



EKSPERTUDVALG FOR BEDRE SAMSPIL MELLEM MINISTRE, EMBEDSVÆRK OG MEDIER

DELRAPPORT OM KVALITATIV INTERVIEW-
UNDERSØGELSE

DECEMBER 2022

RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

INDHOLD

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

1. INDLEDNING

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

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

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

1.1 Baggrund

Ifølge tidligere undersøgelser har Danmark en velfungerende offentlig forvaltning, og der er tradition for et godt samspil mellem politikere og embedsværk. I international sammenhæng fremhæves Danmark ofte som et demokratisk samfund med fokus på lav korrupsion, stærke principper for regeringsførelse og høj tillid til det politisk-administrative system fra befolkningens side¹.

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

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

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

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

¹ I 2015 henviste Bo Smith-udvalget til den amerikanske forsker Francis Fukuyamas narrativ fra 2011 om *Getting to Denmark* som udtryk for, at Danmark har stærke og velfungerende demokratiske institutioner. Se også artiklen *Getting to Denmark* i *The New Republic*, [Getting to Denmark | The New Republic](#). Et nyere eksempel er korrupsionsindekset fra Transparency International, hvor Danmark ligger nr. 1 som det land med lavest oplevet korrupsion, se [CPI2021_Report_EN-web.pdf \(transparencycdn.org\)](#).

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

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

1.2 Opdrag og genstandsfelt

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

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

Boks 1-1: Undersøgelsesspørgsmål

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

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

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

Boks 1-2: Begrebsafklaring vedrørende "politikere"

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

1.3 Metode og datagrundlag

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

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

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

Tabel 1-1: Gennemførte interviews fordelt på kategorier

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

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

** Ét blev gennemført fysisk og to telefonisk.

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

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

Den anvendte interviewmetode³

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

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

Særligt om anonymitet

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

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

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

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

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

Metodiske opmærksomhedspunkter

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

Tabel 1-2: Metodiske opmærksomhedspunkter

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

1.4 Læsevejledning

Udover nærværende indledning består delrapporten af fem kapitler.

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

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

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

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

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

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

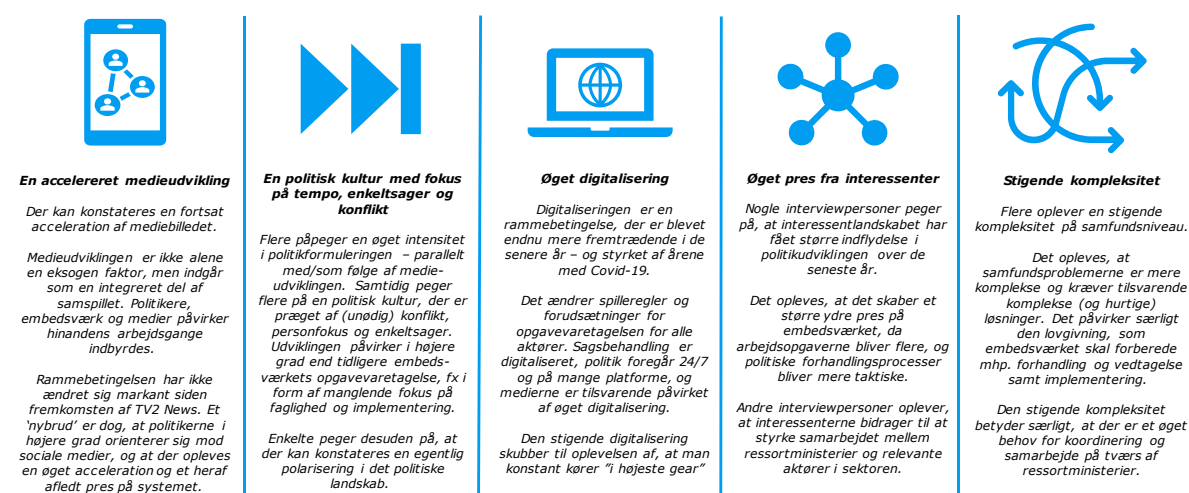
I bilag kan findes et uddybet metodebilag (bilag 1) samt en oversigt over de personer, der velvilligt har stillet sig til rådighed for interviews i forbindelse med undersøgelsen (bilag 2).

2. RAMMEBETINGELSER

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

Figuren nedenfor opsummerer de analyserede rammebetingelser.

Figur 2-1: Betydende rammebetingelser



2.1 En accelereret medieudvikling

Bo Smith-udvalget pegede i deres rapport fra 2015 på et **ændret medie billede** som det væsentligste nye rammevilkår for det politisk-administrative system⁴. Karakteristikken af medie billedet var på daværende tidspunkt en rammebetingelse, der med sin 24-timers mediedækning, et øget antal medieplatforme og et begyndende indtog af sociale medier, blev betegnet som havende stor betydning for arbejdsgangene i det politisk-administrative system. Udvalgsrapporten gjorde brug af begreber som "turbodemokrati" og "politik på steroider" for at beskrive betydningen af medieudviklingen.

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

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

⁴ Bo Smith-udvalget (2015): Embedsmanden i det moderne folkestyre. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

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



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

Topchef i staten

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

Det er derfor en udbredt oplevelse blandt embedsværk såvel som ministre, at politikernes anvendelse af **de sociale medier som kommunikationsplatform er tiltaget over de seneste år**. Det gælder også ministre. Dette perspektiv er tilmed understøttet af den forholdsvis spæde litteratur på området, der har konkluderet, at sociale medier i stigende grad er blevet en indlejret del af politikernes væren og laden⁵. En enkelt minister forklarer i interviewundersøgelsen denne udvikling med afsæt i, at de sociale medier "giver magten tilbage til politikerne", idet de tillader dem at kommunikere uden medierne som mellemmand.

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



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

Minister

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



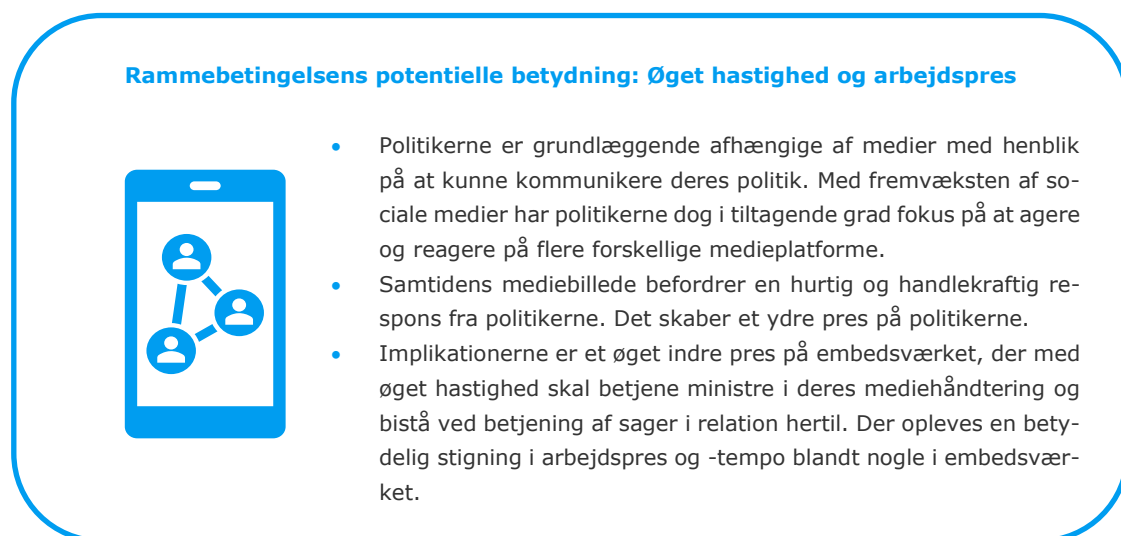
[...] Medierne fylder rigtigt meget i politikernes liv, herunder også i forhold til de sociale medier, og det betyder også, at det er et 24/7-foretagende at være politiker [...] Det er en meget vigtig udvikling, som gør en meget stor forskel i den måde, som også centraladministrationen arbejder på [...]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

Topchef i staten

Mediebilledet, herunder traditionelle såvel som sociale medier, opleves således at være **en integreret del af politikernes virke**, der skaber betydelige dønninger for embedsværkets opgavevaretagelse og arbejdsprocesser og dermed påvirker samspillet betydeligt. En væsentlig nuancering i relation hertil er dog, at mediebilledet ikke alene opleves at være en eksogen rammebetingelse, der er direkte handlingsanvisende for politikere (herunder ministre) og heraf embedsværket. Snarere giver flere af interviewpersonerne udtryk for, at medier, politikere og embedsværket indgår i et indbyrdes samspil, hvor de gensidigt påvirker hinanden i deres ageren. Forskning, der har anskuet dette samspil, konkluderer ligeledes, at mediernes og politikernes dagsorden påvirker hinanden, hvorfor medierne ikke alene er en eksogen rammebetingelse, der sætter retningen for politikere, herunder ministre, og deraf embedsværkets ageren⁶.

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

Figur 2-2: Betydningen af en accelereret medievirkelighed



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

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

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

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



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

Minister



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

Topchef i staten

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

Minister

Det generelle indtryk er således **et øget konflikt-niveau** samt fokus på personer, og der er endog nogle i embedsværket samt blandt ministre, der ser symptomer på en egentlig **polarisering**, hvor fronterne bliver trukket uhensigtsmæssigt op i det politiske landskab. Litteraturen peger i forlængelse heraf på, at fremkomsten af sociale medier, og en heraf følgende risiko for "ekkokamre", potentielt kan være befordrende for oplevelsen af en øget polarisering blandt politiske modstandere⁷.

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

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

⁷ Peter Thisted Dinesen. Temaredeaktørens introduktion: Politisk polarisering i Danmark. N.p., 2019. Print.

