel af chefstillingerne var i 1994 faldet til omkring 25 pct. [10]

Departementsrådenes gennemsnitsalder ved deres udnævnelse er for nedadgående. Stadig oftere er stillingen som departementsråd ikke længere en slutstilling, men efterfølges af en ansættelse andetsteds i administrationen, retsvæsenet eller det private erhvervsliv.

7.2.5.2 Den politiske stab

Der findes to typer politiske embedsmænd i Norge: Statssekretær og politisk rådgiver, der tidligere blev betegnet som personlig rådgiver eller personlig sekretær. I hvert ministerium findes typisk én statssekretær og en eller to politiske rådgivere. Et ministersekretariat og en ministersekretær rekrutteret fra det faste embedsværk findes ikke. Ministerens forkontor varetager stort set kun praktiske opgaver.

Alle politiske embedsmænd har direkte adgang til ministeren. Sammen med ministeren og traditionelt også departementsråden udgør de den inderste kreds i departementet. Som nævnt er det dog i den seneste tid sket, at en minister har valgt at lade de politiske embedsmænd rådgive sig, før departementsråden og de øvrige faste embedsmænd inddrages.

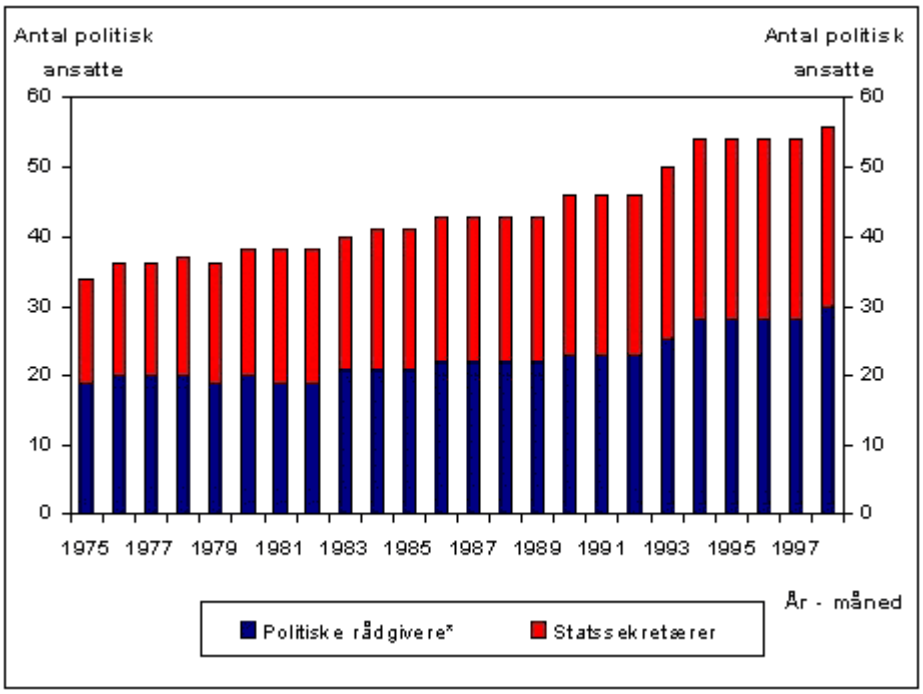
Som nævnt udpeges statssekretærerne formelt og ikke så sjældent også reelt af statsministeren. Valget af den politiske rådgiver er i højere grad ministerens eget anliggende, selvom de formelt ansættes af Statsministerens kontor.

Som i Sverige er det i Norge i høj grad op til ministrene at bestemme de politiske embedsmænds funktioner. Hvad det angår, bestemmer grundloven kun, at statssekretærerne skal ”bistå” ministrene. Departementsreglementet præciserer ikke statssekretærens funktioner. Funktionelle bestemmelser om de politiske rådgivere findes hverken i grundloven eller i departementsreglementet.

Statssekretærerne ansættes ligesom ministrene som embedsmænd, mens de politiske rådgivere ansættes som tjenestemænd. Reelt er forskellen dog meget lille. Ministerens afgang gælder som opsigelse for begge typer politiske embedsmænd. Efter afsked kan de oppebære en efterløn i maksimalt 3 måneder. Statssekretærens årsløn er sat til 408.500 kr., hvilket symbolsk er lige under det årlige vederlag på 410.000 kr. for et medlem af Stortinget. Lønnen er dermed også lavere end den løn, den svenske statssekretær og danske departementschef modtager. Der er ikke tradition for, at statssekretærernes løn øges gennem lønnede hverv. Den politiske rådgivers løn er lavere end statssekretærens.

I alt når antallet af politiske embedsmænd i april 1998 op på 56, heraf 30 statssekretærer og 26 politiske rådgivere. Historisk set har antallet været svagt voksende.

Figur 7.4. Historisk udvikling af antallet af statssekretærer og politiske rådgivere fra 1975 - 1998



Bem.: *Fra 1975-1991: Personlige sekretærer og personlige rådgivere. Siden 1992: Politiske rådgivere.
Kilde: Statsministerens kontor, Norge.

7.2.5.2.1 Statssekretærer

Statssekretærordningen blev indført i 1947 og indføjet i 1976 i den norske grundlovs § 14:

> ”Kongen kan beskikke Statssekretærer til at bistaa Statsraadets Medlemmer under Udførelsen af deres Forretninger udenfor Statsraadet. Den enkelte Statssekretær handler på Vegne af det medlem af Statsrådet, til hvem han er knyttet, i den udstrækning vedkommende bestemmer.”

Af denne bestemmelse følger, at statssekretærens virksomhed helt er underlagt ministerens instruktion. Dette præciseres i departementsreglementets § 3, hvor det bl.a. hedder, at ”statssekretæren er direkte underlagt departementssjefen [dvs. ministeren] og skal ha som oppgave å bistå denne med departementets ledelse”.

Den primære intention med indførelsen af statssekretærordningen var at aflaste ministeren. Men opfattelsen af statssekretærernes politiske status, praktiske opgaver og ansvar varierede meget, indtil en betænkning afgivet til Stortinget i 1974 af det såkaldte Gundersen-udvalg [11] præciserede, at statssekretæren er en del af den politiske ledelse.

I overensstemmelse hermed rekrutteres statssekretærerne som regel efter politiske kriterier. Faglige kriterier er også vigtige, men tæller måske knap så meget som i det svenske system, hvor der ikke findes en departementsråd, der som en samlende kraft kan overdrages ansvaret for departementets løbende sager. Statistik om erhvervs- og uddannelsesmæssig baggrund foreligger ikke, men udvalget har erfaret, at statssekretærerne rekrutteres bredt fra partierne, Stortinget, centraladministrationen, universiteterne, organisationer og det private erhvervsliv. Statssekretærernes uddannelsesmæssige baggrund er tilsvarende bred, om end i de fleste tilfælde akademisk. Især rekrutteringen fra det private erhvervsliv er hæmmet af den relativt lave løn. Udvalget fik dog det indtryk, at der generelt ikke er rekrutteringsproblemer, og at tidligere statssekretærer som regel klarer sig godt i deres videre karriere. 17 af 231 statssekretærer udnævnt mellem 1947 og 1994 blev senere ministre. Om end tallet er beskedent, minder ordningen om den britiske brug af juniorministre, hvor lovende - og som regel yngre - parla-mentarikere får lejlighed til at opnå næsten-ministererfaringer.

Organisatorisk er de norske statssekretærer placeret lige under ministeren. De er en del af den politiske stab og deltager fast i de møder med ministeren, hvor de politiske linier lægges. Ligesom

deres svenske kolleger har de instruktionsbeføjelser over det faste embedsværk. Det er op til ministeren at afgøre, om statssekretæren skal engagere sig på alle områder, eller om statssekretæren i stedet skal koncentrere sig om udvalgte områder. Ministeren afgør også vægten mellem statssekretærens interne og eksterne opgaver.

Funktionelt synes de norske i forhold til de svenske statssekretærer i højere grad at fungere som politikere og i mindre grad som administratorer. Denne vurdering bygger bl.a. på de allerede nævnte rekrutterings- og karrieremønstre samt, at der til forskel fra det svenske system findes en departementsråd i det norske system, der fungerer som den administrative koordinator og leder. Statssekretærernes rolle som politiske koordinatorer har også været berørt. Ud over interdepartementale udvalg på statssekretærniveau og andre formaliserede koordinationsmekanismer bruger statssekretærerne megen tid på uformelle kontakter. På disse formelle og uformelle kontakter samt eventuelle deciderede udredningsprojekter m.m. baseres ministerrådgivningen.

Som politisk stedfortræder for ministeren kan statssekretæren deltage i en lang række fora i indland og udland samt i medierne. Statssekretærerne er derfor kendte i offentligheden og kan have en selvstændig profil. Det sidste vil i særlig grad være tilfældet, hvis statssekretæren har sine egne ansvarsområder, og disse er i mediernes søgelys. Andre mødedeltagere hhv. publikum forventer politiske udtalelser af statssekretæren.

Statssekretærens rolle som politisk stedfortræder for ministeren er dog begrænset. Statssekretærerne kan ifølge den norske grundlovs § 74 ikke deltage i Stortingets plenumforhandlinger eller i forhandlinger i Odelsting og Lagting. Gundersen-udvalgets forslag om, at statssekretærerne skulle kunne deltage, blev af Stortinget afvist ved grundlovsrevisionen i 1976. Statssekretærerne har dog mulighed for at deltage som tilhørere ved Stortingets forhandlinger og som regel sammen med faste embedsmænd ledsage ministeren til møder i Stortingets udvalg.

Statssekretæren kan erstatte ministeren i møder mellem ministre, men kan ikke deltage og erstatte ministeren i de 2 ugentlige regeringskonferencer. Det er regeringen selv, der ved tiltrædelsen fastlægger, om og i hvilken udstrækning statssekretærer og andre personer kan deltage i ministermøderne. Statssekretærerne deltager endvidere i ministerudvalg.

Særligt i Udenrigsministeriet har statssekretærerne haft en vigtig funktion i at "drive forretningen", når ministeren deltog i internationale møder. I Udenrigsministeriet såvel som i andre ministerier giver dette mulighed for, at de faste embedsmænd kan få en politisk resolution i ministerens fravær.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Således bl.a. i stortingskomiteens instilling til Gundersen-udvalgets betænkning samt i Departementsboka, s. 24.

[2] Departementsboka, s. 30-31, Administrasjonsdepartementet, Trondheim 1994.

[3] Statskonsult er en del af Direktoratet for Forvaltningsudvikling.

[4] Statskonsultrapport 1991:13, s. 30-31.

[5] Svein Eriksen: ”Herskap og tjenere : om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene”, Oslo: Tano, 1988.

[6] Statskonsultrapport 1990:11.

[7] Denne vurdering præsenteres i Statskonsults ”Embedsmannen – og hennes roller”, Oslo 1997, s. 85. Denne vurdering bygger på information fra bl.a. deltagerne i Statskonsults lederudviklingsprogrammer for ekspedisjonssjefer i 1995, 1996 og 1997 samt fra flere departementsråder.

[8] ” Embedsmannen – og hennes roller”, Statskonsult, Oslo 1997.

[9] Maktudredningen. Sluttrapport, 1982, s. 47.

[10] Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): ”Forvaltningskunnskap”, Oslo: TANO Aschehoug, 1997, s. 95-96.

[11] Norges Offentlige Utredninger: ”Statssekretærordningen m.m.”, Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget, 1974, s. 18.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

7.2.5.2.2 Politiske rådgivere

Brugen af politiske rådgivere kan siges at være tredje trin i en udvikling, der går tilbage til introduktionen af personlige sekretærer i 1946, der fra begyndelsen af 70'erne blev suppleret med personlige rådgivere. I begyndelsen af 90'erne blev titlerne personlig sekretær og personlig rådgiver afløst af titlen politisk rådgiver. Som udviklingen af stillingsbetegnelserne signalerer, er funktionerne med tiden blevet mere politiske. På en række punkter minder de politiske rådgivere om de politisk sagkyndige i det svenske ministerielle system.

Til forskel fra de tidligere personlige sekretærer, der som regel var yngre talentfulde medarbejdere hentet fra departementet, rekrutteres de politiske rådgivere i dag snarere fra de politiske ungdomsorganisationer o.l. Posten må i nogen grad ses som en uddannelsespost for kommende politikere. Eksempelvis har en række statssekretærer tidligere fungeret som politiske rådgivere. Den ændrede rekrutteringspraksis betyder også, at den uddannelsesmæssige baggrund ikke længere er så domineret af jura- og økonomistudierne. Posten indebærer både risici og efterfølgende karrierechancer uden for embedsværket. Dokumentation for generelle rekrutteringsvanskeligheder foreligger ikke.

Organisatorisk er de politiske rådgivere placeret i staben under ministeren, men uden for linien. De har ingen instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk. Udover denne og få andre bestemmelser, herunder de allerede nævnte regler om opsigelse og efterløn, er ordningen ikke specificeret væsentligt nærmere. Hverken i grundloven eller departementsreglementet findes bestemmelser. Det betyder, at det bl.a. er op til ministeren at afgøre, om alle ministersager skal gå igennem de politiske rådgivere, eller om staben skal organiseres således, at strømmen af ministersager deles mellem statssekretæren og den politiske rådgiver.

Denne dispositionsfrihed angående det organisatoriske går igen, når det gælder, hvilke funktioner den politiske rådgiver skal varetage. Ministerens anvendelse af den politiske rådgiver vil variere afhængigt af tillidsforholdet og den politiske rådgivers kunnen. Nogle ministre vil endda gå så langt, at de lader den politiske rådgiver varetage funktioner, som principielt var forbeholdt statssekretæren. Dette kan betyde, at spørgsmålet om instruktionsbeføjelse eller ej over for det faste embedsværk i praksis bliver meget akademisk.

Politiske rådgivere med talent, energi og ministerens tillid kan udvikle sig til at blive helt centrale spillere i departementets politikudvikling. Andre bliver ikke til andet end kritiske kommentatorer i forhold til de notater, det faste embedsværk sender til ministeren.

Generelt set fungerer de politiske rådgivere i høj grad som politiske sparringspartnere. Intentionen er bl.a., at ministeren skal kunne have så stor tillid til sin politiske rådgiver, at ministeren får mod til at afprøve nye ideer.