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

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

Ikke desto mindre beskrives **den øgede hastighed i politikskabelsen** af flere topchefer i staten som en central rammebetingelse, der konstant præger deres samspil med ministre. Enkelte skuer tilbage og tegner et billede af en tid for 10-15 år siden, hvor den vigtigste politikformulering primært skete på udvalgte tidspunkter på året, men hvor der også med jævne mellemrum var rolige perioder, der levede tid til øvrige opgaver, herunder drift og implementering. I dag fremhæver flere, at



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

Minister

der eksisterer et konstant pres på hurtigt at levere og understøtte politiske initiativer. Et pres, der i mindre grad efterlader rum til at følge implementeringen af den pågældende politik. Nogle af de interviewede ministre anerkender denne forøgede hast i politikskabelsen og peger supplerende på, at forløbene for politikdannelsen er blevet kortere, samtidigt med at man ikke formår at levne den fornødne tid til forberedelse hos embedsværket. En væsentlig nuancering heraf er dog, at andre ministre ikke deler opfattelsen af, at systemet agerer hurtigere i samtiden, men at hastigheden i stedet har været en konstant rammebetingelse over de seneste årtier.

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



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

Topchef i staten

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

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

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



2.3 Øget digitalisering

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

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

For **journalister** gælder det, at de, i langt højere grad end tidligere, indtænker digitale opgaveløsninger i deres forretningsmodeller, og at de i deres digitale dækning forventes at levere med hurtigere hast, end det hidtil har været tilfældet. DR Medieforsknings årlige rapport fra 2021 underbygger denne udvikling og peger hertil på, at danskernes medieforbrug fortsat bliver mere og mere digitalt⁸.

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

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

⁸ DR Medieforsknings årlige rapport: Medieudviklingen i 2021.

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



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

Topchef i staten

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

Figur 2-4: Betydningen af øget digitalisering

Rammebetingelsens potentielle betydning: Acceleration af tempo og ledelsesansvar



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

2.4 Øget pres fra interessenter

I litteraturen beskrives den formaliserede inddragelse af interessenter i politikudvikling, korporatisme, som aftagende siden årtusindskiftet. Ikke desto mindre spiller interessenter en fortsat stor rolle i den demokratiske beslutningsproces, og i 2011 var der godt 1.700 organisationer, som vurderedes at have politisk indflydelse blandt organisationens formål. Heriblandt er de mest indflydelsesrige arbejdstagerorganisationer, erhvervsorganisationer og institutionelle organisationer⁹.

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

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

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

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

fagforeninger, erhvervsorganisationer og interesseorganisationer i øvrigt i stigende grad er blevet professionaliseret¹⁰ og har fået en stærkere stemme i udviklingen af politik i forhandlinger og beslutningsprocesser.

En topchef i staten forklarer udviklingen i interessentlandskabet således:



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

Topchef i staten

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

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



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

Minister

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

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

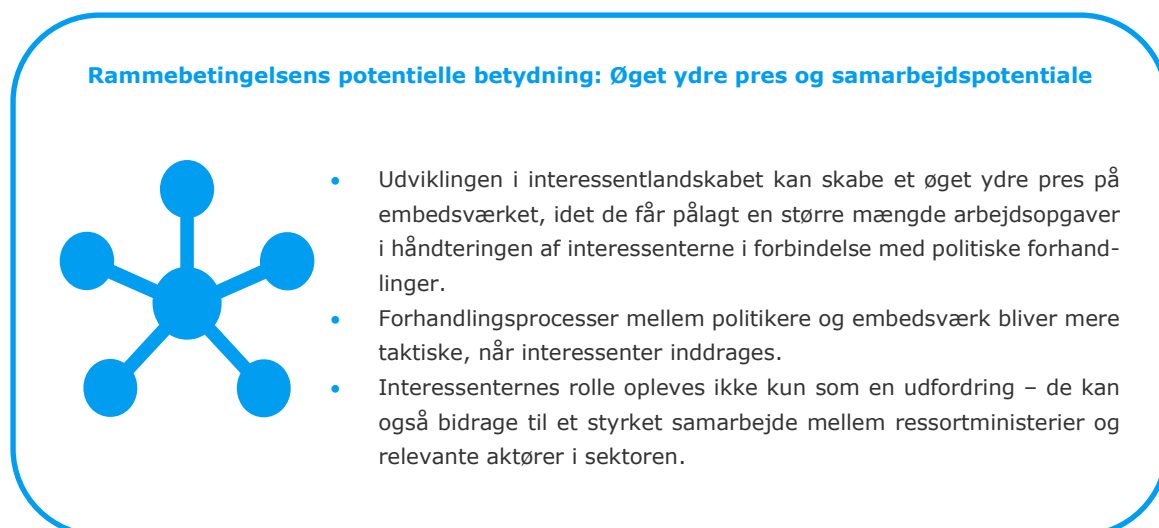
Ovenstående illustrerer, at interessenternes indflydelse opleves forskelligt af interviewpersonerne. Den af nogle i embedsværket oplevede, potentielle betydning af interessentlandskabets stigende indflydelse som rammebetingelse opsummeres kort i nedenstående figur.



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

Topchef i staten

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



2.5 Stigende kompleksitet

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

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



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

Topchef i staten

i sagsbehandling og politikformulering et mere komplekst system at navigere i. Interviewpersonerne fremhæver derudover, at **samfundsproblematikkerne i sig selv er blevet mere omfattende**. Her nævnes bl.a. Covid-19 og konsekvenserne af krigen i Ukraine som eksempler på udfordringer, der har været mærkbare. Denne opfattelse beskrives også i ledelseslitteraturen, hvor det påpeges, at den stigende samfundskompleksitet skaber større pres på topledere, som i stigende grad skal navigere i paradokser - eksempelvis mellem et dobbelt fokus på kortsigtede politiske resultater og langsigtet samfundsopbygning¹¹.

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

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



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

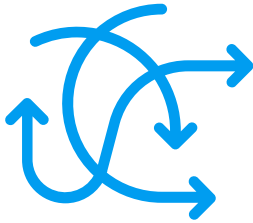
Topchef i staten

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

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

Figur 2-6: Betydningen af stigende kompleksitet i samfundsproblemer

Rambebetingelsens potentielle betydning: Øget behov for koordinering



- Den stigende kompleksitet fordrer øget horisontal koordinering og samarbejde mellem ressortministerier.
- Det øgede pres i systemet og den øgede hastighed gør politikskabelsen sværere og mere kompleks.
- Øget kompleksitet i systemet og lovgivning gør arbejdsopgaverne mere intellektuelt komplekse og øger risikoen for at begå fejl.
- Den hastige politikskabelse og behovet for øget horisontal koordinering, der er affødt af øget kompleksitet, skaber potentielt et paradoks i opgaveløsningen for politikere og embedsværk.

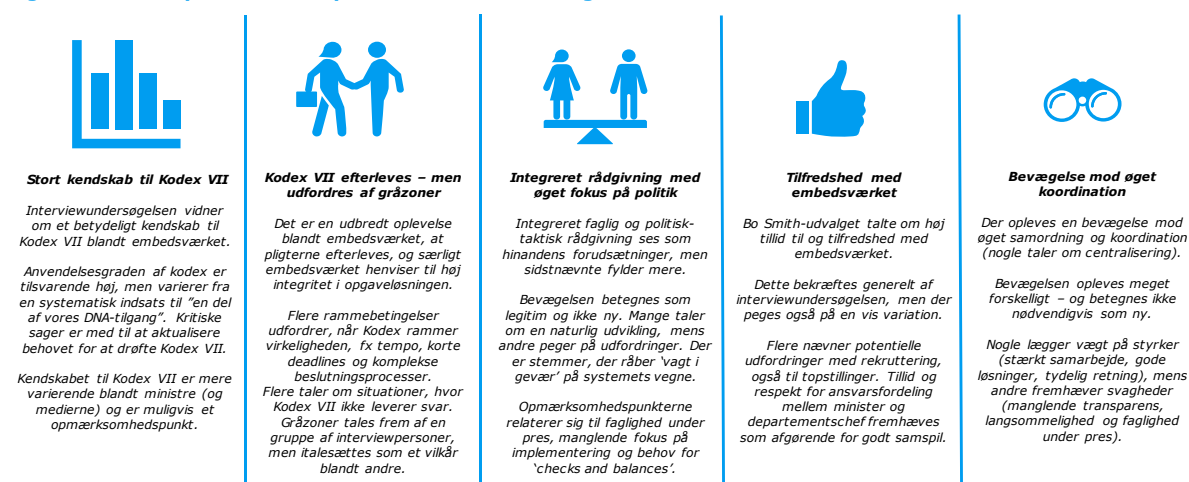
3. SAMSPIL MELLEMINISTRER OG EMBEDSVÆRK

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

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

Figuren nedenfor opsummerer hovedresultaterne i dette kapitel.

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



3.1 Kendskab til og anvendelse af Kodex VII

Kodex VII, der blev udviklet i kølvandet på Bo Smith-udvalgets rapport i 2015¹², blev formuleret som en hjælp til at styrke samspelet mellem embedsværk og regering ved at tydeliggøre embedsværkets ansvar og pligter ved deres rådgivning af og bistand til regeringen. Kodex VII bygger videre på tidligere publikationer, redegørelser og betænkninger.

En forudsætning for at kunne vurdere, hvad der fungerer og potentielt ikke fungerer i mødet mellem Kodex VII og praksis, er, at særligt embedsværk (men også ministre) har et **kvalificeret kendskab** til Kodex VII. I dette afsnit ser vi nærmere på kendskab til og anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Det skal bemærkes, at analysen i nærværende afsnit i overvejende grad er baseret på data indhentet fra de deltagende topchefer i staten – og i mindre grad ministre og journalister¹³.