De politiske rådgivere fungerer ofte også som forbindelsesled mellem ministeren og partiet, herunder gruppen i Stortinget. Politiske rådgivere rekrutteret fra partiet kan have særlige fordele mht. at kunne orientere sig i landskabet.

I forhold til offentligheden generelt optræder de politiske rådgivere normalt ikke direkte som stedfortræder for ministeren. De udtaler sig som regel ikke officielt til pressen og deltager i mindre grad end statssekretærerne i internationale møder på vegne af ministeren. De politiske rådgivere er

derfor ikke i samme omfang som statssekretærerne kendte ansigter i offentligheden. Dette sammenholdt med bl.a. den manglende instruktionsbeføjelse gør, at posten som politisk rådgiver er mindre tung end statssekretærposten, hvilket stemmer overens med den tidligere beskrevne rekrutteringspraksis.

Endelig skal det i forlængelse af denne redegørelse om statssekretæren og den politiske rådgiver nævnes, at pressesekretærerne ifølge flere af de personer, udvalget talte med, i stigende grad inddrages i den politiske proces. Der blev derfor peget på, at det burde overvejes, om også pressesekretærerne skulle betragtes som politiske embedsmænd, således som det er tilfældet i Sverige.

7.2.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

Ud fra en formel betragtning er de norske departementer opbygget hierarkisk: Minister, statssekretær, departementsråd osv. De politiske rådgivere står uden for linien. For så vidt er kommandovejen og ansvaret for rådgivning, koordination m.m. klar.

Arbejdsdelingen er dog mindre klar, idet ikke kun de politiske embedsmænd, men i høj grad også de faste embedsmænd rådgiver ministeren politisk. Denne rådgivning inkluderer analyser og forslag til opbygning af alliancer, timing m.m. I visse tilfælde giver dette ministrene mulighed for at lade de politiske og faste embedsmænd konkurrere om at give den mest relevante og kompetente ministerrådgivning. Besvarelsen af spørgsmålet, i hvilket omfang konkurrencen udvikler sig til konflikt, mangler empirisk grundlag.

Flere forhold tyder på, at embedsværket er bevidst om, at det ikke skal gå for langt i den politiske rådgivning. Eksempelvis vakte det megen debat, da Arbeiderpartiets sekretær i 1995 henvendte sig til en af statssekretærerne i Statsministerens kontor og bad om materiale, der kunne bruges i den forestående valgkamp. Denne anmodning blev videreformidlet til forskellige departementer, der valgte at benytte det faste embedsværk til denne opgave.

Tendensen til, at der ansættes stadig flere politiske embedsmænd, har historisk og aktuelt givet anledning til betænkeligheder angående bl.a. samspillet med det faste embedsværk. Eksempelvis mente kun 1/3 af Bratteli-regerings ministre i 1975, at antallet af politiske embedsmænd burde øges. Det blev bl.a. frygtet, at flere politiske stillinger ville gøre autoritetsforholdene uklare sådan, at koordinationen af den politiske ledelse ville blive vanskeligere. ”De så også faren for, at rekrutteringen til og innsatsen fra det faste tjenestemannskorpset ville blive svekket dersom de fleste interessante sakene ble overlatt til politiske ledere”. [1] Udvalgets generelle indtryk er dog som nævnt, at det faste embedsværk i høj grad har del i politiske, sager. Og den før omtalte Statskonsultrappport giver belæg for, at også ministrene er interesseret i, at de faste embedsmænd kan tænke sagerne ind i en politisk sammenhæng.

I 1976 var 71 pct. af de faste embedsmænd tilfredse med statssekretær-ordningen, mens vurderingen af ordningen med personlige eller politiske rådgivere med 48 pct. tilfredse var knap så positiv. Andelen af direkte misfornøjede lå i ingen departementer over 10 pct. [27] En undersøgelse offentliggjort i 1988 [3] viste, at når topembedsmændene oplevede samarbejdsproblemer med den politiske stab, så skyldtes det især, at den politiske stab isolerede sig. Denne erfaring havde 10 ud af 19 interviewede departementsråder og ekspedisjonssjefer gjort. Andre typiske samarbejdsproblemer bundede ifølge topembedsmændene i, at den politiske stab kom med udspil uden tilstrækkelig administrativ forankring og knyttede for nære kontakter til udvalgte topembedsmænd. Generelt angav topembedsmændene, at disse typer samarbejdsproblemer ikke var af permanent karakter, men snarere opstod af og til. I samme undersøgelse angav langt de fleste af de interviewede statssekretærerne, at forholdet til de faste topembedsmænd var ”forbeholdent positivt”. Når de politiske embedsmænd var utilfredse med de faste embedsmænd, gjaldt det mest evnen til at samarbejde på politikernes præmisser. Undersøgelsen viser dog samtidig, at kun 2 af 32 interviewede ministre og statssekretærer (der skelnes ikke) mener, at de faste embedsmænd har svært ved at tænke i alternativer.

Personudveksling mellem den politiske stab og det faste embedsværk forekommer, men ikke hyppigt. Stabsmedarbejdere avancerer sjældent til liniepositioner, og de faste embedsmænd avancerer normalt i linien uden at have gjort karriere i staben.

Når personudveksling alligevel finder sted, giver det undertiden anledning til debat og kritik i offentlighed og Stortinget. Således eksempelvis i 1996, da en ekspeditionschef blev udnævnt til statssekretær og efter kort tid, som følge af ministerens tilbagetræden, gik tilbage til sin gamle stilling som ekspeditionssekretær. Kritikerne fremførte bl.a., at en sådan sammenblanding af embedsværk og politisk ledelse måtte imødegås med karantæneordninger.

7.3 Ministerbetjening i Storbritannien

Organiseringen af ministerbetjeningen i Storbritannien har rødder langt tilbage og har som mange af landets øvrige politiske traditioner fungeret som forbillede for mange andre lande. Der sker en løbende udvikling af det traditionelle britiske system. Senest har regeringen Blair indført nye koordinerende mekanismer for offentlighedshåndteringen, hvilket har givet anledning til debat om arbejdsdelingen mellem den politiske stab og det faste embedsværk.

7.3.1 Forfatning og parlament

Til forskel fra Sverige, Norge og Danmark er spillereglerne for det britiske regeringssystem ikke nedfældet i en forfatning. Britisk regeringspraksis har i høj grad karakter af ”government by convention”, hvilket kan give en del problemer for den udenforstående, der ønsker indblik. Siden 1979 er det dog på en række felter sket en vis åbning. Dels fordi premierministre har brudt med konventioner og dermed synliggjort dem. Dels fordi en række dokumenter, herunder Questions of Procedures for Ministers (QPM), der i lang tid blev holdt fortrolige, er blevet offentliggjort.

For udviklingen af parlamentarismen i Storbritannien var revolutionen i 1688 af afgørende betydning. Der blev opnået kompromis med kongehuset om, at opkrævning af skatter fremover normalt kun kunne finde sted med parlamentets samtykke, at parlamentsmøder skulle afholdes jævnligt, og at parlamentets medlemmer skulle vælges hvert femte år.

I dag gælder disse og senere tilkomne konventioner stadig for parlamentet, der består af to huse: House of Lords og House of Commons. Som begrundelse herfor henvises traditionelt til Aristoteles' anbefaling af den mixede styreform "politeia", hvor demokratiske elementer (her House of Commons) balanceres mod aristokratiske elementer (her House of Lords).

House of Lords består dels af højadelige, der arver deres sæde, dels af ærke- og seniorbiskopper i kraft af deres position, og endelig af personer, som af House of Lords og kongehuset priviligeres med et sæde for at have tjent offentligheden.

House of Lords kunne især før 1911 sammenlignes med et senat for så vidt, at det kunne nedlægge veto mod love m.m. vedtaget i House of Commons med henvisning til, at lovene stred mod Storbritanniens konstitutionelle normer. Siden 1911 har House of Lords kun kunnet forsinke lovgivningen.

Derudover er House of Lords' vigtigste funktioner at fungere som landets højeste juridiske appelinstans, at debattere offentlige anliggender uden skelen til partiinteresser, at lovgive på relativt ukontroversielle områder og at oprette komiteer, der bl.a. kan granske den udøvende magt og diskutere langsigtede politiske spørgsmål

House of Commons har stort set samme funktioner som det danske folketing. Husets medlemmer vælges i demokratiske afstemninger efter det såkaldte (relative) majoritetsvalgssystem, hvor vinderen i den enkelte valgkreds "takes it all". Antallet af medlemmer må ifølge konventionerne ikke variere meget i forhold til 613, hvoraf Skotland skal have mindst 71, Wales mindst 35 og Nordirland mellem 16 og 18 medlemmer. Aktuelt rummer huset 659 parlamentarikere.

I efterkrigstiden er regeringsmagten skiftet 6 gange mellem Labour og Conservative. Samtlige regeringer undtagen Labourregeringen fra februar til oktober 1974 har været flertalsregeringer. House of Commons talte i begyndelsen af 1998 6 partier og 2 uafhængige medlemmer. Labour, Conservative og Liberal Democrats har dog tilsammen 625 af 659 mandater.

7.3.2 Samspillet mellem parlament og regering

De britiske ministre har ifølge konventionen sæde i parlamentet. Det bliver anset for praktisk. Samspillet mellem parlament og regering finder primært sted i forbindelse med lovgivningsarbejdet og de forskellige former for kontrol, som parlamentet udøver med regeringen.

Lovgivningsproceduren foreskriver som i Danmark tre behandlinger af et lovforslag. Mellem 2. og 3. behandling foregår eventuelle nærmere forhandlinger i husets komiteer. I disse forhandlinger indgår ofte udredninger o.l. fra embedsværket, der dog ikke tillades direkte adgang til møderne. Derimod kan ministrenes Parliamentary Secretaries gives direkte adgang til møderne.

For lovgivning med finansielle implikationer findes særlige procedurer og komiteer. Komiteerne gennemgår årligt udvalgte dele af den udøvende magts regnskab. Dels for at afdække eventuelle fejl, dels for at bidrage til at sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne igennem god management, ny teknologi m.m.

Klager fra offentligheden over den udøvende magt, herunder forvaltningsakter, tager typisk form af skriftlige eller mundtlige spørgsmål til ministre. Klagerne kan siden 1967 også formidles igennem en Parliamentary Commissioner for Administration, der er en britisk version af Ombudsmanden.

For udviklingen af konventionerne om ministeransvarlighed og ministerstyre var den seneste milesten parlamentsdebatten d. 20. juli 1954 om den såkaldte Crichel Down-sag, [4] hvor følgende principper blev bekræftet: [5]

- "Where there is an explicit order by a Minister, the Minister must protect the civil servant who has carried out his order.
- Where the civil servant acts properly in accordance with the policy laid down by the Minister, the Minister must protect and defend him.
- Where an official makes a mistake or causes some delay, but not on an important issue of policy [...] the Minister acknowledges the mistake and he accepts responsibility although he is not personally involved. He states that he will take corrective action[...] He would not, in those circumstances, expose the official to public criticism.
- Where action has been taken by a civil servant of which the Minister disapproves and has no prior knowledge, then there is no obligation on the part of the Minister to endorse what he believes to be wrong, or to defend what are clearly shown to be wrong, or to defend what are clearly shown to be errors of his officers. The minister is not bound to defend action of which he did not know, or of which he disapproves."

Ingen embedsmand kan tvinges til at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. Juniorministre kan derimod ikke afvise at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. Men selve det parlamentariske ansvar er entydigt placeret hos ministeren.

Ministrenes chancer for at regere uden at risikere at blive fældet af sager, som de ifølge principperne for ministerstyret kan gøres ansvarlige for, blev efter regeringsskiftet i 1979 styrket i kraft af især decentraliseringer og privatiseringer. Med decentraliseringen blev administrative funktioner, der kun ved sjældne undtagelser var blevet gjort til genstand for ministersager, flyttet ud til statslige agencies, der nogenlunde svarer til danske styrelser. Lederne af disse agencies fik vide rammer for deres tilrettelæggelse af arbejdet efter, at en række forskellige resultatmål forinden var blevet fastlagt i kontrakter. Udover opfyldelsen af disse resultatmål blev det i praksis svært at drage ministrene til ansvar for forvaltningen i de statslige agencies. Det betød en væsentlig aflastning af ministrene. Efter regeringen Blair's tiltræden er der dog i forhold til

ministeransvaret sket en vis bevægelse tilbage i den forstand, at Labourregeringen har indvilget i at besvare spørgsmål fra parlamentet, hvad angår forvaltningen i de statslige agencies. Hvor langt ministeransvarligheden dermed udvides står endnu ikke klart. Den ny konvention vil først blive etableret, efterhånden som grænserne afprøves og fastlægges i samspillet mellem parlament og regering.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Maktutredningen. Sluttrapport. Oslo, 1982, s. 74.

[2] Maktudredningen.Sluttrapport. Oslo, 1982, s. 75.

[3] Svein Eriksen: ”Herskap og tjenere – om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene”, Olso: Tano, 1988, kapitel 6.

[4] Sagen om Crichel Down handlede om salg af jord fra Royal Air Force til Ministry of Agriculture, der udstykkede det til private boligparceller.

[5] Her i forkortet udgave fra Peter Hennessy: ”Whitehall”, London: Secker Warburg, 1990, s. 502. Originalt fra House of Commons Debate, 20 July 1954, col. 1284.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

7.3.3 Samspillet mellem regering og minister

Premierministeren udnævnes formelt af Kronen, men har siden Disraelis og Gladstones reformer i perioden 1868 til 1885 først og fremmest skullet være ansvarlig over for parlamentet. Premierministerens regeringspraksis er stort set kun fastlagt som sædvaner, hvoraf de vigtigste er følgende:

- Premierministeren skal være medlem af parlamentet og nyde støtte fra majoriteten dér.
- Premierministeren udnævner og afskediger alle ministre. Kronen har ingen vetoret.
- Premierministeren fastlægger kabinettets dagsorden.
- Premierministeren har ret til at intervenere i en hvilken som helst sag i et hvilket som helst ministerium. Dette gælder også sager om ansættelse og afskedigelse af politiske rådgivere og deres placering i et ressortministeriums organisation.

Som i bl.a. Sverige er regeringen i Storbritannien kollegial. Denne kollegialitet finder organisatorisk udtryk i, at regeringen fungerer som et kabinet, hvor koordinationen i den politiske proces sikres dels af Cabinet Office, dels af Prime Minister's Office.