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

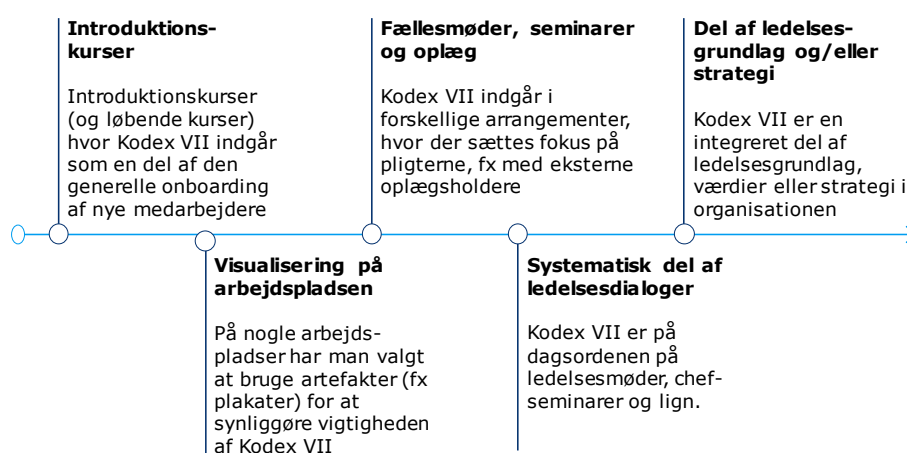
¹² Finansministeriet (2015). Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII. P. 30. Se også [Nyt kodeks for embedsmænd i centraladministrationen \(fm.dk\)](#)

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

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

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

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



Figuren illustrerer en form for **kontinuum i anvendelsen af Kodex VII**. Nogle ministerområder har brugen af introduktionskurser for nye medarbejdere som en minimumsmodel, og flere nævner også kurser, hvor pligterne bliver genopfrisket. Som supplement hertil gør flere ministerier brug af fællesmøder, seminarer og lign. – gerne med brug af eksterne oplæg fra videnspersoner – og det fremhæves, at de løbende sager, der kommer op i medierne, er anledning til et behov for og ønske om at aktualisere pligterne, og hvordan man skal agere som en del af embedsværket¹⁵. Der er i øvrigt eksempler på, at det ikke nødvendigvis er Kodex VII, der er direkte genstandsfelt for fællesmøder og dialoger, men snarere et ministeriums kerneopgaver (fx konkrete sager), der drøftes for derigennem at få en forståelse for pligterne i Kodex VII.

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

¹⁵ Nogle interviewpersoner nævner, at man har gjort aktiv brug af de dilemmaer, som indgår i casesamlingen til Kodex VII; [kodex_cases_med_omslag_visual.pdf \(oes.dk\)](#)

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



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

Topchef i staten

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

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

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

3.2 Kodex VII i mødet med virkeligheden

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

3.2.1 Kodeks VII efterleves, men der er også udfordringer

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

Offentliggørelsen af **Kodex VII i 2015** var en konsekvens af et fornyet fokus på embedsværkets rådgivning og bistand til regering og ministre og fulgte som nævnt i kølvandet på Bo Smith-udvalgets rapport¹⁶. Som det nævnes i indledningen til Kodex VII, er de beskrevne pligter ikke nye, og der henvises til tidligere, historiske publikationer på området. Kodex VII omtales som en ”opdateret

¹⁶ Det skal bemærkes, at Bo Smith-udvalget også omfattede samspelet mellem politikere og embedsværk i kommuner og regioner.

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

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

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

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

Hvis vi tager afsæt i embedsværket som datakilde, er det gennemgående, at Kodex VII vurderes at være et rigtig **godt værktøj** til at navigere i som en del af embedsværket – både hvis du er ny eller erfaren i jobbet. Selv om embedsværket står ovenpå flere lovkomplekser i dets virke (forvaltningsloven, offentlighedsloven m.fl.), er det også velkendt, at embedsværkets opgavevaretagelse sker med udgangspunkt i uskrevne forvaltningsretlige regler, tavs viden samt italesatte pligter og dyder¹⁸. Også derfor opleves Kodex VII som en fornuftig rettesnor for, hvordan man lever op til pligter og ansvar som medarbejder i centraladministrationen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Topchefer i staten (to forskellige)

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

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

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

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

En af de **udfordringer**, der nævnes oftest i interviewundersøgelsen, er, at **pligten om faglighed** (nr. 3 i Kodex VII) i perioder er "under pres". "Under pres" sættes her intentionelt i citationstegn, da det netop er denne formulering, der oftest nævnes. Fagligheden, som interviewpersonerne refererer til, opleves generelt at stemme overens med den begrebsforståelse, der anvendes under pligten om faglighed i Kodex VII. Som eksempler nævnes fx anerkendte økonomiske beregningsmetoder, forskning eller dataanalyser, som en del af den faglighed, embedsværket leverer deres vurderinger på baggrund af – inden for et givet fagligt område. Kodex VII beskriver faglighed som værende de faglige standarder og indsigter, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende arbejdsområde¹⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Topchef i staten

grad er i stand til at **efterleve Kodex VII** – en hovedpointe, der i et vist omfang understøttes af de interviewede ministre.

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

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

3.2.2 Integreret rådgivning med øget fokus på politisk rådgivning

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

Boks 3-4: Begrebsafklaring vedrørende politisk rådgivning

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

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

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen, at særligt embedsværket generelt oplever, at de i høj



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

Topchef i staten

Det skal bemærkes, at den politiske betjening samt rådgivning fra embedsværket til den enhver tid siddende regering igennem årene har været debatteret intenst – i forskningen, i medierne og i den politiske debat²⁰. Også begrebet "politisering" af embedsværket bruges i forskellige sammenhænge, ligesom at begrebet har været nævnt i nærværende interviewundersøgelse.

I nærværende delrapport tager vi, som nævnt i boksen ovenfor, udgangspunkt i Kodex VII, herunder begrebsanvendelsen i forhold til politisk rådgivning samt beskrivelsen af embedsværkets opgaver i den sammenhæng. Derudover gør vi brug af den præcisering af begrebet politisering, som er brugt i forskerkredse, hvor man bl.a. taler om formel politisering (fx udtrykt ved ansættelsen af særlige rådgivere) og funktionel politisering (fx hvordan embedsværket arbejder med politisk betjening og er politisk lydhøre). Sidstnævnte er i nyere dansk forskning yderligere præciseret i to kategorier, henholdsvis ukritisk funktionel politisering og reflektiv funktionel politisering²¹.

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

Interviewundersøgelsen viser over en bred kam, at **den politisk-taktiske dimension fylder meget og mere** i betjeningen af ministre og regering. Bo Smith-udvalget pegede også i 2015 på, at politisk rådgivning havde vundet frem i de seneste årtier, og også andre kilder har dokumenteret, at denne udvikling har fundet sted²².

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



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

Topchef i staten

²⁰ Det i skrivende stund varslede Demokratiudvalg er et eksempel herpå ([*Kommissorium-om-organiseringen-af-og-rammerne-for-regeringens-og-centraladministrations-arbejde-Demokratiudvalget.pdf \(justitsministeriet.dk\)](https://www.justitsministeriet.dk/~/media/Justitsministeriet/2021/04/Kommissorium-om-organiseringen-af-og-rammerne-for-regeringens-og-centraladministrations-arbejde-Demokratiudvalget.pdf)). Af forskning kan peges på ph.d.-afhandlingen af Amalie Trangbæk, *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*, Politica 2021 og Jørgens Grønnegaard og Niels Opstrup: *Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints*, Wiley Governance, 2017.

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

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

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



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

Topchef i staten

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

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

Men interviewundersøgelsen vidner også om, at det stigende tryk på 'det politiske' skaber **udfordringer** i samspillet mellem ministre og embedsværk. Flere interviews med ledere og medarbejdere i centraladministrationen viser, at spørgsmål om gråzoner, grænser og tvivlsspørgsmål fylder, og pligterne aktualiseres som nævnt af løbende sager – både 'mindre' sager på det enkelte ressortområde, men også større og (i medierne) kendte sager. Afgrænsningen af den politisk-taktiske rådgivning opleves **ikke som tydelig** af alle, og oplevelsen er, at der er et betydeligt fortolkningsrum i forhold til dels politisk-taktisk rådgivning i sig selv, dels at balancere denne opgave (som ikke er formuleret som en selvstændig pligt) i forhold til andre opgaver og pligter i Kodex VII. Særligt balanceakten i forhold til faglighed nævnes af flere (se også foregående afsnit). Dette rum for fortolkning²⁴ skaber på visse stræk **udfordringer**.

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

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

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

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



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

Medarbejder uden ledelsesansvar



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

Medarbejder uden ledelsesansvar



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

Topchef i staten



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

Topchef i staten



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

Topchef i staten



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

Særlig rådgiver



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

Minister

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

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



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

Topchef i staten

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

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

Interviewundersøgelsen vidner som nævnt om, at den politiske rådgivning fylder mere og mere. Det nævnes også, at bevægelsen ikke er ny, men er startet for flere årtier siden. Og det nævnes i samme åndedrag, at efterspørgslen ifølge flere efter mere politisk rådgivning er både 'inden for skiven' i forhold til Kodex VII og legitim. Men interviewundersøgelsen viser samtidig, at der er stemmer, der **råber vagt i gevær** på systemets vegne, og som mener, at der er indikationer på, hvad man kan kalde ukritisk funktionel politisering af embedsværket²⁵. At man i nogle tilfælde orienterer sig for meget mod, hvad en given minister måtte mene – og ikke får balanceret i forhold til de øvrige pligter i Kodex VII. Det kalder på opmærksomhed og eftertanke. Vi uddyber dette yderligere i det perspektiverende kapitel 6.

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

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

²⁵ Jf. fodnote 21.

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

Endelig skal nævnes *et fjerde opmærksomhedspunkt*, som også kan relateres til den beskrevne bevægelse. Flere interviewpersoner fremhæver evnen **til at sige fra** overfor den politiske chef, hvis en sag eksempelvis mangler lovhjemmel eller lign²⁶. Det er generelt indtrykket, at embedsværket – herunder særligt topledelsen – ikke oplever at have problemer med at sige fra overfor deres skiftende ministre, men det påpeges samtidig, at det kan være udfordrende, og at det ikke er "sjovt" at gøre det gentagne gange. Og enkelte nævner, at der skal siges nej/siges fra oftere end tidligere, bl.a. som konsekvens af den øgede risikovillighed i systemet. I flere af interviewene har forskellige sager (fx Instrukskommissionen, SKAT, Minkkommissionen og Tibetkommissionen) været drøftet – også med personer, der har været tæt på. Her betones det, at evnen til at sige fra er afgørende, og at det er en del af efterlevelsen af Kodex VII at gøre det²⁷.