7.3.3.1 Kabinettet og Cabinet Office

De vigtigste konventioner for kabinettet findes i dokumentet "Questions of Procedure for Ministers" med do's & don'ts, som gives til hvert nytiltrådt kabinetsmedlem. Dokumentet var fortroligt indtil 1992, hvor det blev offentliggjort af daværende premierminister John Major. De vigtigste konventioner er i sammenfattet form følgende:

- Unity. Når kabinettet først har taget en beslutning, bakker alle op. Kabinetministre, der er uenige med flertallet, må bøje sig loyalt eller indlevere deres afskedsansøgning.
- Accountability. Kabinetministrene er ansvarlige over for parlamentet, hvorfor [1] det er praksis, at de også er medlemmer af parlamentet.
- Confidentiality. Over for offentligheden røber kabinettets medlemmer ikke indholdet og formen af kabinettets arbejde, før premierministeren har givet tilladelse hertil.

Kabinettets status afhænger i høj grad af, om premierministeren vælger at bruge kabinettet som regeringens centrale diskussions- og beslutningsforum eller reelt kun forlægger kabinettet allerede trufne beslutninger taget i en mindre kreds. Det sidstnævnte alternativ vælges dels, når meget sensitive spørgsmål skal diskuteres med et minimum af risiko for lækager, og dels for at aflaste kabinettet.

Kabinettets egentlige medlemmer er foruden premierministeren de ca. 20 mest betydningsfulde ressortministre, der derfor også kaldes kabinetsministre, samt Lord Chancellor, der præsiderer over House of Lords. Derudover deltager Parliamentary Secretaries og Permanent Secretaries. Sidstnævnte er de øverste faste embedsmænd i departementerne. I kabinettet findes endelig Chief Whip, der, som navnet antyder, sørger for disciplinen, herunder at de menige partimedlemmer i parlamentet følger kabinettets politik.

Kabinettet støttes i vid udstrækning af komiteer. I komiteerne indgår foruden kabinetministre også juniorministrene samt topembedsmænd. Komiteerne assisteres igen af underkomiteer, der hovedsageligt består af embedsmænd, der er eksperter på det pågældende felt. Der skelnes mellem permanente komiteer og ad hoc komiteer. De første komiteer blev oprettet i 1906. Derefter voksede antallet hurtigt. Flest komiteer havde Churchill og Attlee, mens Thatcher kunne nøjes med en langt slankere kabinetmaskine, der dog (frem til 1985) bestod af hele 25 stående komiteer og 160 ad hoc komiteer. [2]

Kabinettet sekretariatsbetjenes af Cabinet Office, der blev etableret i 1916. Cabinet Office sørger for koordination, information m.m. af kabinettet og dets flere hundrede komiteer. Cabinet Office varetager også andre typer opgaver, men alligevel kan det siges, at den britiske regerings koordinerende mandskab er mange gange større end de omkring 70 medarbejdere i Prime Minister's Office.

Cabinet Office ledes af en politisk udpeget Cabinet Secretary fra det faste embedsværk og er opdelt i seks sagligt definerede sekretariater. Også cheferne for disse sekretariater kommer fra det faste embedsværk.

De vigtigste elementer i kabinettets procedure er følgende:

- Kabinettet mødes i hvert fald én gang om ugen i parlamentssamlingen. Nogle premierministre afholdt to møder om ugen.
- Dagsordenen sættes af premierministeren i samarbejde med kabinetssekretæren. Ministrenes præsentation af dagsordenspunkter må kun fylde to sider og skal indeholde synspunkter for og imod.
- Kabinetsekretæren udfærdiger et kort beslutningsreferat. Referat af diskussionen gives kun for så vidt, at den er nødvendig og instruktiv.
- Alle sager med lovgivningsmæssige implikationer forelægges forinden lovkontoret.
- Alle sager med budgetmæssige implikationer forelægges forinden Treasury - altså Finansministeriet.

Sidstnævnte element i proceduren sikrer Finansministeriet en central rolle i koordineringen af den statslige politik. Forud for hvert kabinetmøde afholdes et planlægningsmøde, hvor forslag til dagsorden og skriftlige grundlag samles. Mødet ledes af kabinetsekretæren, cheferne for de seks sekretariater samt premierministerens Principal Private Secretary og chefen for Policy Unit i Prime Minister's Office.

7.3.3.2 Prime Minister's Office

Som nævnt koordinerer Cabinet Office regeringspolitikken sammen med Prime Minister's Office.

Prime Minister's Office består af 70 medarbejdere, hvoraf de fleste er karriereembedsmænd samt servicemedarbejdere. Dertil kommer juniorministre og politisk udpegede rådgivere. Deres antal ligger i alt omkring 20. I det følgende redegøres primært for de 4 organisatoriske enheder i Prime Minister's Office, mens der kun redegøres for de typer politiske rådgivere, som ikke også findes i ministerierne. Disse redegøres der for i afsnit 7.3.5.2.

Private Office kan karakteriseres som et i størrelse lille, men i betydning stort ministersekretariat. Det følger ikke mindst af, at næsten al kommunikation fra omverdenen til premierministeren kanaliseres igennem sekretariatet. Her rådgives premierministeren af en juniorminister, en Foreign Affairs Secretary og en Principal Private Secretary, der er en politisk udnævnt embedsmand.

Press Office har til formål at informere offentligheden om regeringens politik samt udvælge og styre strømmen af impulser fra medieverdenen til premierministeren og i den forbindelse give anbefalinger om, hvad der kræver her og nu handling fra premierministerens side. Personalet i Press Office kan være rekrutteret fra såvel medieverdenen som partisystemet og embedsværket. Ofte vil der være tale om et mix, hvor rådgivere med forskellig baggrund supplerer hinanden.

Efter Tony Blairs overtagelse af Prime Minister's Office tyder en hel del på, at Press Office tillægges øget betydning. Dette ses bl.a. af, at der i premierministerens Press Office såvel som i ressortministeriernes presseenheder er ansat såkaldte ”Spin Doctors”, der som medierådgivere på en hidtil uset måde i britisk politik arbejder målbevidst og strategisk i forhold til offentligheden. Den førende ”Spin Doctor” er gjort til leder af Press Office med rang af kabinetminister, hvilket vil sige, at han deltager i kabinetmøderne. Dertil kommer, at den officielle pressetalsmand har fået instruktionsbeføjelse over presseenhederne i ressortministerierne, som indgår i det faste embedsværk. Begge tiltag bryder med konventionerne og har givet anledning til en del debat.

En tredje enhed i Prime Minister's Office er Political Office. Som de andre enheder i Prime Minister's Office afhænger bemandingen og opgaverne for Political Office i høj grad af premierministeren. I spidsen for kontoret står en Political Secretary, der i Thatchers tid især fungerede som rådgiver i parti- og valganliggender samt spillede en vigtig rolle i forbindelse med udarbejdelse af taler. Også Political Secretary er juniorminister. Den anden vigtige rådgiver i Political Office er premierministerens Private

Parliamentary Secretary.

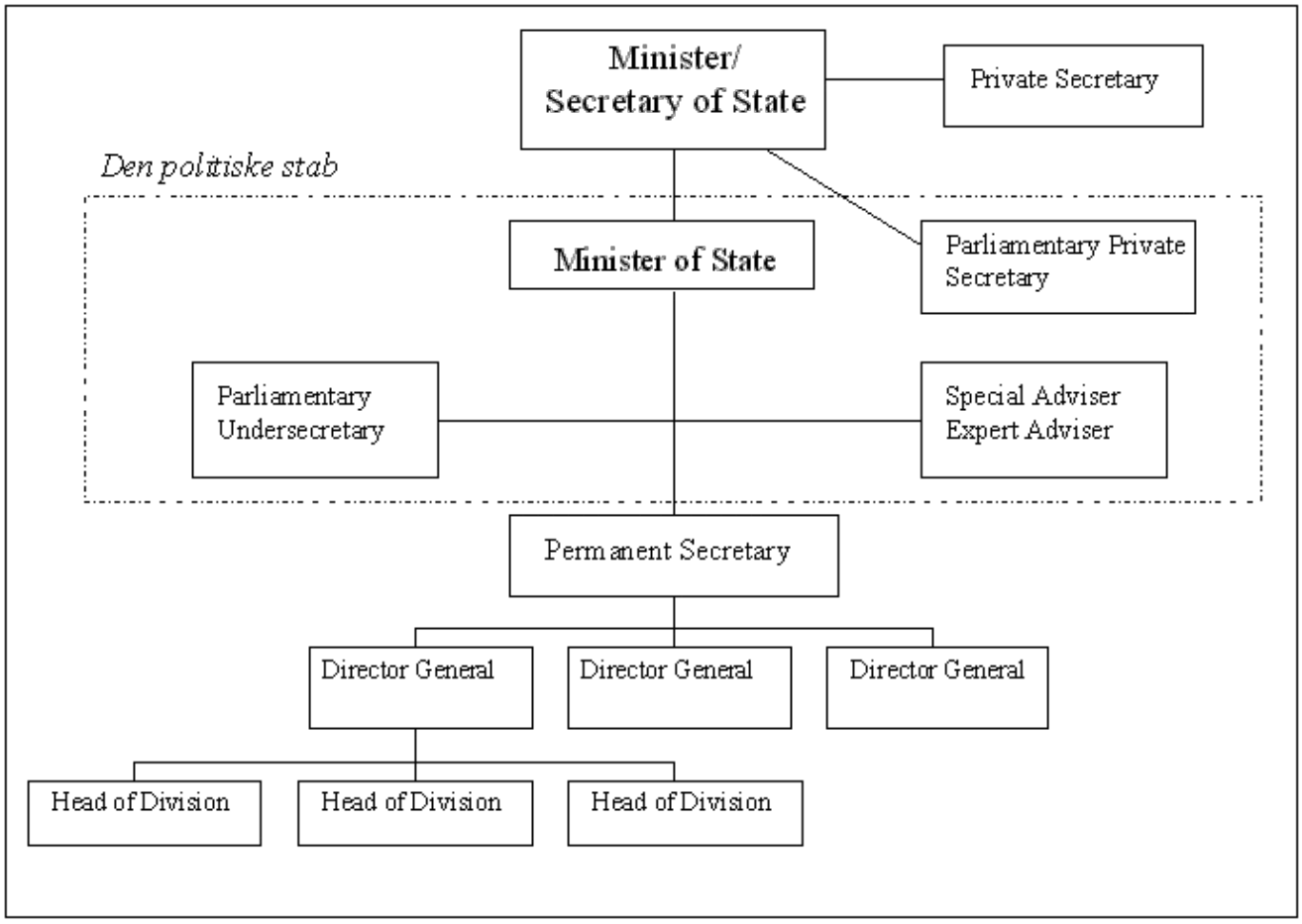
Som det sidste organisatoriske element i Prime Minister's Office skal nævnes premierministerens tænketank Policy Unit. Rådgiverne i Policy Unit er typisk hentet fra premierministerens parti samt fra organisationer, erhvervslivet og forskningsmiljøer. Policy Unit blev oprindelig oprettet af Harold Wilson i 1974 og har siden som enhed overlevet ikke kun 12 år under Thatcher, men tilsyneladende også Tony Blairs overtagelse af posten som premierminister. Enhedens besætning er dog udskiftet. Under Wilson konkurrerede Policy Unit med den nu nedlagte Central Policy Rewiev Staff (CPRS), der bestod af faste embedsmænd. Men Thatcher valgte alene at lade sig rådgive af Policy Unit. Til grund for denne beslutning lå antageligt dels den forskellige sammensætning og dels, at Polity Unit refererer eksklusivt til premierministeren, mens CPRS' notater med policyanbefalinger cirkulerede til alle ministre og deres topembedsmænd. Kun hvis premierministeren udtrykkeligt ønsker det, gives Policy Unit's notater videre til kabinetministrene.

Spørgsmålet, om det er Cabinet Secretary eller premierministerens Principal Private Secretary, der står tættest på premierministeren, kan ikke besvares generelt. Svaret afhænger i høj grad af de to rådgiveres individuelle evner og den fase, politikprocessen er nået til. I dette spil er kabinetsekretæren symbolsk placeret på afstand af Prime Minister's Private Office. På den anden side har kabinetsekretæren et langt større apparat under sig og dermed forslag til politik og kilder til information, som er vigtig for premierministeren. Dette og andre forhold har ledt frem til følgende konklusion: "When it comes to formulating policy at the critical stage just before it goes to ministers collectively, all wires lead to No. 70 Whitehall". [3]

7.3.4 Det departementale hierarki

Et organisationsdiagram for et britisk ressortministerium ser typisk ud som nedenstående figur, når ministeren, som det er normalt, anvender titlen Secretary of State.

Figur 7.5. Det departementale hierarki i Storbritannien



Ministerens politiske næstkommanderende er en Minister of State. Parliamentary Undersecretaries, [4] Parliamentary Private Secretaries, Special Adviser og Expert Adviser er placeret i den politiske stab, men

uden for kommandovejen. De tre højeste grader i det faste embedsmandshierarki er Permanent Secretary [5] (svarende til dansk departementschef), Deputy Secretary eller Director General (svarende til dansk afdelingschef hhv. direktør) og Under Secretary eller Head of Division (der svarer til en vicedirektør eller kontorchef i Danmark). Derefter følger titler som Head of Section, Teamleader m.m. (ikke illustreret).

Private Secretaries, som ikke må forveksles med Private Parliamentary Secretaries med medlemskab af parlamentet, er karriereembedsmænd. Som det vil fremgå af afsnit 7.3.5.1 er de placeret i ministerens Private Office og går ofte langt i deres sparring.

”Spin Doctor” er ikke en officiel stillingskategori og indgår derfor ikke i organigrammet. I princippet kan ethvert medlem af den politiske stab fungere som Spin Doctor. I praksis vil det dog som regel være en Special Adviser, der får opgaven.

7.3.5 Ministerbetjeningen

Af ovenstående følger, at ministerbetjening ikke kun forestås af faste hhv. politiske embedsmænd som i Sverige og Norge, men også af juniorministre.

Udvalgets indtryk er, at de faste embedsmænd i dette system generelt er mere tilbageholdende med at levere politisk-taktisk rådgivning end i Danmark. Denne tilbageholdenhed og den dertil hørende arbejdsdeling mellem et primært fagligt arbejdende fast embedsværk og en primært politisk arbejdende politisk stab bestående af juniorministre og særlige rådgivere er kodificeret i flere officielle dokumenter. Dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af, hvor mange rutiner, der ellers kun hviler på uskrevne konventioner. Dog har topembedsmændene til forskel fra embedsmændene lavere i hierarkiet traditionelt i høj grad medtænkt den politiske dimension i deres rådgivning. Og denne kombination af faglig ekspertise og politisk indsigt har været efterspurgt fra ministrenes side.

I det følgende redegøres nærmere for det faste embedsværk, juniorministrene og de særlige rådgivere, herunder medierådgiverne, samt samspillet mellem disse aktører.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Denne logik er dog ikke enerådende. Som det fremgik af afsnit 7.2 om ministerbetjening i Norge, er ministrene dér også ansvarlige over for parlamentet, men ifølge den norske grundlov kan de ikke have sæde i parlamentet. Dermed adskilles den lovgivende og udøvende magt mere konsekvent.

[2] Peter Hennessy, Ibid, s. 311.

[3] Peter Hennessy, Ibid, s. 390.

[4] Når ministeren ikke benytter titlen Secretary of State, men Minister, behøver de parlamentariske sekretærer ikke præpositionen ”Under” for at angive pladsen i hierarkiet og kaldes da bare Parliamentary Secretaries.

[5] I alt findes omkring 45 Permanent Secretaries, mens antallet af kabinetministre ligger på omkring 20. Årsagen er ikke, at der findes flere Permanent Secretaries i hvert departement, for det er ikke tilfældet. Derimod findes omkring 25 departementer af politisk underordnet betydning, som ikke ledes af en kabinetminister.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

7.3.5.3.3 Private Parliamentary Secretaries

Ministeren rådgives endvidere af to til tre Private Parliamentary Secretaries, som han eller hun selv udnævner.

Organisatorisk er de placeret både i parlamentet, som de er medlemmer af, og i ministeriet, hvor de dog ikke er ansat og aflønnet. Blandt andet denne dobbelte placering gør, at de kan tilbyde en noget anden type rådgivning end ministerens Private Secretaries, der til gengæld kender departementet bedre. De er uden instruktionsbeføjelse over det faste embedsværk. De kan ikke deltage i kabinetmøder og tegner kun sjældent ministerens billede udadtil.

Ideelt set skal fortroligheden mellem minister og Private Parliamentary Secretaries være så stor, at ministeren også i forhold til disse rådgivere kan afprøve sine ideer.

7.3.5.3.4 Special Advisers, Expert Advisers og Spin Doctors

Special Advisers og Expert Advisers udnævnes af ministeren efter pre-mierministerens skriftlige godkendelse.

Organisatorisk er de placeret i den politiske stab, men formelt uden instruktionsbeføjelse i forhold til det faste embedsværk. I praksis vil de dog ligesom juniorministrene, alt efter den tillid de nyder hos den egentlige minister, efterhånden kunne uddele instrukser i en vis udstrækning, uden at de faste embedsmænd hele tiden spørger, om ordren kommer fra ministeren selv.

Funktionelt vil Special Advisers, der ofte også kaldes Political Advisers, normalt primært rette deres aktivitet mod partilivet og offentligheden. De er generalister. Ofte varetager de rollen som Spin Doctors. Expert Advisers fungerer i højere grad som politisk tænkende specialister. Ønsker en minister eksempelvis at igangsætte et større reformarbejde på et kompliceret område, kan han ansætte en Expert Adviser hertil.

Vigtige formål med brugen af Special Advisers og Expert Advisers er, at de som politiske embedsmænd skal kunne sige ting til ministeren, som de faste embedsmænd ikke kan af hensyn til deres upartiskhed, og at de skal have en høj grad af dagsaktuel føling med udviklingen i medierne.

Som embedsmænd kan Special Advisers og Expert Advisers ikke føre forhandlinger med parlamentsmedlemmer på kabinetministerens vegne.

Special Advisers og Expert Advisers rekrutteres typisk fra partierne, tænketanke og erhvervslivet. Efter at have fungeret som rådgivere, fortsætter de ofte karrieren som politikere, i erhvervslivet, medierne eller i en tænketank. De kan også rekrutteres fra embedsværket. Formelt står intet i vejen herfor. Men for karriereembedsmænd er det risikabelt således at bekende politisk kulør, hvorfor det kun sker sjældent, at embedsmænd lader sig rekruttere som Special Advisers eller Expert Advisers.

Til forskel fra juniorministrene, som ikke ansættes og aflønnes af ministeriet, får de fleste Special Advisers og Expert Advisers status som skattefinansierede embedsmænd på særlige kontraktvilkår, som der senere skal gøres rede for. I et begrænset omfang har den siddende regering også mulighed for at lade sig betjene af rådgivere finansieret af partikassen. Ultimo 1997 fandtes i alt 6

sådanne partifinansierede rådgivere i ministerierne. Funktionelt adskiller de sig ikke fra de skattefinansierede rådgivere. Der er alene tale om en numerisk forstærkning.

Fra Thatchers tiltræden og til Majors afgang voksede rådgivernes antal fra 30-32 til 38, og siden Blairs tiltræden er antallet vokset til 70. Alene i Prime Ministers Office er antallet øget fra 10 til 20. Denne vækst kan sættes i forhold til det totale antal civil servants på omkring 500.000, eller i forhold til de ca. 3.000 topembedsmænd, der indgår i Senior Civil Service, eller i forhold til de i alt 45 Permanent Secretaries og 100 Deputy Secretaries. Målestokken afgør i høj grad, hvor dramatisk udviklingen ser ud.

Som for de faste embedsmænds vedkommende må Questions of Procedures for Ministers også siges at være det konstitutionelt tungeste dokument for Special Advisers og Expert Advisers. Dertil kommer siden maj 1997 et særlig kontraktparadigme. Formålet med rådgiverne fastlægges i QPM artikel 48 (her oversat til dansk):

> ”Ansættelsen af særlige rådgivere giver på den ene side rådgivningen til ministeren en politisk dimension, og på den anden side får ministeren direkte adgang til ekspertrådgivning [...] samtidig med, at det permanente embedsværks upartiskhed styrkes i kraft af skelnen mellem politisk rådgivning og støtte.”

Én af de tre hovedbegrundelser i QPM for eksistensen af de særlige rådgivere er altså, at det permanente embedsapparats upartiskhed styrkes i kraft af en klar skelnen til de officielt partiske særlige rådgivere. De faste embedsmænd kan være tilbageholdende, fordi de særlige rådgivere kan give en ministerrådgivning uden grænser.

Bestemmelserne i QPM specificeres i kontraktparadigmet på ca. 20 sider, ifølge hvilket kontrakten indgås mellem rådgiveren og departementets Permanent Secretary på vegne af ministeren. Permanent Secretary er ansvarlig for, at rådgiverne som embedsmænd overholder alle bestemmelser i Civil Service Code undtagen pligten til at agere upartisk og objektivt. Til forskel fra rekrutteringen til det faste embedsværk skal rekrutteringen af rådgiverne ikke baseres på fair og åben konkurrence ud fra meritter. Den særlige rådgiver har direkte adgang til ministeren og står uden for det almindelige departementale hierarki. Den særlige rådgiver arbejder ikke direkte under en permanent embedsmand og har ikke permanente embedsmænd til at arbejde for sig. Ansættelsen kan opsiges øjeblikkeligt. Ansættelsen afsluttes automatisk, når regeringen går af, når den relevante kabinetminister går af, eller når der afholdes parlamentsvalg. Når ansættelsen afsluttes af disse grunde, eller fordi den specielle rådgiver i stedet opstiller hhv. bliver valgt som parlamentariker eller engagerer sig i partiarbejde eller forskning under en valgkampagne, afskediges rådgiveren med 3 måneders løn.

7.3.6 Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket

De væsentligste træk i samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket er allerede gennemgået i den foregående præsentation af de forskellige aktørtyper. I et system, der ellers generelt er kendetegnet ved en lav grad af formalisering, findes en række formelle dokumenter, hvor aktørerne defineres, hvilket i høj grad sker relationelt.

Denne formalisering vidner om en meget stor opmærksomhed i det britiske system på at holde den deciderede partipolitiske rådgivning adskilt fra det faste embedsværk, som spiller en mere tilbageholdende og neutral rolle.

Introduktion af nye styringsmekanismer, herunder bl.a. tildelingen af instruktionsbeføjelse til medierådgiverne i Prime Ministers Office, samt væksten i antallet af særlige rådgivere har medført en del debat. Udviklingen skal dog heller ikke overvurderes. Alle personer, som udvalget interviewede, var enige om, at medierådgivernes og de særlige rådgiveres rolle allerede af kapacitetsmæssige årsager vil være begrænset til taktik og profilering samt overordnede bud på visioner og strategier, mens ministeren vil være henvist til embedsapparatets kapacitet, når det gælder operationaliseringen. Denne operationalisering vil aldrig kun have teknisk karakter. Der

blev også peget på, at bæredygtige visioner netop ofte undfanges af de, der har de operative erfaringer og ved, hvor forbedringspotentialer findes.

7.4 Sammenfatning

I det foregående er organiseringen af ministerbetjeningen i Sverige, Norge og England beskrevet. I alle tre lande adskiller organiseringen sig fra den danske ved, at der er ansat politiske embedsmænd og i England endvidere juniorministre. Generelt synes tilfredsheden med disse ordninger i de tre lande at være stor. Ministerbetjeningen vurderes som velfungerende. Dog findes især i Norge og England en vis debat om arbejdsdelingen og samspillet mellem den politiske stab og de faste embedsmænd. I Norge har denne debat givet sig udslag i, at der skal udarbejdes en betænkning til Stortinget.

Af de forskellige elementer i de tre landes systemer, må den omfattende brug af juniorministre i Storbritannien siges at ligge fjernest fra det danske system. Dette skyldes bl.a., at rekrutteringsforudsætningerne er et højt antal parlamentsmedlemmer og regeringer, der holder sig relativt længe ved magten. I Norge og Sverige ses det dog, at en del af statssekretærerne, og i mindre omfang også de særlige politiske rådgivere, senere hen gør karriere som ministre.

Inden for rammerne af principperne om parlamentarisme og ministeransvar synes den stærke minister at kunne drage især følgende fordele af organiseringen af ministerbetjeningen i Sverige, Norge og England:

- Den politiske styringskapacitet målt i arbejdskraft øges.
- Forbindelsen til parlament og parti er lettere at holde.
- Der vil næsten altid kunne være en politiker tilstede i departementet.
- Ministeren kan indføre en konkurrence mellem de forskellige aktører om at rådgive ministeren.

Organiseringen er dog på den anden side heller ikke problemfri:

- Konkurrencen mellem de mange aktører kan føre til konflikter.
- Selv uden konkurrence og konflikter kan det øgede antal aktører føre til signalforvirring.
- Kontinuitetsproblemer kan opstå ved regeringsskifter, om end det ikke vil være så udtalt som i eksempelvis USA, hvor personudskiftningen er langt større.

Det centrale spørgsmål er dog, om det for ministeren er tilfredsstillende, at de faste embedsmænd som følge af tilstedeværelsen af politiske embedsmænd og juniorministre hæmmes i at supplere den faglige rådgivning med politiske og taktiske overvejelser. Bliver udviklingen i stedet, at embedsværket samarbejder og i større eller mindre udstrækning konkurrerer med de politiske embedsmænd, fås ikke den adskillelse af faglighed og politik, som ellers officielt nævnes som en af de største fordele ved systemet.

I Danmark har udviklingen været præget af, at de faste embedsmænd i mangel af politiske embedsmænd og juniorministre er fulgt med ministrenes efterspørgsel og har integreret den faglige og politisk-taktiske rådgivning.

Ingen minister har kunnet erhverve erfaringer med begge typer organisering af ministerbetjeningen. I alle lande synes tilfredsheden at være udbredt, selvom der også findes en ikke ubetydelig debat, og der udarbejdes betænkninger om emnet i både Danmark og Norge. Der er tale om forskellige udviklingsveje, der hver har deres fordele og ulemper.

I kapitel 8 fremlægger udvalget bl.a. overvejelser om behovet for justeringer af den danske model.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

8.2.3 Ministersekretariaternes udvikling

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive ministersekretariaternes udvikling gennem tiden, deres funktion i forhold til ministeren, det politiske system, medierne og det øvrige embedsværk.

Kerneopgaverne i ministersekretariatet og dertil knyttede sekretariatsfunktioner er såvel historisk som i dag praktisk bistand til ministeren, men til disse opgaver er der over tid tilføjet nye opgaver, således at ministersekretariaterne i stærkt varierende omfang og personafhængigt tillige yder faglig og politisk-taktisk rådgivning til ministeren. Det skal dog understreges, at ministersekretariaternes rådgivning typisk vil være af en mere kortsigtet og mindre substantiel karakter end den, departementschefen yder, ligesom ministersekretariaternes rådgivning vil have en mindre forpligtende karakter end departementschefens.

Over tid er ministersekretariaterne blevet udbygget, således at der f.eks. typisk er mere end én ministersekretær. Den nyeste udviklingstendens er, at der tillige ansættes informations- og pressemedarbejdere i ministersekretariaterne til at varetage kontakten til pressen og til at rådgive ministeren i mediespørgsmål.

I takt med at ministersekretariatet har ændret rolle, har ministrene i større udstrækning valgt at øve indflydelse på valget af ministersekretærer. Hvor det tidligere var udgangspunktet, at departementschefen alene bestemte, hvem der skulle være ministersekretær, synes det i dag at være almindelig praksis, at ministeren selv vælger ministersekretær og f.eks. præsenteres for flere kandidater.

I relation til medierne varetager ministersekretariaterne en vigtig rolle, i kraft af at journalister typisk vil henvende sig til ministersekretariatet med spørgsmål, for at indhente oplysninger eller få tid til et interview med ministeren. Flere ministersekretariater varetager tillige en mere aktiv rolle i forhold til medierne, f.eks. ved at svare på spørgsmål fra pressen eller ved selv at tage kontakt til journalister for at oplyse om ministerens politik.

Internt i ministeriet varetager ministersekretariatet en koordinerende funktion ved at formidle ministerens afgørelser og holdninger til det øvrige embedsværk og ved at formidle embedsværkets indstillinger til ministeren. Denne funktion som forbindelsesled mellem ministeriet og ministeren foregår i tæt samspil med departementschefen.