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

Topchef i staten

Det skal understreges, at langt fra alle interviewede ser udfordringer eller dilemmaer i forbindelse med at finde balancen i den politiske rådgivning af den til enhver tid siddende regering. En betydelig andel af interviewpersonerne²⁸ pointerer, at politisk rådgivning er en del af hverdagen som moderne embedsmand/-kvinde – om end man samtidig er særdeles kritiske overfor og begræder den opfattelse, som særligt dele af medierne tilskriver embedsværket (jf. boks 3.3). Dog er der en række interviewpersoner – blandt nuværende, men særligt forhenværende topchefer i staten – der påpeger en bevægelse, der kalder på opmærksomhed (som nævnt

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

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

3.2.3 Balancer i samspillet – med fokus på regeringssammensætning

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

²⁶ Pligten til at sige fra er ikke formuleret som en selvstændig pligt i Kodex VII, men indgår som en del af pligten om lovlighed.

²⁷ Jens Peter Christensen skriver om sagerne i sin seneste bog (se note 18, særligt side 311).

²⁸ Det gælder særligt de nuværende topchefer i staten.

disse mekanismer er strukturelt funderede, formelle (fx baseret i lovgivning) eller uformelle/uskrevne²⁹. Nedenfor samler vi op på nogle af de perspektiver, der er kommet frem i interviewundersøgelsen.

Den dimension, der har været mest fremtrædende i de gennemførte interviews, handler om **regeringssammensætning**. Emnet er blevet nævnt af nogle interviewpersoner, dels som en betydende rammebetingelse, dels som et opmærksomhedspunkt i sig selv, da regeringssammensætning og -førelse har implikationer for samspillet særligt mellem ministre og embedsværk, for regeringsførelsen og for, hvordan der træffes beslutninger.

I Danmark har vi historisk haft **såvel flerparti- som etpartiregeringer**. Der er fordele og ulemper ved begge former for parlamentarisk grundlag og regeringssammensætning. De interviewpersoner, der har fremhævet regeringssammensætning som rammebetingelse eller tema i sig selv, har i højere grad fremhævet opmærksomhedspunkter ved perioder med etpartiregeringer. Der bliver særligt peget på, at der i mindre grad er de såkaldte "*checks and balances*" til stede i systemet ved regeringskonstellationer med blot ét parti, og det bliver endvidere nævnt, at de balancerende mekanismer, som der er tradition for på Slotsholmen, bliver sat under pres.

Logikken er, ifølge nogle interviewpersoner, at der ved etpartiregeringer vil være et forøget "indre pres" – for nu at bruge ordlyden fra ekspertudvalgets kommissorium. De balancer (igen begrebet "*checks and balances*"), som man ser ved flerpartiregeringer, vil i mindre grad være til stede. Et par citater kan være illustrative for, hvordan forskellen opleves, se nedenfor.

²⁹ Fx nævnes det i Kodex VII (s. 10), at samspillet mellem ministre og embedsværk er mere regelbundet, når der ageres i regi af den forvaltningsmæssige rolle, mens det i mindre grad er tilfældet med politikudvikling. De uskrevne forvaltningsretlige regler nævnes også i God adfærd i det offentlige, udgivet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner (december 2017).



Jeg har været overrasket over, hvor mange checks and balances der egentlig har ligget internt i regeringen, snarere end i relationen til Folketinget. Altså, der har ligget voldsomt meget mere på de indre linjer faktisk. Det handler om, at man bliver udfordret. Der er altid det med, om dem, der har magten, om der er nogen der, der siger "jamen er det nu klogt?" Eller "kan man ikke gøre det anderledes?" Eller "kunne vi ikke gøre det (i stedet)?"

Når der er flere partier i en mindretalspartiregering, så er der nogle ting, der balancerer hinanden. [...] Så det der med etpartiregeringer, der er på en eller anden måde ikke den der vent til, der trækker tingene lidt ud. Fordi der er nogle balancer [...] Det er lettere at agere i en etpartiregering, i hvert fald at få det ud. Det er ikke lettere at føre politik. Men der bliver et eller andet med, hvordan de her balancer skal komme, og hvordan beslutningsgrundlaget bliver lavet.

Topchefer i staten (to forskellige)

nævnes dog, at *checks and balances* også følger af, at embedsværket til enhver tid er i stand til at udfordre den politiske ledelse, men samtidig være lydige overfor politiske ønsker og præsentere forskellige veje/alternativer til at opnå en given politisk ambition³⁰. Det vil reelt sige at praktisere en balanceret politisk-taktisk rådgivning inden for rammerne af Kodex VII. Vi fremhævede i forrige afsnit, at **evnen til at sige fra** er et væsentligt opmærksomhedspunkt i forbindelse med politisk-taktisk rådgivning. Dette er tæt forbundet med, om embedsværket er i stand til at bidrage til *checks and balances* i relation til den til enhver tid siddende regering, og netop denne evne – eller pligt³¹ – fylder hos flere af de interviewede topchefer i staten og ministre. Det pointeres afslutningsvis, at en tydelig rollefordeling – og ikke mindst respekt for denne – er afgørende for, om man formår at ramme de rette balancer i samspillet mellem minister og embedsværk.

Sammenfattende peger interviewundersøgelsen på et opmærksomhedspunkt knyttet til **balancerende mekanismer** i samspillet mellem embedsværk og ministre/regering. Opmærksomhedspunktet er i interviewundersøgelsen mest udtalt i forhold til regeringssammensætning, hvor det fremføres, at *checks and balances* i mindre grad er til stede ved etpartiregeringer end ved flerpartiregeringer. Det gælder såvel politisk (at flere partier i en regering kan være en balancerende faktor) som administrativt (et embedsværk, der udfordrer det politiske niveau).

Ovenstående påpeges i interviewundersøgelsen som et opmærksomhedspunkt for, hvordan samspillet særligt mellem regering og embedsværk fungerer. Ved etpartiregeringer kan det, alt andet lige, være nemmere at gennemføre politiske initiativer – velvillende at man stadig skal etablere et parlamentarisk grundlag. Det nævnes også, at der ved etpartiregeringer i højere grad kan træffes beslutninger 'udenom' embedsværket – og uden modspil og faglig kvalificering fra selvsamme (se mere herom til sidst i afsnittet). Men med flere partier i en regering vil der, hævdes det, være dynamikker, der har balancerende karakter i drøftelser og ikke mindst beslutningsprocesser.

Der peges supplerende på, at **Folketingets rolle** kan være forskellig – afhængig af regeringssammensætning. Ved en etpartiregering vil der, alt andet lige og afhængig af Folketingets sammensætning, være flere, der står udenfor. Med den potentielle konsekvens at presset på regering (og embedsværk) bliver større i form af flere samråd, flere folketingsspørgsmål og større parlamentarisk kontrol.

Hvor ovenstående i høj grad har strukturel karakter (hvordan en given regering er sammensat), har hensynet til *checks and balances* også været nævnt i forhold til **embedsværkets rolle og opgavevaretagelse** – om end denne dimension har været mindre fremtrædende blandt de interviewede. Det

³⁰ Denne pointe med at "fremlægge en hel vifte af muligheder" fremføres også af tidligere departementschef Agnete Gersing i en artikel i Information med overskriften: Tidligere departementschef: Man laver rigtig meget krisehåndtering for sin minister, bragt 11. maj 2022.

³¹ "At sige fra" udgør ikke en selvstændig pligt i Kodex VII, men nævnes som understøttende i forbindelse med pligterne om lovlighed, sandhed samt ansvar og ledelse.

3.2.4 Er kodeks VII dækkende?

Kodex VII er omdrejningspunktet for nærværende undersøgelse, herunder hvad der fungerer og ikke fungerer i mødet med praksis. Et relevant spørgsmål i den sammenhæng er, **om Kodex VII er dækkende** som normsæt for embedsværkets virke, eller om der er behov for ændringer eller en opdatering af Kodex VII, som det foreligger i dag. Det er ikke en del af nærværende interviewundersøgelses opdrag at komme med anbefalinger hertil, men i de mange interviews har det været et tema, om Kodex VII er dækkende som rettesnor for samarbejdet mellem embedsværk og regering.

Generelt kan det som tidligere nævnt konstateres, at **Kodex VII 'anmeldes' godt og positivt** af langt størstedelen af de interviewede ledere og medarbejdere i centraladministrationen. Det gælder også for de ministre, der har kendskab til retningslinjerne. Publikationen og dens indhold vurderes som relevant, balanceret og formidlingsvenlig. Som tidligere nævnt opleves det også som nyttigt med de cases og dilemmaer, der er udgivet i forbindelse med offentliggørelsen af Kodex VII.

Det er en generel pointe på tværs af kredsen af interviewede, at de syv pligter antalmæssigt virker fornuftigt. Man ønsker ikke et langt større antal pligter, da det vil være svært overskueligt, ligesom at 'opgraderingen' fra de "fire gamle" til syv (i 2015) har været nødvendig, da de "nye pligter" sætter fokus på væsentlige dimensioner i opgavevaretagelsen, bl.a. åbenhed om fejl, samarbejde og ledelse. Som det fremhæves, udgør Kodex VII et godt mix mellem regler og værdier, der matcher den hverdag, som embedsværket oplevet. Tilsvarende er kodex et rammeværk, der ikke nødvendigvis leverer alle svar, men etablerer en ramme for god, administrativ praksis.

I forbindelse med interviewundersøgelsen er der imidlertid formuleret et mindre antal forslag og ønsker til Kodex VII. For nogle af forslagene gælder det, at man kunne 'hæve status' for pligter og normer, der ligger iboende i Kodex VII, men for nuværende ikke udgør en af de syv. Disse er indeholdt i tabellen nedenfor med en kort beskrivelse og en begrundelse herfor.