Gennem kontakten til ministeriets omgivelser i form af folketingspolitikere, presse og organisationsrepræsentanter vil ministersekretariaterne opnå et godt kendskab til det politiske system, hvilket må ses som forudsætningen for, at ministersekretariaterne er i stand til at give ministrene politisk-taktisk rådgivning.

Det er udvalgets vurdering, at den udvikling, ministersekretariaterne har gennemgået, som en af flere faktorer har bidraget til at imødekomme de krav til bedre bistand og øget rådgivning, som ministrene har haft.

8.2.4 Embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau. Ved det politiske niveau har udvalget valgt ikke alene at forstå relationer til Folketinget, men tillige relationer til EU og interesseorganisationer. Udvalget har endvidere valgt at fokusere på de tilfælde, hvor departementschefer optræder som stedfortrædere for ministeren.

Som led i udvalgsarbejdet er det blevet undersøgt, i hvilket omfang især departementschefer agerer på vegne af ministeren, og i hvilket omfang dette sker i relation til det politiske niveau.

På baggrund af undersøgelserne er det udvalgets konklusion, at det må betegnes som normal praksis, at departementschefer agerer på vegne af ministeren i relation til interesseorganisationer. Forhandlinger med oppositionspartier på vegne af ministeren forekommer tillige, men for de fleste departementschefers vedkommende meget sjældent.

Det er udvalgets indtryk, at der ikke opstår tvivl om departementschefens beføjelser, når denne agerer på vegne af ministeren. Departementschefen opleves i sådanne situationer som ministerens talerør. Embedsmænd opleves ligeledes som ministerens talerør, når tekniske detaljer i en aftale, efter at aftalens hovedpunkter er aftalt mellem ministeren og Folketingets partier, forhandles mellem partiernes ordførere og embedsmænd i en styrelse eller et fagkontor i departementet.

I relation til EU har det siden Danmarks indtræden i EF været almindeligt, at departementschefer deltager i ministerrådsmøder på vegne af ministeren, hvis ministeren er forhindret i selv at deltage. I det nuværende departementschefskollegium er det således halvdelen af departementscheferne, som ofte eller af og til forhandler på vegne af ministeren i EU.

På baggrund af udvalgets høring og de interviews, der er gennemført, er det udvalgets indtryk, at det ikke medfører tvivl om danske forhandlingspositioner, at det er embedsmænd og ikke ministeren selv, der deltager i EU-møder. Det er tværtimod blevet fremhævet, at de øvrige EU-lande kender det danske system og derfor ved, at en embedsmand forhandler inden for de grænser, Europaudvalgets mandat sætter.

Retligt set er der intet, som hindrer, at embedsmænd agerer på vegne af ministeren. Som det er beskrevet i kapitel 6, fastlægges den kompetence, embedsmænd har, når de agerer på vegne af ministeren, ved delegation fra denne. Det er endvidere blevet beskrevet, at såvel minister som embedsmænd kan ifalde et ansvar. Med udgangspunkt i bredere forvaltningsmæssige synspunkter kan man imidlertid stille det spørgsmål, om der bør fastlægges grænser for embedsmænds ageren på vegne af ministeren for at fastholde en klar rollefordeling mellem ministre og embedsmænd.

I betænkningen om fagligt etiske principper i offentlig administration, som en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund afgav i 1993, blev der foreslået en sådan grænse for embedsmænds ageren på vegne af ministeren. [1] Arbejdsgruppen advarede imod, at embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller, og anbefalede, at embedsmændene som hovedregel kommunikerer med deres politiske ledelse, der herefter kommunikerer med andre politikere. Arbejdsgruppen anbefalede endvidere, at et tilsvarende princip bliver fulgt i kommunikation med andre, f.eks. interesseorganisationer eller med pressen, hvis den pågældende kommunikation er af udpræget politisk karakter. I betænkningen begrundes grænsedragningen med, at rådgivningen må ske på en sådan måde, at embedsmandskorpsets integritet og troværdighed beskyttes, idet dette ses som en forudsætning for, at der kan være tillid til objektiviteten og korrektheden i administrationens arbejde.

Udvalget er enig i, at det er betænkeligt, hvis embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager en politikerrolle, men er af den opfattelse, at der ikke kan opstilles noget fast princip for, i hvilket omfang embedsmænd kan agere på vegne af ministeren i forhold til det politiske niveau. Det må være den enkelte minister, som vurderer, i hvilket omfang en sådan delegation kan komme på tale. Det er dog vigtigt, at der ikke kan herske tvivl om, at embedsmanden handler efter delegation fra ministeren, og at der mellem ministeren og embedsmanden er en klar forståelse af, inden for hvilke grænser embedsmanden kan handle. Det skal i forlængelse af dette understreges, at eventuelle tvivlsspørgsmål i relation til delegationens rækkevidde under forhandlingerne bør

forelægges for ministeren.

Embedsmænds ageren på vegne af ministeren i EU udgør en særlig problemstilling, som er blevet fremhævet af flere interviewpersoner. Spørgsmålet er dels, om det svækker den danske forhandlingsposition, at danske embedsmænd træder i stedet for ministeren ved ministerrådsmøder, dels om danske embedsmænd i kraft af, at de agerer på vegne af ministeren, kommer til at træffe politiske afgørelser.

Som nævnt ovenfor, skaber det næppe tvivl om de danske forhandlingspositioner, at det er embedsmænd og ikke politikere, der deltager ved ministerrådsmøder. Det danske system, hvor ministeren gives et forhandlingsmandat i Europaudvalget, er kendt og accepteret i de øvrige EU-lande. Det er endvidere udvalgets vurdering, at det ikke har betydning for mulighederne for at påvirke forhandlingsresultatet, at embedsmænd træder i stedet for ministeren. De øvrige EU-landes ministre vil således ofte selv være repræsenteret ved stedfortrædere som f.eks. statssekretærer.

Ved vurderingen af, om embedsmænd i forhandlinger i EU træffer politiske afgørelser, må det i særlig grad være forhandlingsmandatet og dets anvendelse, der påkalder sig interesse.

Udvalget er blevet præsenteret for det synspunkt, at alle mandater kræver en fortolkning, og at der i denne fortolkning ligger en politisk vurdering og vægtning. Over for dette vil udvalget fremhæve, at såvel den danske beslutningsproces i EU-anliggender som forhandlingsforløbet i EU muliggør, at embedsmænd har gode muligheder for at fortolke mandatet uden at skulle træffe selvstændige politiske beslutninger. Den forudgående debat i Europaudvalget vil således være kendt af embedsmændene, ligesom det ofte vil være muligt under forhandlingerne at tage kontakt til ministeren, hvis der skulle opstå tvivl om fortolkningen af mandatet. Det skal i den forbindelse understreges, at udvalget ikke har kendskab til, at danske forhandlingsresultater er blevet kritiseret, fordi det har været embedsmænd og ikke ministre, der har ført forhandlingerne på Danmarks vegne.

8.2.5 Embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd

Som beskrevet i kapitel 6, er det normal praksis i dag, at embedsmænd ledsager ministeren i samråd. I 1997 var der således kun 5 ministerier, hvor embedsmænd aldrig ledsagede ministeren i samråd. Også historisk har embedsmænd ledsaget ministeren i samråd, dog aldrig i et omfang, som svarer til det nuværende. Indførelsen af de stående udvalg i 1972 markerer således et vendepunkt.

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere embedsmændenes rolle i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd. Udvalgets undersøgelser efterlader det indtryk, at embedsmænd spiller meget forskellige roller i samråd afhængigt af udvalgets og ministerens ønsker. Der er for det første embedsmænd, som deltager i samråd med det primære sigte at tage notater for at sikre, at ministeren efterfølgende har et referat af samrådets forløb, og at dette viderebringes til ministeriet. En sådan rolle varetages f.eks. ofte af ministersekretæren, hvis denne er med i samråd. Der er for det andet embedsmænd, der deltager for at fungere som faglige eksperter, ministeren og udvalget kan stille spørgsmål til undervejs i samrådet.

Traditionelt har embedsmænd alene givet faktuelle oplysninger til ministeren under samrådet og eventuelt til udvalget, hvis udvalgsformanden har accepteret det. I det omfang embedsmænd har mulighed for at ytre sig under samrådet, har kommunikationen med udvalget som hovedregel stadig faktuel karakter. Der er dog også eksempler på, at embedsmænd er blevet bedt om bredere faglige vurderinger eller ligefrem er blevet inddraget i udvalgets diskussion.

Både blandt nuværende og tidligere ministre og blandt medlemmer af Folketingets udvalg, herunder udvalgsformænd, er der meget forskellige holdninger til spørgsmålet om embedsmænds ledsagelse af ministeren i samråd. Dette afspejles i, at der er ministre, som af princip ikke tager embedsmænd i samråd, og ministre, som altid har embedsmænd med i samråd, og som i vid udstrækning vælger at inddrage embedsmændene i samrådet.

Som argument for at medtage embedsmænd er det over for udvalget blevet fremhævet, at de meget tekniske og detaljerede spørgsmål, der ofte behandles under samråd, kan kræve bistand fra embedsmænd, hvis ministeren skal være i stand til at give et fyldestgørende svar til udvalget.

I samspillet mellem Folketinget og minister kan det endvidere være en lettelse, at der deltager embedsmænd i samråd, da dette giver mulighed for at få spørgsmål besvaret umiddelbart og ikke gennem skriftlig kommunikation mellem udvalget og ministeren. Særligt i Europaudvalget, hvor der skal afgives et mandat, er dette et væsentligt argument for at medtage embedsmænd.

Endelig er det blevet understreget over for udvalget, at det er af stor betydning for embedsværkets forståelse for Folketingets arbejde og for den interne koordination og arbejdstilrettelæggelse i ministeriet, at der deltager embedsmænd under samråd.

Som argument imod at embedsmænd ledsager ministre i samråd, er det over for udvalget primært blevet fremhævet, at embedsmænd dermed risikerer at blive deltagere i et politisk spil, samt at embedsmænds deltagelse i samråd kan ses som en medvirkende årsag til, at udvalgene i stadig højere grad beskæftiger sig med enkeltsager, tekniske spørgsmål og administrative forhold.

Det er udvalgets vurdering, at det kan have nogle uheldige konsekvenser, at embedsmænd i stigende omfang ledsager ministeren i samråd. Udvalget finder især anledning til at fremhæve, at embedsmænd, hvis de varetager en rolle, som går ud over at tage notater til ministeren og ministeriets brug eller at svare på opklarende spørgsmål fra ministeren, i samråd kan blive inddraget i et politisk spil mellem Folketinget og ministeren, og dermed blive afkrævet svar på spørgsmål, der i deres natur er mere politiske end faktuelle. Dette må særligt ses i relation til, at samråd kan have den funktion at afklare, om der er grundlag for at kritisere ministeren.

Det er udvalgets konklusion, at det næppe er muligt at opstille noget fast princip for, om embedsmænd bør ledsage deres minister i samråd eller ej. Det må være Folketingets udvalg og ministrene, som i forening fastlægger, i hvilket omfang embedsmænd bør ledsage ministeren i samråd.

Hvis embedsmænd ledsager ministeren i samråd, vil udvalget anbefale, at embedsmænds besvarelser af spørgsmål fra folketingsudvalgets medlemmer i hovedsagen reserveres tekniske, faktuelle eller specifikt juridiske aspekter.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Dansk Jurist- og Økonom Forbunds fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): ”Fagligt etiske principper i offentlig administration”, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 123.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

8.3 Ministerielle systemers udvikling i Sverige, Norge og Storbritannien

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget foretage en beskrivelse og analyse af ministerielle systemers udvikling i f.eks. Sverige og Norge – herunder statssekretærordningen. Betænkningens kapitel 7 indeholder en beskrivelse af ministerielle systemers udvikling i Sverige, Norge og Storbritannien.

Det er et fællestræk for udviklingen i de tre landes ministerielle systemer, at der med tiden er indført statssekretærer (for Storbritanniens vedkommende juniorministre) og politiske rådgivere. Generelt synes denne ordning at fungere tilfredsstillende.

De statssekretærordninger, som kendes fra andre lande, er forskellige. Til trods herfor er der en række fællestræk, som karakteriserer en ordning med statssekretærer.

Statssekretæren har for det første instruktionsbeføjelser over for embedsværket. Dette betyder, at statssekretæren er noget andet og mere end en særlig rådgiver for ministeren.

Statssekretæren vil for det andet indtage en ledende rolle i departementet, enten i fællesskab med ministeren eller som ansvarlig for et særskilt område i departementet. Karakteren af denne rolle kan imidlertid variere. Det ene yderpunkt er rollen som politisk embedsmand, der går tæt ind i sagsbehandlingen og fungerer som ministeriets daglige leder. Det andet yderpunkt er en rolle, hvor statssekretæren primært fungerer som politiker og dermed alene fastsætter overordnede politiske mål og varetager udadvendte funktioner.

Statssekretæren vil for det tredje fungere som ministerens stedfortræder ved møder i såvel nationalt som internationalt regi.

Endelig vil statssekretæren kunne optræde i medierne og offentligheden med selvstændige politiske vurderinger. I hvilket omfang, dette sker, vil afhænge af arbejdsdelingen mellem minister og statssekretær, f.eks. om statssekretæren har ansvar for et selvstændigt område i departementet.

Trods forskelle landene imellem er der i lighed med statssekretærerne en række fællestræk, som kendetegner anvendelsen af politiske rådgivere, hvad enten disse betegnes som politiske rådgivere, politisk sagkyndige eller andet.

De politiske rådgivere er til forskel fra statssekretærerne kendetegnet ved ikke at have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk. Typisk rekrutteres de blandt yngre partimedlemmer, der ikke har samme erfaring som en statssekretær. En politisk rådgiver kan dog også være ekspert inden for sit felt og primært blive rekrutteret i kraft af denne ekspertise.

De politiske rådgiveres opgaver varierer. Rådgivningen af ministeren er selvsagt af stor vigtighed, men derudover vil politiske rådgivere ofte have en central funktion som forbindelsesled til ministerens parti, organisationer, pressen o.l. Endelig vil politiske rådgivere kunne have ansvaret for forberedelsen af større politiske initiativer for ministeren.

I såvel Sverige og Norge som Storbritannien har der været en tendens til, at antallet af politiske rådgivere er øget over tid. En minister vil derfor kunne have flere politiske rådgivere, som i givet

fald kan være rekrutteret ud fra forskellige kriterier.