Table 3-1: Forslag om mulige ændringer af Kodex VII

FORSLAG OM ÆNDRING	BEGRUNDELSE (KILDE)
(1) Det horisontale samarbejde blandt embedsværket	<p>Som det beskrives flere steder i rapporten, nævner flere, at samarbejdet på tværs af Slotsholmen er styrket og øget. Komplexitet (og på nogle tidspunkter politiske ønsker) fordrer større samarbejde og koordination. Imidlertid nævnes det, at pligten til samarbejde ikke er tydeligt nok skrevet frem i Kodex VII – kun som en delmængde af den nuværende nr. 4 om udvikling og samarbejde. Den afspejler ikke virkeligheden med den (manglende) prioritering, som pligten har i dag.</p> <p>I tæt sammenhæng hermed fremhæver flere et behov for tydeliggørelse af ansvar ved det intensiverede tværgående samarbejde, herunder mere skriftlighed og dokumentation i koordinerende organer, fx regeringsudvalg.</p>
(2) Det vertikale samarbejde blandt embedsværket	<p>Tilsvarende efterlyser nogle tydeligere beskrivelse af det vertikale samarbejde på ressortområder, dvs. mellem departement og styrelser. Her er det også tydeliggørelse af ansvaret, hvilket bl.a. fremhæves på baggrund af erfaringer fra forskellige sager.</p>
(3) Tydeliggørelse af rammevilkår	<p>Enkelte nævner, at eksisterende rammevilkår bør reflekteres bedre i Kodex VII – og i særlig grad, da rammevilkårene (herunder det accelererede tempo) har så stor oplevet betydning for embedsførelsen. Det anføres, at da Kodex VII i forskelligt omfang bruges som rettesnor for ansvarsopdragelse (fx i Minkkommissionens beretning), så ville det være hensigtsmæssigt, hvis disse – altså Kodex VII – reflekterer den virkelighed, der gælder for embedsværket.</p>
(4) At sige fra	<p>Kodex VII nævner i dag, at pligten om lovlighed medfører, at man som embedsværk skal ”sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig”. Dette er et eksempel på, at ’medfølgende’ pligter fra Kodex VII potentielt kunne ophøjes til en selvstændig pligt. Ændringen foreslås af enkelte interviewpersoner, bl.a. som følge af en oplevelse af, at man oftere skal ”sige fra” overfor den til enhver tid siddende minister. Og det nævnes, at Kodex ikke er tydeligt nok.</p>

En afsluttende refleksion kunne være, om den tydelige bevægelse henimod politisk rådgivning og politisk-taktisk betjening af regeringen er tilstrækkeligt afspejlet på ’øverste niveau’ som en egentlig pligt i Kodex VII.

3.3 Tilfredshed med embedsværket

Som en del af interviewundersøgelsen er det undersøgt, om de interviewede ministre (nuværende og forhenværende) har **tillid til** og **er tilfredse** med den betjening, som de får af embedsværket. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at datagrundlaget er relativt begrænset, om end de interviewede ministre i deres oplevelser har været i stand til også at anlægge et historisk perspektiv – givet deres erfaringer. Derudover gør det sig gældende, at de alle har erfaring som folketingspolitikere.

Den overordnede oplevelse fra de interviews, der er gennemført med ministre, er, at der er – og har været – en **overvejende tilfredshed** med samarbejdet med embedsværket, herunder den betjening man har fået som minister. Det er væsentligt at påpege, som flere interviewede gør, at såvel kontekst (organisatoriske forhold, ressortområde, tilgang til samarbejde) som personlige relationer (tillid, personlig kemi og lign.) har betydning for, hvordan man har oplevet samarbejdet. Med dette in mente er vurderingen fra ministrene i det store hele, at de har fået kompetent rådgivning fra embedsværket.

Der er imidlertid nuancer i relation til spørgsmål om tilfredshed og samarbejde fra politisk hold:

- For det første påpeges det af nogle, at der er **forskel på kompetenceniveau og kapacitet** fra ministerområde til ministerområde, og enkelte fremhæver, at der også er kvalitetsforskel fra ministerområde til ministerområde. Dette er baseret på konkrete oplevelser hos de interviewede, og der kan ikke generaliseres på denne baggrund.
- For det andet anlægger flere et **tidsperspektiv** som væsentligt for vurderingen af tilfredshed. Det nævnes, at relationer og tillid mellem minister og embedsværk skal bygges op over tid, hvorfor enkelte har oplevet modstand, frustration og endog passivitet fra embedsværkets side i starten af samarbejdet. Det er dog erfaringen, at samarbejdet typisk bliver styrket og velfungerende over tid, når de to parter har haft mulighed for at forventningsafstemme og opbygge tillid gennem samarbejde.
- For det tredje fremhæver interviewpersonerne (herunder flere af topcheferne i staten), at **departementschefens rolle** er afgørende for at sikre en ministerbetjening af høj kvalitet, med høj tillid og følgelig høj tilfredshed. Departementschefen er den øverste chef for et givent ministerområde, sætter den strategiske retning for embedsværket og skal også – både direkte og indirekte – sikre tilbageløb af viden til embedsværket for bedst muligt at kunne leve op til pligter og ansvar.



Meget tilfreds. Meget tilfreds. Der er ikke noget at komme efter.

Jeg synes på gennemsnittet, at jeg fik en god betjening. Så var der forskelle på, hvor højt det faglige niveau var på forskellige områder, det er ikke nogen hemmelighed.

Ministre (to forskellige)

Den ovenfor nævnte modstand fra embedsværket, som nogle har oplevet i deres egenskab af ministre, kan have mange årsager og følge forskellige logikker. Som nævnt spiller det personlige en rolle, ligesom at organisationskultur kan være en dimension. En fællesnævner er imidlertid, at de tiltrædende ministres **tilgang til embedsværket** har betydning. Interviewundersøgelsen vidner om, at nogle har haft et eksplicit ønske om at ændre (eller som minimum påvirke) samspillet mellem minister og embedsværk, herunder spillereglerne for dette. Andre giver udtryk for, at de har accepteret systemet, som det er (eller var). Denne forskel i (ledelses)tilgang synes at have for den tilfredshed, som man som politiker oplever i samarbejdet med embedsværket.

Tillid er et nøgleord i samspillet mellem minister og embedsværk – både som forudsætning for et godt samarbejde generelt og specifikt for tilfredsheden. Nogle af de interviewede ministre fortæller om et tæt og meget fortroligt samarbejde med særligt departementschefen. Enkelte interviews vidner om et mere distanceret forhold. *“For mig er den særlige rådgiver den eneste, som er helt på min side, og som jeg er fuldstændig fortrolig med”.*

En yderligere dimension er, at de gennemførte interviews viser, at der er forskelle tilgange til ‘det andet ben’ i minister-porteføljen, dvs. **rollen som forvaltningschef**³². En gruppe af de interviewede ministre har (haft) en proaktiv tilgang til denne del af ministerjobbet. Det kommer konkret til udtryk ved, at man dels har draget omsorg for, at ministeriet som organisation har fungeret på hensigtsmæssig vis, dels har taget synlige ledelsesinitiativer – også ift. det forvaltningsmæssige. Andre tillægger denne del lille eller ingen betydning, da de prioriterer den politiske ledelse af et givet ministerområde.

³² Denne er fx beskrevet i Jens Peter Christensen: *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*, DJØF Forlag, 2022.

Afslutningsvis skal det nævnes, at interviewundersøgelsen vidner om, at en række topchefer i staten er særdeles opmærksomme på vigtigheden af at opbygge tillid til en minister, når han/hun tiltræder. Flere ser denne opgave som en integreret del af *onboarding* af en ny minister og dermed som et fundament for, at embedsværket kan varetage de opgaver, der er beskrevet i Kodex VII.

Omvendt er der også ministre, der peger på opmærksomhedspunkter, når man bliver *onboardet* som ny minister. Mange kommer ofte fra en tid som folketingspolitiker og uden egentlig ledelseserfaring, og der peges på, at der er meget "learning by doing" over det – og vel at mærke til et af landets vigtigste og mest krævende jobs. Nogle efterlyser i den sammenhæng mere systematik i introduktionen til jobbet som minister, og der bliver nævnt konkrete temaer som en indføring i ministeransvarlighedsloven, god ledelse, kompetencer inden for kritik og feedback og lign. På denne vis, argumenteres det, får man bedre forudsætninger for at indtage rollen (herunder ledelsesrollen) som minister.



Når man skifter ministre, så lever man af, at dem, der kommer ind, har tillid fra første øjeblik. Så det arbejder man hele tiden med at sikre. Dels ved i onboarding-fasen at snakke om rollefordeling, og hvad der ligger på hver vores bord, men også at få understreget, at fra det øjeblik, man sætter sig i ministerstollen, der har du et helt system med hundredvis af medarbejdere, der er sat i verden for at sikre, at du lykkes som minister og for at betjene dig."

Topchef i staten

Sammenfattende tyder interviewundersøgelsen på, at de interviewede ministre har været **tilfredse** med den rådgivning og betjening, som de har fået i deres tid som ministre. Der er også vidnesbyrd om oplevelser af modstand fra embedsværkets side, som dog er overvundet over tid, når tilliden og samarbejdsrelationer er bygget op. Departementschefen udpeges som en nøgleaktør for at sikre dels en befordrende samarbejdsrelation med ministeren, dels en relevant og effektiv *onboarding* af selvsamme. Dog fremhæver flere ministre, at de kunne have været bedre klædt på ledelsesmæssigt, når man starter som ny minister.

3.4 Koordination og samarbejde på tværs

Et tema i interviewundersøgelsen har omfattet **koordination og samarbejde på tværs** af centraladministrationen som virkemiddel til betjening af den til enhver tid siddende regering. Hvor temaet i mindre grad har berøring med Kodex VII (jf. dog pligt 4 om udvikling og samarbejde), så har tværgående koordination, samordning og samarbejde stor betydning for den måde, som embedsværket og dermed regering arbejder på. Det gælder både centraladministrativt i embedsværket og politisk i regeringen.

Der eksisterer nogen forskning om bl.a. koordination af regeringsarbejdet (også internationalt), og tilsvarende har Finansministeriets rolle som styringsaktør været genstand for centrale værker i dansk forvaltningsforskning³³. Det er ikke hensigten i denne delrapport at gengive disse forskningsresultater, men blot konstatere, at denne viden eksisterer og er opsamlet i andre sammenhænge. I delrapporten afdækkes temaet via **interviewpersonernes syn på og holdninger til udviklingen inden for koordination og samarbejde** på tværs i regeringsapparatet, herunder hvad dette

³³ Se Lotte Jensens to bøger om emnet: *Væk fra afgrunden – Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*, Syddansk Universitetsforlag, 2008 og *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*, Jurist- og Økonomiforbundet, 2003.

betyder for samspillet mellem ministre og embedsværk. Det bemærkes i den sammenhæng, at emnet med jævne mellemrum debatteres i medierne³⁴.

I interviewundersøgelsen har det været gennemgående, at der har været italesat to tæt sammenhængende dimensioner: Dels **koordination og samordning** mellem forskellige ressortministerier (den centraladministrative del), dels spørgsmålet om en eventuel tendens til **centralisering af beslutningskraft** og dermed magt (den politiske del). Det er også kendetegnende, at interviewpersonerne forholder sig mere faktisk og konstaterende til førstnævnte, mens sidstnævnte i højere grad har været genstand for udsagn om fordele og ulemper. Endelig har det været karakteristisk, at interviewpersonerne taler om forskellige **balanceringshensyn**. De forskellige former for hensyn kommer vi løbende ind på nedenfor.

Interviewundersøgelsen vidner om, at der er forholdsvis stor opbakning til og efterspørgsel efter **stærk koordination** på tværs af ministerier og ressortområder. Og der henvises i interviewene til, at der er lang tradition herfor – dog med forskellig styrke og intensitet fra regering til regering.

Der bruges oftest argumenter som øget kompleksitet og integrerede problemstillinger, som regering – og dermed embedsværk – skal finde tværgående løsninger på. Det nævnes, at det er vanskeligt – i flere og flere tilfælde – at formulere løsninger ressortbaseret. Behovet for koordination opfattes derfor som legitim og nødvendig.

Interviewundersøgelsen viser samtidig en opmærksomhed på **meningsfuld koordination**, da flere interviewpersoner har haft oplevelser med, at koordinations- og samordningsprocesser tager tid – og i nogle tilfælde også unødigt tid, således at procesdelen tager luften ud af politiske initiativer. Med andre ord kan transaktionsomkostningerne ved koordination i nogle sager blive for store i forhold til den kvalitet i sagsbehandling/løsninger, som den øgede koordination intentionelt skal bidrage til. Så på den ene side erkendes koordination som nødvendigt og relevant af hensyn til kvaliteten i opgaveløsningen, men meningsfuldheden kan i nogle tilfælde blive udfordret i mødet med konkret praksis. Her peger interviewundersøgelsen på et **første balanceringshensyn** mellem kvalitet i opgaveløsning på denne side og transaktionsomkostninger ved koordination. Det fremhæves i undersøgelsen, at særligt departementschefskredsen er afgørende for at ramme denne balance.

Der er også flere interviewpersoner, der understreger, at koordinationsbehovet og -tendensen ikke er et nyt fænomen – og ikke kan tidsfastsættes til at være indtrådt de sidste 5-10 år. Det bliver nævnt, at den stærke koordination har været et politisk ønske siden årtusindskiftet, ligesom forskningen tilsvarende har dokumenteret, at koordinations- og styringsmekanismer har lang historik med særligt **Finansministeriet** i en central rolle³⁵.

En yderligere pointe, der knytter sig til koordination, handler om samarbejde – både på tværs i regeringen og i embedsværket. Her taler flere om betydningen af at have en stærk **koordinations- og samarbejdskultur** på tværs af Slotsholmen, der i de senere år er blevet afprøvet og (ifølge



Sagerne er blevet mere komplekse og kræver mere koordinering. Det er svært efterhånden at finde større sager, som der ikke er rigtig mange ministerier, der er involverede i. Der har politisk været et klart behov for sådanne udvalg i koalitionsregeringer, men også i etpartiregeringer ser man behovet for koordinering.

Topchef i staten

³⁴ Se fx flere løbende artikler af professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen i Weekendavisen samt interview med selvsamme i Information med overskriften: Jørgen Grønnegaard om embedsværket: Mere magt på få hænder øger risikoen for fejl, bragt 13. april 2022.

³⁵ Jf. fodnote 33.

nogle) styrket under tilbagevendende kriser, fx Covid-19-pandemien, konflikterne i Afghanistan og Ukraine samt den igangværende energikrise. Her har det været nødvendigt for særligt de tværgående ministerier at samarbejde intenst med en efterspørgsel efter hurtige og relevante løsninger.

De faste regeringsudvalg, **særligt K- og Ø-udvalg**, spiller (og har historisk) spillet en afgørende rolle i koordinering af regeringsarbejdet. Samtidig er regeringskoordinationen i disse to udvalg i et vist omfang et spejl på den til enhver tid siddende regerings tilgang til regeringskoordination, herunder magtfordeling og samarbejde mellem Statsministeriet (og statsministeren) og Finansministeriet (og finansministeren)³⁶. Et yderligere vilkår, der traditionelt har betydning for omfang af og indhold i koordination og samarbejde, er regeringssammensætningen, herunder om der er tale om en étparti- eller flerpartiregering, jf. afsnit 3.2.3.

Det har ikke været genstandsfeltet for nærværende delrapport at gennemføre en dybdegående analyse af betydningen af de faste regeringsudvalg, men særligt de interviewede topchefer i staten har synspunkter på arbejdet i udvalgene – også fordi de synes at være markører for interne magtrelationer i en given regering og samtidig være omdrejningspunkt for centrale beslutningsprocesser.

Citaterne nedenfor er illustrative for, at den oplevede stigende koordination (og ifølge nogle stigende centralisering) har såvel fordele og ulemper. Samtidig gentages pointen om, at bevægelsen ikke er ny, men har været der i forskellige konstellationer over tid. De nævnte styrker og svagheder nedenfor er uddrag af, hvad der har været fremhævet af interviewpersonerne.



Det er rigtigt, at der har været den udvikling [centralisering], men også hvis nogen har den holdning, at det er noget, der kommet med den her regering, altså en etpartiregering, og denne her regering specifikt, så tager de fejl. For det er en udvikling der er foregået over en længere periode. Altså sagt positivt, at koordinationen er blevet meget stærkere, og negativt, at topstyringen er blevet hårdere.

Tendensen er centralisering. Og det har man ønsket ud fra nogle legitime politiske hensyn. Det er så vores job at navigere ind i, at der er nogle fagligheder, der ikke går tabt i det... Det er sådan set fair nok, at man gerne vil have en central beslutning, fordi det giver nogle muligheder for at koordinere på tværs. Ikke kun fair nok, det er også politikernes prerogativ.

Topchefer i staten (to forskellige)

De italesatte **styrker** handler om, at de politiske ønsker og udspil (fx klima, sundhed, beskæftigelse, social m.fl.) fordrer ressortsamarbejde. Det er tiltagende vanskeligt at skabe gode løsninger for samfundet i ressortopdelte siloer. Dertil kommer, ifølge nogle ministre, et politisk ønske om koordination for at holde sammen på regeringsarbejdet, fx ved koalitionsregeringer. Endelig er der mange interviewpersoner, der understreger, at styring og koordinering er nødvendig, og at nogle "skal sidde for bordenden" og tage ansvar, særligt ved større politiske initiativer (ofte Statsministeriet) eller ved sager, der berører regeringens økonomiske politisk (Finansministeriet).

³⁶ Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen gennemgår den historiske udvikling i de faste regeringsudvalg (herunder K- og Ø-udvalg) i kapitlet Regeringsarbejdet: Mellem ressortautonomi og central samordning (kapitel 5) i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red.): Det demokratiske system (5. udgave, Hans Reitzels Forlag, 2021).

De fremhævede **svagheder** følger i høj grad af ministerialsystemet og sektoransvaret på de enkelte ressortområder – inden for rammerne af grundloven og ministeransvarlighedsloven. Nogle fremhæver, at den oplevede stærke koordination – der som nævnt i det store hele betegnes som legitim – kan have en slagside, hvor ministeriernes (og ministrenes) sektoransvar kan blive svækket ved (for) stærk koordination og centralisering. Det bliver af nogle nævnt, at ressortministrene mister deres råderum, og at de i mindre grad får plads til at være faglige fyrtårne.

At der "overkoordineres" i nogle tilfælde, hvor sektoransvaret på de enkelte ressortområder formindskes. Ultimativt kan bevægelsen skade tilliden i samarbejdet, jf. citatet nedenfor, både i centraladministrationen og i regeringen. Opsummerende peger interviewundersøgelsen på et **andet balanceringshensyn**, der omhandler balancen mellem faglighed (og ansvar) i det enkelte ressortministerium på den ene side og graden af koordination på den anden side.



Det kan konstateres, at der er meget forskellige udlægninger af eventuelle centraliseringstendenser i regeringsarbejdet – nu som før. Perspektivet afhænger i høj grad, om man taler med udgangspunkt i en position (nuværende eller tidligere) i et koordinerende/tværgående ministerium eller et sektorministerium³⁷. Førstnævnte italesætter styrker (og betoner måske også en tendens til mytedannelse ift. fx centraliseringstendenser), mens sidstnævnte fremhæver oplevelser om centralisering af mange beslutninger i regeringsudvalg, træghed (sagerne "sander til" og manglende transparens) og reduceret faglig indflydelse.

Der er mange tendenser. Du behøver kun at centralisere, hvis du ikke har tillid til, at dem derude gør det fornuftigt. De forskellige sager viser, at det er gået for langt i nogle sammenhænge.

Topchef i staten

Afslutningsvist peger interviewundersøgelsen på **ansvarsfastlæggelse og -placering** som en sidste dimension knyttet til koordination og samordning (samt centralisering). Når flere samarbejder og koordinerer, er der ifølge nogle interviewpersoner behov for større tydelighed omkring ansvar for såvel processer som beslutninger. Og hvis der er et øget (politisk) ønske om stærkere koordinering og centraliserede beslutningsprocesser, kan der opstå utydelighed omkring, hvem der har ansvaret. Dette italesættes også som refleksioner på baggrund af fx Minkkommissionens beretning.

Det nævnes eksempelvis, at øget centralisering kan udfordre princippet om ministeransvar. Kodex VII indeholder en pligt om **ansvar og ledelse** (nr. 5), men pligten italesættes i vid udstrækning *inden for* rammerne af ministeransvaret og den enkelte ressort som organisation – og i mindre grad om ansvar, når man koordinerer og samarbejder på tværs. Så selv om denne dimension fylder mindre i det samlede datamateriale end de to øvrige balanceringshensyn, så kan der på baggrund af interviewundersøgelsen peges på et **tredje balanceringshensyn** mellem på den ene side en stigende grad af koordination (og ifølge nogle centralisering) og på den anden side ansvarsfastlæggelse og -placering.