I nogle tilfælde vil posten som politisk rådgiver være et første skridt på vejen til en karriere som politiker. I Norge og Sverige har flere statssekretærer f.eks. en baggrund som politisk rådgiver. Denne uddannelsesfunktion understreges af, at rekrutteringen primært sker blandt yngre, lovende partimedlemmer.

Det er udvalgets indtryk, at de tre lande trods ligheder har fulgt hver deres udviklingsspor, og at samspillet mellem ministre, statssekretærer/juniorministre, politiske rådgivere og det faste embedsværk derfor foregår forskelligt. Især den rolle, som det faste embedsværk tildeles i rådgivningen af ministrene, varierer betydeligt.

I sammenligning med de tre lande må den danske udvikling betegnes som unik derved, at der ikke er indført hverken statssekretærer eller politiske rådgivere. Udvalget finder det imidlertid væsentligt at understrege, at den danske udvikling har indebåret, at en række af de opgaver, som i de tre beskrevne lande løses af politisk udpegede, i Danmark løses af det faste embedsværk. Dette betyder, at den politisk-taktiske og den faglige rådgivning er integreret, ligesom både rådgivningen og gennemførelsen af ministerens politik varetages af embedsværket, hvilket af flere af de interviewede ministre og embedsmænd er blevet fremhævet som en fordel. Sammenkædningen af den politisk-taktiske og faglige rådgivning kan imidlertid i specielle situationer indebære en fare for, at danske embedsmænd ikke i tilstrækkeligt omfang værner om faglige synspunkter i deres rådgivning af ministrene. Danske embedsmænd er dog meget opmærksomme på denne risiko.

8.4 Særlige rådgivere for ministeren

Ifølge kommissoriet skal udvalget beskrive og analysere tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse.

Indledningsvis finder udvalget anledning til at understrege, at det er en ministers ret at vælge særlige rådgivere. Dette følger af ministerens funktion som øverste forvaltningschef i ministeriet. Som øverste chef for ministeriet har ministeren et krav på rådgivning af såvel faglig som politisk-taktisk karakter. Ministeren kan derfor, hvis det skønnes nødvendigt, knytte rådgivere til sig, som besidder en særlig kunnen eller erfaring, herunder partipolitisk baggrund, erfaring med informationsarbejde, ekspertise inden for et felt, som ministeriet normalt ikke beskæftiger sig med o.l.

I de tilfælde, hvor en minister har valgt at rekruttere en særlig rådgiver, og hvor det har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen, har det ofte givet anledning til kritik i offentligheden. Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at kendskab til ministerens parti og politiske bagland ligesom andre særlige erfaringer kan være en kvalifikation ved rådgivningen af ministeren.

Det er udvalgets opfattelse, at ansættelsen af særlige rådgivere for at sikre klare spilleregler og åbenhed om ansættelsen fremover bør opfylde følgende krav:

- 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 og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår.

- Opslagsreglerne bør følges ved ansættelsen af særlige rådgivere.

Udvalgets anbefalinger uddybes i det følgende.

8.4.1 Hvad er en særlig rådgiver?

Særlige rådgivere er af udvalget blevet defineret som rådgivere for ministeren, der enten er særlige i kraft af de rådgivningsfunktioner, de varetager, eller særlige i kraft af deres rekruttering.

Med definitionen ønsker udvalget at understrege, at særlige rådgivere kan rekrutteres såvel inden for som uden for embedsværket og med eller uden hensyntagen til partipolitisk tilhørsforhold.

Det skal bemærkes, at det er udvalgets opfattelse, at statssekretærordningen eller en ordning med juniorministre ikke falder inden for begrebet særlige rådgivere, idet hverken statssekretærens eller juniorministerens primære opgave er rådgivning af ministeren, men aflastning af denne, herunder særligt i relation til rollen som forvaltningschef. Udvalget finder dog anledning til at understrege, at udvalgets høring og de gennemførte interviews med tidligere ministre ikke giver grundlag for den konklusion, at der er noget ønske om statssekretærer eller lignende i Danmark. Som nævnt ovenfor er det endvidere udvalgets opfattelse, at mange af de opgaver, som i andre lande varetages af statssekretærer, i Danmark er integreret i den brede ministerbetjening, som udøves af departementscheferne og det øvrige embedsværk.

8.4.2 Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren

Med udgangspunkt i ovenstående definition af særlige rådgivere er det udvalgets opfattelse, at der hidtil har været anvendt fire typer af særlige rådgivere for ministeren i den danske centraladministration.

Den første type af særlige rådgivere, udvalget har kendskab til, er embedsmænd, der i kraft af god ”kemi” med ministeren eller særlige kvalifikationer kommer til at stå denne særlig nær.

Der har for det andet været en kategori af særlige rådgivere, som f.eks. informationsmedarbejdere, der rekrutteres uden for centraladministrationen til en bestemt funktion, men som ikke har en partipolitisk baggrund.

Der har for det tredje været eksempler på særlige rådgivere, der er blevet rekrutteret inden for centraladministrationen til stillinger i ministerens nærhed, og hvor partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen.

Endelig har der været særlige rådgivere, der er blevet rekrutteret uden for centraladministrationen, og hvor partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et kriterium ved ansættelsen.

Det skal bemærkes, at det alene har været de rekrutteringer, hvor det har været almindeligt antaget, at partipolitisk tilhørsforhold er indgået som et vigtigt kriterium, der har givet anledning til offentlig debat og kritik. Det er endvidere udvalgets vurdering, at det primært er denne type af ansættelser, der må give anledning til overvejelser om ansættelses- og fratrædelsesvilkår og åbenhed om ansættelsen. I praksis vil det dog være svært at skelne mellem de forskellige typer af særlige rådgivere.

Blandt de forskellige former for særlige rådgivere for ministeren er det alene muligt med sikkerhed at pege på tendenser med hensyn til ansættelsen af informationsmedarbejdere. Udvalgets undersøgelser viser således, at der i de senere år i stigende omfang er blevet ansat sådanne rådgivere for ministrene. Tidlige eksempler på ansættelse af ”redaktører” eller pressemedarbejdere findes dog allerede i 1950'erne i bl.a. Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Udvalgets undersøgelser viser endvidere, at mange ministre betragter deres informationsmedarbejdere som centrale rådgivere.

Det er ikke på samme måde muligt med sikkerhed at pege på tendenser i forbindelse med embedsmænd, der kommer til at stå ministeren særlig nær. Som det er beskrevet i kapitel 6, er det udvalgets opfattelse, at der altid har eksisteret tilfælde, hvor der er opstået en tæt relation mellem en embedsmand og en minister, således at den pågældende embedsmand har fået en priviligeret adgang til at rådgive ministeren. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at ministre i nyere tid i større grad har søgt indflydelse på valget af deres nærmeste medarbejdere og rådgivere i embedsværket.

Som beskrevet i kapitel 6 er det ligeledes ganske vanskeligt at tegne et præcist billede af tendenserne med hensyn til brug af særlige rådgivere med partipolitisk baggrund. På baggrund af de interviews, der er gennemført som led i udvalgsarbejdet, er det imidlertid udvalgets konklusion, at der næppe kan iagttages væsentlige ændringer over tid, men at der sandsynligvis har fundet en mindre stigning sted i 1980'erne og 1990'erne. Det danske system er dog både historisk og i dag kendetegnet ved, at det er ganske få personer, som rekrutteres i kraft af deres partipolitiske baggrund.

(fortsættes på næste side)

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

(fortsat fra forrige side)

8.4.3 Fordele og ulemper ved anvendelse af særlige rådgivere i ministerbetjeningen

Ved vurderingen af de fordele og ulemper, der er forbundet med rekruttering af særlige rådgivere, er det udvalgets opfattelse, at de udviklingstendenser, som er beskrevet i de ovenstående afsnit, må indgå som et væsentligt element. Såvel udbygningen af ministersekretariaterne som departementschefernes stigende inddragelse i politisk-taktiske overvejelser er udtryk for en udvikling, hvor ministrenes ønsker om bedre bistand og rådgivning i vid udstrækning er imødekommet. Spørgsmålet om indførelse af særlige rådgivere for ministeren kan derfor ikke betragtes isoleret, men må ses i relation til den rådgivning og bistand til ministeren, som det nuværende system yder.

Det skal endvidere understreges, at det nuværende system hidtil har vist sig fleksibelt i de tilfælde, hvor en minister ønskede en særlig rådgiver, hvad enten den særlige rådgiver er blevet rekrutteret med udgangspunkt i partipolitiske kriterier eller ej.

For den enkelte minister vil der 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. En tidligere særlig rådgiver har over for udvalget beskrevet det sådan, at den særlige rådgiver kan fungere som en ”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.

De ulemper, der knytter sig til brugen af særlige rådgivere, kan ligeledes sammenfattes i to hovedgrupper.

Anvendelsen af særlige rådgivere kan for det første være forbundet med ulemper, hvis der ikke er klare spilleregler for de pågældendes kompetence og funktioner. Udvalget finder særligt anledning til at understrege, at ansættelsen af særlige rådgivere ikke må føre til tvivl om ledelsesforholdene i departementet. Det vurderes, at der altid vil være en fare for, at en sådan tvivl opstår, også selvom instruktionsbeføjelser og samspillet mellem den særlige rådgiver og departementets ledelse formelt er fastlagt. Det er derfor væsentligt, at ikke alene de formelle betingelser for ansættelsesforholdet er afklaret, men at også den reelle position, som den pågældende rådgiver er tiltænkt i ministeriet, er gjort klart fra starten, herunder hvilke typer af opgaver den særlige rådgiver forventes at varetage i forhold til ministeren.

Anvendelsen af særlige rådgivere kan for det andet være forbundet med ulemper, hvis antallet af særlige rådgivere øges væsentligt. I flere af de lande, hvor der anvendes politiske rådgivere, har der kunnet iagttages en stadig vækst i antallet af sådanne rådgivere. Det er udvalgets vurdering, 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.

8.4.4 Vilkår ved ansættelsen af særlige rådgivere for ministeren

I beskrivelsen af de hidtidige særlige rådgivere for ministeren har udvalget valgt at lægge vægt på, at det i praksis ofte vil være vanskeligt at trække en klar grænse mellem særlige rådgivere, der primært er rekrutteret med udgangspunkt i partipolitiske kriterier, og særlige rådgivere, som ikke er det, ligesom særlige rådgivere kan rekrutteres både inden for og uden for centraladministrationen.

Udvalget har overvejet, om der bør gælde særlige regler for ansættelses- og fratrædelsesvilkår for alle typer af særlige rådgivere eller alene for særlige rådgivere, hvor partipolitisk baggrund indgår som et kriterium, og som rekrutteres uden for centraladministrationen. For sidstnævnte afgrænsning taler, at det primært er denne type af særlige rådgivere, der adskiller sig fra almindelige embedsmænd. Der kunne derfor især være et behov for klare regler for ansættelses- og fratrædelsesvilkår for disse særlige rådgivere. Udvalget har dog fundet det vanskeligt at foretage en sådan afgrænsning i praksis p.g.a de flydende grænser mellem særlige rådgivere, der rekrutteres på baggrund af partipolitiske kriterier, og særlige rådgivere, som rekrutteres på baggrund af andre kriterier. Det må endvidere indgå i overvejelserne, at særlige rådgivere, der ikke har en partipolitisk baggrund, af efterfølgende ministre kan blive oplevet som lige så tæt forbundet til den foregående minister som særlige rådgivere med partipolitisk baggrund.

På baggrund af ovenstående vil udvalget anbefale, at ansættelsen af særlige rådgivere fremover sker efter fælles retningslinier, hvad enten partipolitisk tilhørsforhold indgår som et kriterium ved ansættelsen eller ej, og hvad enten de pågældende særlige rådgivere rekrutteres inden for eller uden for centraladministrationen.

Det er udvalgets opfattelse, at alle særlige rådgivere fremover bør ansættes efter følgende retningslinier:

Særlige rådgivere bør for det første ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner. Dermed klargøres det, at den særlige rådgiver er knyttet til ministeren og løser særlige rådgivningsfunktioner i relation til denne.

Særlige rådgivere bør for det andet ansættes uden instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk i linien, således at der ikke opstår tvivl om ledelsesforholdene i departementet. Hvis en særlig rådgiver tildeles instruktionsbeføjelser, bør disse beføjelser alene gælde over for ansatte i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.

Endelig bør særlige rådgivere i ministersekretariatet og dertil knyttede stabsfunktioner ansættes i tidsbegrænsede stillinger og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår. En tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet for særlige rådgivere vil således sikre, at kommende ministre ikke bindes af tidligere ministres valg af nære medarbejdere i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner. Dette vil dels kunne ske ved en normal tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet, dels ved at knytte ansættelsesforholdet til ministerens funktionsperiode. Det må bero på en konkret vurdering, hvilken tidsbegrænsning der er mest hensigtsmæssig at knytte til stillingen. Anvendelsen af normal tidsbegrænsning vil især kunne komme på tale i tilfælde, hvor den særlige rådgiver rekrutteres i kraft af særlige faglige kvalifikationer, der må forventes også at kunne være af relevans for kommende ministre. I begge tilfælde bør det i ansættelseskontrakten præciseres, at ansættelsesforholdet kan bringes til ophør i ansættelsesperioden.

Særlige rådgivere, som rekrutteres uden for centraladministrationen, må ved udløbet af den tidsbegrænsede ansættelse eller ved opsigelse forinden forlade ministeriet, mens særlige rådgivere, der er rekrutteret fra centraladministrationen, vil kunne vende tilbage til normal ansættelse i ministeriet eller i den øvrige centraladministration, hvis der er aftalt tjenestefrihed eller en tilbagegangsret for den pågældende.

Ovenstående principper vil kunne gennemføres inden for de nuværende ansættelses- og fratrædelsesvilkår for statsligt ansatte. Udvalget ser således ingen grund til, at der i øvrigt udformes specielle regler for særlige rådgivere.

8.4.5 Særligt om hjemmelsgrundlag og opslag

I relation til ansættelsen af særlige rådgivere har spørgsmålet været rejst, om ansættelser, hvor partipolitisk baggrund indgår som et vigtigt kriterium, strider imod den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod magtfordrejning.

I den forvaltningsretlige litteratur kan man finde støtte for det synspunkt, at ministeren ikke kan tage hensyn til partipolitisk baggrund ved rekrutteringen af særlige rådgivere. Partipolitisk tilhørsforhold betragtes således som et usagligt hensyn ved rekruttering til stillinger i offentlig forvaltning, sålænge der ikke er tilvejebragt et særskilt retsgrundlag.

Efter udvalgets opfattelse må det betragtes som 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 til en stilling som særlig rådgiver for ministeren at tage hensyn til de specielle kvalifikationer, den pågældende kan have i kraft af sit partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingens varetagelse.

Det er udvalgets opfattelse, at ministeren vil kunne ansætte en særlig rådgiver med partipolitisk baggrund uden at tilvejebringe et særskilt hjemmelsgrundlag, hvis ovennævnte forudsætning er opfyldt.

Ansættelse af særlige rådgivere, der typisk vil ske i henhold til overenskomst, rejser tillige det spørgsmål, om offentligt opslag er påkrævet.

Det følger af Finansministeriets cirkulære om stillingsopslag, at stillinger som altovervejende hovedregel bør opslås offentligt ved ansættelse af overenskomstansatte i staten. [1] Opslag kan alene udelades, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren er af så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kan antages at fremkalde egnede ansøgere, eller hvis der i lovgivningen eller i medfør heraf er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til råd og nævn. Ansættelsen af særlige rådgivere vil som hovedregel ikke falde ind under disse undtagelsesbestemmelser.

Udvalget lægger vægt på, at der sikres åbenhed om ansættelsen af særlige rådgivere. Dette kan opnås gennem de nuværende opslagsregler. Det er derfor udvalgets overvejende opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre reglerne om opslag, således at der gøres undtagelser for særlige rådgivere.

Fodnoter

[1] Finansministeriets cirkulæreskrivelse af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten. Ved ansættelse af tjenestemænd følger det af tjenestemandslovens § 5, stk. 1, at ansættelsen sker efter offentligt opslag medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve. Finansministeren kan, jf. stk. 8, fastsætte undtagelser fra kravet om offentligt opslag, hvilket er gjort i Finansministeriets bekendtgørelse nr. 403 af 2. juli 1977 om opslag af tjenestemandsstillinger. Det følger af bekendtgørelsen, at ansættelse kan ske uden opslag a) når den, der ansættes, umiddelbart forinden har været ansat i samme stilling, men på andre vilkår end tjenestemandsvilkår (stillingskonvertering), b) i stillingen som præsident for Højesteret, c) i militære tjenestemandsstillinger og i tjenestemands-stillinger i civilforsvarskorpset og d) i ganske særlige tilfælde i stillinger som professor ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet efter regler fastsat i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 728 af 9. september 1993 om ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet med senere ændringer.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Bilag 3

Spørgsmål til ministrene

Spørgsmål 1
Hvad er din holdning til følgende udsagn?

1. *Mit ministerium udarbejder gerne 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 linie*
   - Meget uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

3. *Mine embedsmænd rådgiver gerne om, hvordan min politik bedst fremmes i Folketinget*
   - Meget uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

4. *Mine embedsmænd rådgiver gerne 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

5. *Når et oppositionsparti har kritiseret min politik i offentligheden, leverer mine embedsmænd af sig selv et svarudkast*
   - Meget uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

6. *Mit ministerium er dårligt til at informere offentligheden om min politik*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

7. *Embedsmænd bør kun rådgive om det faglige, og ikke det politiske*
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

8. *I samspillet mellem minister og embedsmænd 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)

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte
Ministersekretæren/ Chefen for ministersekretariatet				
Medierådgivere/ informationsmedarbejdere				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/ direktorater				
Afdelingschefer i styrelser/ direktorater				
Kontorchefer i styrelser/direktorater				
Fuldmægtige i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 4
Hvor tilfreds er du med den faglige rådgivning, du modtager?

- 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				
Medierådgivere/ informationsmedarbejdere				
Departementschefen				
Afdelingschefer i departementet				
Kontorchefer i departementet				
Fuldmægtige i departementet				
Direktører i styrelser/ direktorater				
Afdelingschefer i styrelser/ direktorater				

Kontorchefer i styrelser/direktorater				
Fuldmægtige i styrelser/direktorater				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 6
Hvor tilfreds er du med den politisk-taktiske rådgivning, du modtager?

- Meget utilfreds
- Utilfreds
- Hverken tilfreds eller utilfreds
- Tilfreds
- Meget tilfreds

Spørgsmål 7
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				
Interesseorganisationer				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 8
Har du i din tid som minister ansat en eller flere politiske medarbejdere?
(Med politiske medarbejdere menes medarbejdere, som primært rekrutteres i kraft af deres politiske tilhørsforhold).

- Ja
- Nej

Spørgsmål 9
(Hvis nej til spørgsmål 8)

- Kunne du tænke dig at ansætte politiske medarbejdere?
- Ja
- Nej

Spørgsmål 10
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				
Embedsværket				
Andre (skriv hvem)				

Spørgsmål 11
Eventuelle kommentarer:

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Bilag 4

Ministrenes skønnede tidsanvendelse

Fordeling af ministrenes skønnede gennemsnitlige fordeling af arbejdstiden pr. ”normal dag/normal uge/normal måned”.

Opgaveområde og aktivitet:

A. Ministerens funktion som forvaltningschef

1. Ministerens varetagelse af interne ledelsesopgaver i ministeriet
   A. Møde alene med departementschefen og evt. andre embedsmænd fra ministeriet
   B. Læsning af notater, indstillinger m.v., som forelægges for ministeren, herunder underskrivning af post m.v.
   C. Avislæsning af andet generelt politisk informationsmateriale
   D. Læsning af indkommen post, der ikke er behandlet

2. Deltagelse i ministermøder, møder i regeringsudvalg samt møder med andre ministre med henblik på løsning af konkrete koordinationsproblemer, som ikke behandles i ministermøderegi m.v.

3. Varetagelse af relationerne til Folketinget, herunder
   A. Deltagelse i Folketingets forhandlinger i forbindelse med behandling af sager, som berører ministerens ressort
   B. Deltagelse i Folketingets forhandlinger som følge af generel mødepligt for gruppen i forbindelse med afstemninger
   C. Anden deltagelse i Folketingets forhandlinger
   D. Samråd med folketingsudvalg
   E. Deltagelse i gruppemøder
   F. Deltagelse i gruppeudvalgsmøder
   G. Deltagelse i andre aktiviteter med relation til Folketinget (specificeres)
4. Møder med interesseorganisationer, møder med rådgivende organisationer inden for ministeriets ressort samt med kommunale myndigheder og organisationer

5. Møder i EU-regi

6. Møder med internationale organisationer samt møder med repræsentanter for andre stater

7. Ministerens torsdagsmodtagelse/modtagelse af private borgere

8. Interviews til pressen, radio og TV

9. Deltagelse i middage, receptioner og lignende

B. Ministerens deltagelse i partiarbejde uden for Folketinget

1. Møder m.v. i ministerens valgkreds

2. Anden mødevirksomhed m.v. inden for partiets organisation

3. Evt. anden partivirksomhed (specificeres)

C. Andre opgaver end de under A. og B. nævnte (specificeres)

Bilag 5

Spørgsmål til departementschefer

Spørgsmål 1
Rådgiver du ministeren i politisk-taktiske spørgsmål? (Med politisk-taktisk rådgivning menes rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, parti, medier/offentlighed, interesseorganisationer o.l.)

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 2 (Hvis I nogen grad eller I høj grad til spørgsmål 1)
Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 3 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 1)
Er du alene om at rådgive politisk-taktisk?

- Ja
- Ja, næsten
- Nej

Spørgsmål 4 (Hvis *Ja, næsten* eller *Nej* til spørgsmål 3)
Hvilke andre personer rådgiver ministeren politisk-taktisk:
(kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Medierådgivere/informationsmedarbejdere
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater

Kontorchefer i styrelser/direktorater
- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 5
Modtager ministeren bistand i relation til sit parti?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 6 (Hvis *I nogen grad* eller *I høj grad* til spørgsmål 5)
Ydes der bistand til ministeren i forhold til ministerens parti vedrørende:
(Kryds af)

- 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 i forbindelse med politiske forhandlinger
- Valgmateriale
- Andet, skriv hvad:

Spørgsmål 7
Hvordan vurderer du følgende udsagn?

1. *Ved lancering af politiske tiltag rådgiver jeg om lanceringens form og timing*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

2. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i ministerens parti*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

3. *Jeg rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst kan fremmes i Folketinget*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

4. *Jeg rådgiver om, hvordan min ministers politik bedst kan fremmes i regeringen*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig

- Meget enig

5. *Ministeren og jeg diskuterer, hvordan ministerens langsigtede politik skal udvikles*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

6. *Før et forslag til ny politik forelægges ministeren, tager jeg uformelle kontakter med interesseorganisationer for at afdække eventuelle barrierer*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

7. *Hvis en journalist ringer og spørger om min ministers holdning til en sag, svarer jeg gerne, hvis jeg er sikker på ministerens holdning*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

8. *Jeg tager selv kontakt til journalister for at gøre dem opmærksom på min ministers holdning til verserende sager*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

9. *Når et forslag til ny politik har fået grønt lys fra ministeren, tager jeg uformel kontakt med de relevante ordførere i partierne*
   - Helt uenig
   - Uenig
   - Hverken enig eller uenig
   - Enig
   - Meget enig

10. *Når ministeren lancerer nye tiltag, sørger jeg for, at ministeren får bedst mulig presse*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

11. *Når der skal ansættes en ny ministersekretær, skeler jeg ikke kun til kandidaternes faglige meritter, men også til om kandidaterne deler ministerens politiske anskuelser*

Helt uenig
- Uenig
- Hverken enig eller uenig
- Enig
- Meget enig

12. *Sammen med ministeren deltager jeg i uformelle møder med ministerens partifæller, hvor ministerens politik diskuteres*
    - Helt uenig
    - Uenig
    - Hverken enig eller uenig
    - Enig
    - Meget enig

Spørgsmål 8
Hvad er din holdning til følgende påstand?

Hvis et medlem af ministerens folketingsgruppe ringer og beder om bistand i en sag, spørger jeg ministeren, om han eller hun ønsker, at embedsmændene skal bruge ressourcer til dette formål

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 9
Har du forhandlet på vegne af ministeren med oppositionspartier? (Med ”på vegne af” menes der uden ministerens tilstedeværelse)

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 10
Har du forhandlet på vegne af ministeren med interesseorganisationer?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 11
Har du forhandlet på vegne af ministeren i EU?

- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 12
Deltager du, når ministeren er kaldt i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte

- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 13
Deltager der andre fra ministeriet i samråd?

- Ja, altid
- Ja, ofte
- Ja, af og til
- Ja, men meget sjældent
- Nej

Spørgsmål 14 (Hvis Ja, altid, Ja ofte, Ja, af og til eller Ja, men meget sjældent til spørgsmål 13)
Hvem fra ministeriet deltager i samråd?
(Kryds af)

- Ministersekretærer/chefen for ministersekretariatet
- Medierådgivere/informationsmedarbejdere
- Afdelingschefer i departementet
- Kontorchefer i departementet
- Fuldmægtige i departementet
- Direktører i styrelser/direktorater
- Afdelingschefer i styrelser/direktorater
- Kontorchefer i styrelser/direktorater
- Fuldmægtige i styrelser/direktorater
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 15
Svarer embedsmænd på spørgsmål fra udvalgsmedlemmerne, når ministeren er i samråd?

- Slet ikke
- Næsten ikke
- I nogen grad
- I høj grad

Spørgsmål 16
Eventuelle kommentarer:

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

Bilag 6

Spørgsmål til ministersekretariater

(Udfyldes af ministersekretæren, 1. ministersekretær eller chefen for ministersekretariatet)

Spørgsmål 1
Hvor mange er i alt ansat i ministersekretariatet?
Angiv: _____

Spørgsmål 2
Hvilke opgaver løser ministersekretariatet?
(Kryds af)

- Fører kalender for ministeren
- Sørger for materiale til møder
- Arrangerer tjenesterejser
- 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 lovprogram
- Forelægger sager for ministeren
- Orienterer ministeren om relevante sager i medierne
- Andet, skriv hvad:

_____
_____

Spørgsmål 3
Rådgiver ministersekretariatet ministeren i faglige spørgsmål? (Med faglig rådgivning menes rådgivning om de faglige aspekter af sager)

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 4
Rådgiver ministersekretariatet 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 5 (Hvis sjældent, af og til eller ofte til spørgsmål 4)
Vedrører den politisk-taktiske rådgivning ministerens relationer til:
(Kryds af)

- Folketinget
- Ministerens parti
- Ministerens valgkreds
- Medier/offentlighed
- Interesseorganisationer
- Andre, skriv hvilke:

Spørgsmål 6
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens afgørelser til departementet?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 7
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til departementet?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 8
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens afgørelser til ministeriets styrelser?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 9
I hvilket omfang videreformidler ministersekretariatet ministerens holdninger til sager af relevans for ministeriet til ministeriets styrelser?

- Aldrig
- Sjældent
- Af og til
- Ofte

Spørgsmål 10

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstande om ministersekretariatet

1. Det er departementschefen, som er politisk sparringspartner for ministeren. Ministersekretariatet løser kun praktiske opgaver
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

2. Ministersekretariatet og departementschefen diskuterer ofte sagernes indhold
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

3. Ministersekretariatet er meget på afstand af det øvrige ministerium
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

4. Ministersekretærerne er det øvrige ministeriums talerør over for ministeren
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

5. Ministersekretærerne er ministerens talerør over for ministeriet
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

6. Ministersekretariatet er det eneste sted i ministeriet, hvor der er direkte kontakt til Folketinget
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

7. Ministersekretariatet tager ofte selv kontakt til medierne for at oplyse om ministerens politik
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig

Meget enig

8. Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra medierne om ministerens holdninger til sager
   - Meget uenig
   - Uenig
   - Hverken eller
   - Enig
   - Meget enig

9. Ministersekretariatet besvarer ofte spørgsmål fra andre ministerier om ministerens holdninger til sager
   - Meget uenig
   - Uenig
   - Hverken eller
   - Enig
   - Meget enig

10. Ministersekretariatet sender ofte materiale til ministerens politiske bagland
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

11. Ministersekretariatet giver ofte råd til ministerens bagland om ministerens politiske holdninger til sager
    - Meget uenig
    - Uenig
    - Hverken eller
    - Enig
    - Meget enig

Spørgsmål 11
Eventuelle kommentarer:

Bilag 7

Liste over interviewpersoner i London, Stockholm og Oslo

Interviewpersonerne er anført i samme rækkefølge, som udvalgets delegationer mødtes med dem.