³⁷ Det gælder særligt for embedsværk, men også for politikere/ministre.

Sammenfattende viser interviewundersøgelsen **en bevægelse mod øget koordination** – som



Jeg oplever ikke, at den centralisering er noget nyt. Jeg synes, at det er en falsk fortælling, der er derude.

Topchef i staten

følge af øget kompleksitet i udfordringsbilledet og et erklæret politisk ønske om stærkere koordination for at kunne sætte en politisk dagsorden og forfølge denne. Denne ambition betegnes ikke som ny og er realiseret med variation af forskellige regeringer over tid. Øget koordination og samarbejde opleves generelt som legitimt, men også med en vis forskellighed – afhængigt af ståsted.

På trods af at mange oplever koordination som nødvendig, tegner der sig et blandet billede i forhold til, hvordan koordinationen falder ud i praksis. Dette afhænger i høj grad af den position, som man anskuer koordination og samordning fra. Under alle omstændigheder tyder interviewundersøgelsen på, at **tre balanceringshensyn** er afgørende i koordinations- og samordningsindsatser – både centraladministrativt og politisk.

3.5 Opsamling

Dette kapitel belyser en række dimensioner ved samspillet mellem ministre og embedsværk. Omdrejningspunktet for analysen har været **Kodex VII**, herunder hvad der fungerer og udfordrer, når pligter, dyder og normer skal efterleves i mødet med en virkelighed, der er præget af voldsom hastighed, et allestedsnærværende mediepres samt ministre med politiske ambitioner.

Kapitlet afdækker, at mange dele af **samspillet opfattes som velfungerende**. Forudsætningerne er til stede i form af kvalificeret kendskab til og høj grad af anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Embedsværket er generelt positivt indstillet overfor Kodex VII, da pligterne opfattes som relevante, anvendelige og godt formidlet. De nyere pligter bliver godt modtaget, særligt pligten om åbenhed om fejl, som i øvrigt opleves som en udbredt praksis i centraladministrationen. De interviewede ministre er i det store hele **tilfredse** med den betjening, som de får (eller har fået) af embedsværket.

Tilsvarende er det en udbredt oplevelse blandt embedsværket (særligt de nuværende), at **pligterne efterleves** – og nogle gange 'på trods', da flere af rammebetingelserne (tempo, korte frister, hyppig politikudvikling) også italesættes som udfordrende i hverdagen. Pligterne beskrives som en "kodificering" af god praksis og i øvrigt en skriftliggørelse af dyder, der allerede er en integreret del af ledelsesdialoger og adfærd på Slotsholmen.

Der er imidlertid også **udfordringer** i forhold til efterlevelsen af Kodex VII. Særligt fremhæves, at den dybe faglige indsigt er under pres – ifølge nogle på grund af de eskalerende rammebetingelser (særligt hastigheden), og ifølge andre på grund af det stigende fokus på politisk-taktisk rådgivning, der levner mindre plads til faglige hensyn. Hvad angår sidstnævnte, er der en stigende efterspørgsel efter politisk-taktisk rådgivning fra politisk side. Denne efterspørgsel honoreres over en bred kam, og det påpeges generelt af mange af de interviewede, at **politisk-taktisk rådgivning er en naturlig og integreret del** af embedsværkets opgaveportefølje, og at denne dimension i øvrigt ikke kan ses løsrevet fra pligten om faglighed. Dertil kommer, at bevægelsen er legitim og ikke ny. Men der er også interviewpersoner, der fremhæver dilemmaer og gråzoner, herunder pres på faglighed og manglende fokus på implementering. Der er også stemmer, der 'råber vagt i gevær' på systemets vegne, da man ifølge disse interviewpersoner kan se tegn på ukritisk funktionel politisering af embedsværket.

Et yderligere opmærksomhedspunkt, der også fremhæves af særligt de interviewede topchefer i staten, er den tiltagende **eksponering af embedsværket** – særligt i medierne. Der peges på, at denne tendens er ny, og at der deraf følger utilsigtede konsekvenser, bl.a. for samarbejdet på Slotsholmen.

Kapitlet afdækker en række dimensioner af betydning for samspillet mellem ministre og embedsværk, der her benævnes **balancerende mekanismer** (eller *checks and balances*). Interviewundersøgelsen påpeger særligt et opmærksomhedspunkt i forbindelse med etpartiregeringer, hvor de førnævnte balancerende hensyn potentielt i mindre grad er til stede såvel politisk som administrativt. Interviewundersøgelsen viser endvidere en stor opbakning til og efterspørgsel efter **koordination og samarbejde** på tværs af centraladministrationen, men fremhæver i denne sammenhæng tre balanceringshensyn som afgørende. Det gælder balancen mellem kvalitet i koordination overfor transaktionsomkostninger ved selvsamme; balancen mellem (sektor)faglige hensyn og koordinationsbehov; samt ansvarsfastlæggelse- og placering i forbindelse med koordination. Alle tre dimensioner fremhæves som afgørende i forbindelse med koordination og samordning af politikudvikling og implementering.

4. SAMSPIL MELLEML POLITIKERE OG MEDIER

I det følgende kapitel undersøger vi **samspelet mellem politikere (med fokus på ministre) og medier** og bygger således bro til en række af de rammebetingelser, som blev nævnt i kapitel 2, om blandt andet mediebildets betydning for både politikere og embedsværk.

Kapitlet belyser, hvordan ministre oplever samspelet med medierne – hvor samspelet fungerer, og hvor det er udfordret, og vi vil på tilsvarende vis se på mediernes vinkel på interaktionen med såvel ministre som folketingsmedlemmer. Kapitlet inddrager også embedsværkets perspektiv på samspelet mellem ministre og medier og afsluttes med kort at undersøge de særlige rådgivers rolle, da de særlige rådgivere oprindeligt blev bragt ind i centraladministrationen for at styrke ministrenes samspil med pressen³⁸.

Nedenstående figur sammenfatter hovedresultaterne i dette kapitel.

Figur 4-1: Hovedpointer i samspelet mellem politikere (særligt ministre) og medier



4.1 Ministrenes oplevelse af samspelet med medierne

I interviewene med de deltagende ministre er der spurgt ind til den generelle oplevelse af samspelet med medierne. Her viser der sig at være **en betydelig spændvidde** i ministrenes generelle karakteristika af samspelet med medierne, som spænder fra en høj grad af tillid til samspelets generelle robusthed til en mere kritisk diagnose, hvor relationen udfordres af særligt de sociale medier. Citatet nedenfor viser, hvordan en minister beskriver **et grundlæggende sundt forhold**, som er i top, selv når der måles med internationale alen.

³⁸ Embedsværket bruges som kilde af tre årsager. Dels har relationen mellem politikere, herunder særligt ministre, og medier fyldt meget i interviews med topcheferne i staten. Dels er det ofte sket uopfordret, når interviewpersonerne har forholdt sig til dette. Endelig er langt størstedelen af den samlede kreds af interviewede fra embedsværket.



Vi har i Danmark et stærkt demokratisk system med høj tillid og et tæt samarbejde mellem embedsværk og ministre. Politikerne er tæt på såvel medier som befolkning, og medierne har betydelig adgang til det politiske niveau. I en international sammenligning står Danmark tilsvarende stærkt.

Minister

dersøge, om politikerne (herunder ministre) forvalter magten efter spillereglerne eller i tråd med de udmeldte politiske intentioner. For det andet er det interessant, at der sættes ord på, hvordan der kan være betydelig forskel på den principielle tilslutning til pressen som den fjerde statsmagt, og den konkrete oplevelse af medierne, når man selv bliver set efter i sømmene. For det tredje fremgår det af citatet, at det koster på tillidskontoen, hvis de uformelle spilleregler i samspillet mellem den enkelte politiker (her en minister) og journalisterne ikke overholdes. Vi følger op på dette senere i kapitlet.

Der er dog også eksempler på ministre, som tager udgangspunkt i **et kritisk blik på medierne**, når vi spørger åbent ind til samspillet. Nogle ministre beskriver relationen mellem politikere og medier som **en negativ spiral**, hvor man spiller hinanden dårligere. Synspunktet er, at politikerne i den interne kamp for synlighed spidsformulerer argumenter og fremhæver uenigheder for at skaffe sig en platform. En proces, hvor den politiske substans undertrykkes, og hvor medierne leverer platformen.

Nogle af de interviewede ministre begrundes i interviewene videre kvaliteterne i det danske system ved at fremhæve nærheden mellem politikere og medier samt den betydelige tilgængelighed til politikerne, hvor det er relativt let for journalister på Christiansborg at komme i kontakt med særligt folketingsmedlemmer.

Et andet perspektiv på samspillet mellem presse og politikere tager fat i den grundlæggende relation og mediernes rolle som kontrolorgan. For det første anerkendes og **respekteres mediernes rolle som vagthund**. Medierne skal gå tæt på politikere, de skal følge op og gå tæt på for at un-



“De (medierne, red.) var barske og hårde - forstået på den måde, at deres opgave var at holde øje med, hvad jeg lavede og være vagthund. Det, syntes jeg, at de gjorde dygtigt og kompetent, hvilket var skideirriterende. Jeg ville langt hellere have nogen, der roste og klappede mig på skulderen, men det oplevede jeg ikke. Det var heller ikke deres opgave. Jeg syntes, det var muligt dengang at tale fortroligt med flere journalister og tale til baggrund. Jeg oplevede undervejs nogle stykker, som ikke forstod at holde på den fortrolighed, og det har gjort, at jeg har trukket mig noget for at tale til baggrund med folk, som skal have solgt deres artikler ind. Jeg oplevede også, at nogle brugte fortroligheden som minister til at gå ud og lave noget andet og dermed misbruge den viden, de havde fået”.

...

“Pressen er ikke medspiller eller modspiller. De er medspiller og modspiller”.