London d. 10. – 11. november 1997

- Sonia Phippard, Deputy Director, Machinery of Government and Propriety Division, Office of Public Service
- Sam Mitha, Deputy Director, Senior Civil Service Group, Office of Public Service
- Fred Jaeger, Office of the Civil Service Commissioners, Office of Public

- Simon Fryer, Better Government Team, Office of Public Service
- Andrew Lappin, Special Advisor to the Duchy of Lancaster, Cabinet Office

Stockholm d. 15. januar 1998

- Politisk sagkyndig Jan Ström, Statsrådsberedningen
- Fil.dr. i statskundskab Anders Lindblom, Uppsala Universitet
- Forsvarsminister Björn von Sydow
- Fhv. statssekretær i Statsrådsberedningen Peter Egart
- Ekspeditionschef Christer Fallenius, Närings- og Handelsdepartementet

Oslo d. 16. januar 1998

- Professor, dr.jur. Eivind Smith
- Fhv. undervisnings- og sundhedsminister Gudmund Hernes
- Fhv. statssekretær i Udenrigsministeriet Jan Egeland.
- Departementsråd Bjørn T. Grydeland, Statsministerens kontor
- Departementsråd John Lunde, Forsvarsdepartementet

I de tre lande var de danske ambassader behjælpelige med formidling af kontakter og tilrettelæggelse af program.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier

Finansministeriet

(fortsat fra forrige side)

7.3.5.1 Det faste embedsværk

Internationalt fremhæves den britiske Civil Service ofte som et forbillede, hvor det ikke er partibogen, men den loyale og saglige betjening af ministeren, som er afgørende for embedsmændenes karriereforløb.

Organisatorisk er de faste topembedsmænd placeret uden for den politiske stab. I praksis varierer deres andel i den politisk-taktiske rådgivning alt efter, i hvor høj grad ministerens behov kan tilfredsstilles af juniorministrene og de politiske embedsmænd. Særlig tæt på ministeren står dennes Private Secretaries, som sædvanligvis er yngre og lovende karriereembedsmænd. Disse minder i flere henseender om danske ministersekretærer. De har ingen instruktionsbeføjelse i forhold til det faste embedsværk. De kan ikke deltage i kabinetsmøder og tegner kun sjældent ministeren udadtil. Til gengæld kan de formidle rådgivning til ministeren, og som sparringspartnere kan de til forskel fra juniorministrene og de politiske embedsmænd trække på deres kontakter og indsigt i departementet. I praksis accepteres det, at de går meget langt i deres rådgivning, herunder at denne inkluderer rådgivning om opbygning af alliancer, timing m.m.

Funktionelt har de faste embedsmænd i det britiske ligesom i de fleste andre ministerielle systemer endvidere til opgave at sørge for den effektive brug af økonomiske, menneskelige og andre typer ressourcer samt at sikre legaliteten af forvaltningen og ministerens handlinger.

De faste embedsmænd varetager normalt kun udadvendte funktioner i mere tekniske anliggender. Decideret optræden i offentligheden på ministerens vegne overlades til de parlamentariske og særlige rådgivere. Som nævnt deltager de faste embedsmænd i kabinettets udvalg. De kan ikke ledsage ministeren til møder i parlamentets udvalg og kan ikke tvinges til at vidne for parlamentariske undersøgelsesudvalg. De kan heller ikke føre politiske forhandlinger med parlamentsmedlemmer på kabinetministerens vegne. Hvis ministeren får brug for en stedfortræder, er det som regel en anden kabinetminister, en Parliamentary Undersecretary eller en Whip, som tager over.

Rekrutteringen af embedsmændene lægger uddannelsesmæssigt traditionelt vægt på almene kvalifikationer såsom analytiske og kommunikative evner og en bred orientering. En undersøgelse offentliggjort i 1981 [1] viste således, at hele 40 pct. af de britiske topembedsmænd havde studeret humaniora, historie og socialvidenskab, mens kun 3 pct. havde studeret jura.

Til forskel fra deres kolleger i Danmark, Norge og Sverige, men i lighed med deres kolleger i bl.a. Frankrig, indgår de britiske topembedsmænd i et korps, hvori de kan cirkulere til de stillinger, hvor deres kompetencer aktuelt er mest efterspurgt. Korpsets navn er Senior Civil Service og tæller siden 1. april 1996 de 3.000 højeste embeder i centraladministrationen. Korpsets primære formål er at sikre sammenhængen og udviklingen i den statslige politik.

Grænserne for embedsmændenes rådgivning er i Storbritannien til forskel fra Norge, Sverige og Danmark fastlagt officielt og forholdsvis detaljeret. Denne officielle fastlæggelse blev indledt i 1992 med Majors tidligere omtalte offentliggørelse af Questions of Procedures for Ministers, af hvis 135 daværende artikler nogle stykker omhandlede samspillet mellem ministre og embedsmænd. I maj 1995 fulgte Lord Nolans rapport "Standards in Public Life", hvis anbefalinger bl.a. har fundet nedslag i Civil Service Management Code og Civil Service Code of Ethics. Ligesom QPM gælder det for disse dokumenter, at samspillet mellem ministre og embedsmænd

kun er ét af flere væsentlige temaer. Ikke desto mindre kan der tales om en veritabel oprustning for kodificeringen af samspillet, og det forventes generelt, at de fire dokumenters delvist enslydende og delvist supplerende fastlæggelse af grænserne for embedsmændenes rolle som rådgivere ikke mindst tilsammen vil få konstitutionel status, hvis de efterleves i praksis.

I det følgende bringes fra de fire dokumenter citater (oversat til dansk), hvis essens tilsammen er, at embedsmændene yder ministrene politisk rådgivning forstået som rådgivning om politik, men at denne rådgivning ikke må bryde - eller bringes til at bryde - neutraliteten i forhold til partivæsenet.

I Questions of Procedures for Ministes artikel 56 (juli 1997 udgave) bestemmes, at ministrene har "pligt til at sikre embedsværkets politiske upartiskhed og til ikke at bede embedsmænd om at (...) deltage i aktiviteter, som må forventes at give anledning til spørgsmål om deres politiske upartiskhed". Endvidere betones i samme artikel, at ministrene har "en pligt til at sikre, at indflydelse på udnævnelser ikke misbruges til partipolitiske formål".

I overensstemmelse med denne filosofi hedder det i Civil Service Code of Ethics, "at embedsværkets konstitutionelle og praktiske rolle er med integritet, ærlighed, upartiskhed og objektivitet at assistere den til enhver tid siddende regering med at formulere, implementere og administrere politik". Civil Service Code of Ethics bestemmer, at "embedsmænd rådgiver ministre om politik", men tilføjer: "Den offentlige tjeneste er upolitisk. Når ministre og regeringer skifter, bliver embedsmændene for at tjene den til enhver tid siddende regering".

Hvis en embedsmand mener at være blevet bedt om at handle på en måde, som er i strid med reglerne i QPM, Civil Service Codes of Ethics m.m., skal han eller hun rapportere til departementet, hvor vedkommende er ansat. Hvis departementets svar af embedsmanden opfattes som retligt utilfredsstillende, er embedsmanden forpligtet til at klage videre til kommissærerne for Civil Service Commission eller en særlig Commissioner for Public Propriety, der som institution blev etableret i 1995. Spørgsmålet, om denne procedure virker efter hensigten, er givetvis for tidligt at besvare. Men ingen af de embedsmænd, som udvalgets delegation talte med i London, ville afvise, at det kan tænkes, at mange embedsmænd vil overveje mere end én gang at rette klage til samme departement, hvor den angiveligt upassende ordre er afgivet.

Dette leder hen til spørgsmålet om den ansættelsesretlige sikkerhed, som igen i høj grad hviler på uskrevne konventioner. Embedsmænd har derfor svært ved klage over afskedigelser, med mindre at der til grund for ansættelsen ligger en særlig kontrakt, hvormed afskedigelsen kan have karakter af kontraktbrud. I så fald må klagen over dette kontraktbrud indleveres for en almindelig civil domstol. En tjenestemandsdomstol, som i eksempelvis Danmark, kendes ikke.

Konventionen om det faste embedsværk er faktisk - om end ikke principielt - blevet udfordret af først Thatcher og siden Blair.

I 1981, i starten af Thatchers æra, blev det observeret, at politikere kun har meget lidt indflydelse på de faste embedsmænds karriereforløb, og at embedsmændene én gang ansat som regel holder stillingen permanent. [2] I 1985 kunne det derimod konstateres, at stillingen som topembedsmand langt fra var permanent og risikofri. Mellem 1979 og 1985 forlod 43 Permanent Secretaries og 138 Deputy Secretaries scenen.

Der hersker almindelig enighed om, at denne afgang ikke blot kan forklares som aldersbetinget. Polariseringen i britisk politik fra begyndelsen af 70'erne har gjort det mere risikabelt at gøre karriere som embedsmand. Den politiske styring er tiltaget, hvilket også fremgår af Thatchers afskaffelse i 1991 af den Civil Service Commission, der hidtil havde afgivet anbefalinger om besættelse af topstillinger. På den anden side skal afgangen dog næppe kun forstås som mere eller mindre åbenlyse afskedigelser af topledere, der ikke har kunnet levere den rigtige faglige og politiske rådgivning, men også som afskedigelser af chefer, der ikke kunne honorere de moderne krav om effektiv styring m.m.

7.3.5.2 Den politiske stab

Den politiske stab under ministeren består af op til tre Ministers of State, op til tre Parliamentary Secretaries, op til to Parliamentary Private Secretaries, én Special Adviser og én Expert Adviser. Staben kan således tælle op til 10 medlemmer, dog flere i Prime Minister's Office. Alle går og kommer med ministeren. De tre førstnævnte kategorier er alle medlemmer af parlamentet og kaldes som nævnt også juniorministre. Special Adviser og Expert Adviser er ansat tidsbegrænset som embedsmænd. Som nævnt vil den såkaldte Spin Doctor ofte formelt have titlen Special Adviser.

Inden der redegøres for de forskellige typer juniorministres organisatoriske placering og funktioner i ministerbetjeningen, skal det anføres som fælles for dem, at de som juniorministre får muligheder for at gøre næsten-ministererfaringer. Statistisk set er parlamentsmedlemmernes chance for at blive juniorministre ganske stor, eftersom 100 stillinger skal besættes, og rekrutteringsgrundlaget udgøres af regeringspartiets hhv. -koalitionens minimum 330 medlemmer af House of Commons fratrukket ministre, ældre parlamentarikere m.m. Adskillige ministre i vores århundrede har først været Parliamentary Secretaries. Ud fra denne betragtning betegnes det britiske parlament ofte som en effektiv ministerskole. Denne brug af juniorministre er originalt britisk og er senere blevet kopieret mere rendyrket i bl.a. den tyske statssekretærordning, mens de svenske og norske statssekretærer ikke samtidig behøver at være hhv. kan være medlemmer af parlamentet. Den britiske model hviler i høj grad på, at antallet af parlamentarikere er højt - 659 - og at antallet af partier er beskedent som følge af bl.a. systemet med valg i enkeltmandskredse.

Efter denne generelle introduktion af juniorministrene vil gennemgangen af de enkelte stillingskategorier være relativt kortfattet.

7.3.5.3.1 Ministers of State

Ministers of State udnævnes af premierministeren i samråd med den relevante ressortminister.

Organisatorisk er Ministers of State placeret både i parlamentet og ministeriet. De kan ledsage ministeren til kabinetmøder. De har ligesom statssekretærerne i Sverige og Norge, men til forskel fra de andre typer juniorministre, instruktionsbeføjelse over for det faste embedsværk. Det er op til ministeren, om de op til 3 Ministers of State tilsammen skal dække samtlige eller kun udvalgte sagsområder, og hvordan arbejdsdelingen skal være mellem dem.

Instruktionsbeføjelsen over for det faste embedsværk er nødvendig for, at Ministers of State kan varetage opgaven som politisk næstkommanderende i ministeriet. Deres aktivitet retter sig primært mod de indre linier. Sædvanligvis vil de derfor ikke være så kendte ansigter i offentligheden. Ministers of State kan indkaldes til parlamentariske høringer.

7.3.5.3.2 Parliamentary Undersecretaries

Parliamentary Undersecretaries udnævnes ligesom Ministers of State af premierministeren i samråd med den relevante ressortminister.

Organisatorisk er de som Ministers of State placeret i både parlamentet og departementet. Men mens Ministers of State normalt koncentrerer sig om de indre linier, varetager Parliamentary Undersecretaries typisk funktioner, som var de ministerens "efterretningstjeneste" i parlamentet, idet de formidler information, synspunkter og alliancer mellem ministerens kontor, parlamentet og dets partier. I kraft af deres medlemskab af parlamentet kan de endda repræsentere og dermed aflaste ministeren dér. Parliamentary Undersecretaries kan bl.a. holde taler, besvare spørgsmål og fortolke lovudkast. Ofte anvendes de af ministeren til at opsende politiske prøveballoner. Bliver disse skudt ned, kan ministeren lettere distancere sig fra forslaget. Ligesom Ministers of State kan Parliamentary Undersecretaries indkaldes til parlamentariske høringer.

I forhold til offentligheden er det helt normalt, at Parliamentary Undersecretaries optræder på vegne af ministeren. Som britiske parlamentarikere er de trænet hertil. Der kan dog iagttages en tendens til, at Spin Doctors overtager i det mindste styringen, men undertiden også selve de udadvendte funktioner i forhold til offentligheden.

Arbejdsdelingen mellem de forskellige Parliamentary Undersecretaries fastlægges af ministeren.

(fortsættes på næste side)

Fodnoter

[1] Joel D. Aberbach m.fl: ”Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”, Cambridge: Harvard University Press, 1981, kap. 3.

[2] Aberbach m.fl.: ”Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”, Cambridge: Harvard University Press, 1981, s. 151 og 161.

Version 1.0 Maj 1998 • © Finansministeriet. Udgivet af Finansministeriet, http://www.fm.dk
Elektronisk publikation fremstillet af J.H. Schultz Grafisk A/S efter Forskningsministeriets retningslinier