Minister



Når det så er vigtigt at se det sammen med medierne, så er det, fordi at den dysfunktionelitet, der er blandt politikerne nu, bliver kun yderligere styrket af den rolle, som medierne har påtaget sig. Hvor det, det drejer sig om, er at få flest mulige clicks eller hits, og dem får man ved at lave konflikter, dvs. enhver konflikt der måtte være, eller som man kan skabe eller puste til, gør medierne et stort nummer ud af. Så på den måde indgår medierne i en utrolig dårlig, og for demokratiet, uhensigtsmæssig, funktion.

Jeg synes, at Slotsholmsmedierne er blevet ekstremt optaget af proces. Mange af de politiske resultater, som vi opnår, fylder ikke meget i spalterne eller på nyhedsfladen, hvis der ikke er nogen, der er sure.

Ministre (to forskellige)

litikerne internt drøfter, hvor mange likes et givet opslag har fået – en form for konkret politisk valuta. Herudover nævnes hastigheden – at de sociale medier er tilgængelige døgnet rundt, og at det derfor bliver de hurtige og mange opslags logikker, som bliver fremherskende. En minister kobler også **hastigheden** og behovet for tilstedeværelse til muligheden for at løse ministerens kerneopgaver (lovforberedende arbejde, forhandlinger, være administrativ chef for en stor forvaltning mv.). Argumentet er, at det konkurrenceprægede politiske liv på de sociale medier kræver tid. Og i en i forvejen travl ministers hverdag skal tid til de sociale medier tages fra eksempelvis det lovforberedende arbejde³⁹.

Flere interviewpersoner er bekymrede for konsekvenserne af de sociale mediers øgede rolle og oplevelsen af at blive eksponeret i, hvad der opleves som et kritisk lys. Bekymringen drejer sig om implikationerne for politikerens/ministerens familie – og i et større perspektiv en risiko for, at det bliver vanskeligere at rekruttere politikere fremover. Som et kuriosum kan det nævnes, at en erfarne minister fremhæver, at det særligt er de yngre politikere, som er vokset op med de sociale medier, der bruger mange kræfter på at skabe sig synlighed ad denne kanal. Dermed kan der i et vist omfang være tale om et generationsperspektiv i relation til sociale medier.

I dette samspil beskrives relationen som **konflikt-accelererende**, hvor såvel presse som politikere har samme interesse i at skubbe på en opfattelse af konflikter. Medierne for at skabe overskrifter, som kan appellere til de nysgerrige læsere, som i den digitale forretningsmodel er vejen til en profitabel forretning. Politikerne gør det for at opnå synlighed og popularitet. Dette samspil vender vi tilbage til, når vi analyserer embedsværkets oplevelse af samspillet mellem politikere (særligt ministre) og medier.

Der er også stemmer blandt ministrene, som ser på egen rolle i samspillet med medierne – og at man som minister har mulighed for at opbygge en god relation til pressen. Oplevelsen er, at man som minister får en god relation til pressen, hvis man stiller op – også til kritiske interviews. Mens den potentielle omkostning ved at undgå pressen er yderligere kritik, og hvad der kaldes en 'destruktiv presse'.

Ministrene har også fokus på de sociale medier – og er oftest kritiske. Det fremhæves eksempelvis, at de **sociale medier kan virke perspektivforskydende**. I stedet for at fokusere på politisk indhold interesserer politikere generelt sig for trafik målt på antal 'likes'. En minister nævner eksempelvis, at po-

³⁹ I forlængelse heraf viser nyere forskning, at folketingspolitikere bruger mindre tid end tidligere på lovforberedende arbejde og mere tid på både traditionelle og sociale medier (Helene Helboe Pedersen, 2021: Politiker. Dilemmaer i politisk repræsentation, Djøf Forlag).

De interviewede ministre kan dog også se positive elementer i fremkomsten og brugen af de sociale medier i den politiske dagligdag. Det gælder særligt muligheden for at kunne kommunikere med befolkningen. Det fremhæves, at de sociale medier giver politikerne en **legitim kanal** at møde befolkningen på. Et møde, som nærmest moderniserer det klassiske forsamlingshusmøde, hvor forskellen er, at politikerne frem for at rejse rundt hurtigere kan komme i dialog med langt flere. De positive elementer uddybes med, at det også er en mulighed for befolkningen for at komme i dialog med politikerne og stille spørgsmål – en demokratisering.



De sociale medier har givet politikerne meget stor magt. Samtidig har fremkomsten af de sociale medier i nogen grad reduceret avisredaktørernes magt – og givet denne tilbage til politikerne selv. Politikerne kan være mere selektive, fordi de kan kommunikere direkte til befolkningen via de sociale medier. I 'gamle dage' skulle man skrive en kronik eller lignende, hvis man ville kommunikere sin politik. Nu kan man 'poste' et budskab på de sociale medier. Det gør, at de traditionelle medier nok føler sig lidt klemt i udviklingen. De er blevet en mellemmand, som politikere ikke behøver at bruge i samme omfang.

Minister

Et sidste perspektiv fra de interviewede ministre på samspillet med medier handler om de sociale mediers betydning for samspillet med de etablerede medier, som anskues i et magtperspektiv. Muligheden for at henvende sig direkte til borgerne er et **magtmiddel**, som stiller politikerne stærkere i forhold til tidligere tiders afhængighed af avisernes redaktionelle beslutninger. Citatet til højre viser, at politikerne opnår en gevinst ved i højere grad at kunne 'gemme sig' på de sociale medier og dermed undgå de potentielt kritiske opfølgningsspørgsmål fra de etablerede mediers professionelle journalister.

Sammenfattende byder ministrenes oplevelse af samspillet med medierne på stor variation. Fra en rolle som international frontløber til konfliktaccelerator. De sociale medier ses på den ene side som demokratiseringskanal, mens de på den anden side flytter fokus fra politisk substans. Endelig ses de sociale medier som magtforskydende til fordel for politikerne. Spørgsmålet er, hvordan medierne ser på den samme relation.

4.2 Mediernes oplevelse af samspillet med politikerne (herunder ministre)

I dette afsnit ændrer vi perspektiv fra ministrenes oplevelse af samspillet til de deltagende journalister, der både omfatter undersøgende journalister og politiske journalister med en daglig gang på Christiansborg. En række af interviewpersonerne har en meget lang erfaring inden for journalist- og mediebranchen – og kan derfor give et perspektiv på udviklingen i mediebilledet⁴⁰. Det er her



Mætning af markedsefterspørgsel og tilpasning: Det går stærkt. Jeg oplever, at vi bliver færre og færre på redaktionerne på Borgen. Men samme mængde og mere til skulle stadig leveres. I gamle dage tænkte man kun i print. I dag tænker man digitalt, digitalt, digitalt. Jeg oplever det går hurtigere, for nu er det begge dele.

Journalist

kendetegnende, at oplevelsen falder sammen med ministrenes beskrivelse. **Medielandskabet er i de senere år ændret** kvalitativt i to tempi. Det første er fremkomsten af TV2 News i 2006, som introducerede den allestedsnærværende nyhedsdækning symboliseret ved den gule breaking-bjælke. Det andet er fremkomsten og særligt anvendelsen af de sociale medier.

Journalisternes syn på virkeligheden har mange nuancer. Flere forholder sig således til de journalistiske implikationer af et mere og mere digitalt mediebillede med flere aktører og en konkurrencesituation, som er hårdere, idet særligt etablerede medier søger efter bæredygtige forretningsmodeller blandt andet udfordret af fremkomsten af sociale medier.

⁴⁰ Et perspektiv, der også går længere tilbage end de op til 10 år, der som udgangspunkt er spurgt ind til.

Her fremhæves typisk en dobbelt bevægelse. Det fremhæves på den ene side, at en økonomisk presset branche, som har behov for digital trafik for at kunne tjene penge, kan medføre **lavere journalistisk kvalitet**.

Flere betoner også, at der er færre fagmedarbejdere på redaktionerne, hvilket gør journalisterne mere afhængige af pressemeddelelser og materiale fra eksempelvis specialiserede ministerier.



Der bliver lavet rigtig meget god journalistik. Jeg synes, det har været en styrke, fordi det betyder, at man meget mere går i dybden og vrider sine egne historier frem.

Journalist

På den anden side har de ændrede rammebetingelser ikke alene haft negative konsekvenser. Der er også fordele, hvor nogle eksemplificerer ved, at de i dag skriver færre historier i dag end for 10 år siden. Det hænger sammen med, at såkaldte 'mellemløsningshistorier' om eksempelvis finanslovsaftaler – altså historier som kan beskrives som fyldstof – bliver færre. Flere nævner også, at der er sket en stigning i den mere **gravende journalistik**, hvor medierne selv identificerer historierne.

Tilgængeligheden af politikerne er under pres – og forsøges styret

Som det fremgik ovenfor, har de interviewede ministre øje for og bryster sig af, at danske politikere i international sammenhæng er meget tilgængelige over for pressen. Dette billede bekræftes grundlæggende af de interviewede journalister. Det fremføres, at der særligt for folketingspolitikernes vedkommende er en **høj grad af tilgængelighed**, som hænger sammen med, at man fysisk færdes på samme arbejdsplads. Det giver nærhed og kendskab i en uformel ramme. Det er dog også klart, at tilgængeligheden er styret af en politisk logik. Særligt folketingsmedlemmerne har behov for at markere sig og stiller sig derfor gerne til rådighed. Det ser videre ud til at være en forskel på partierne, hvor tendensen er, at de mindre partiers politikere er mest tilgængelige, mens der pågår en professionalisering, fx gennem oprettelse af sekretariater, for de større partiers vedkommende. Endelig fremhæver flere en gryende udvikling, hvor det bliver sværere at få adgang til folketingsmedlemmer i forhold til både baggrundssamtaler og egentlige interviews.

Til gengæld sker der en kvalitativ ændring i tilgængeligheden, **når folketingsmedlemmerne bliver ministre**. Det anerkendes fra journalisterne side, at ministrene notorisk har en travl kalender, men det er samtidig oplevelsen, at ministeriernes professionelle pressehåndtering fungerer som **"gatekeeper"** for adgangen til ministre. Det kræver langt flere henvendelser at få adgang til en kommentar eller et interview, og det påpeges, at man ofte bliver 'krydsforhørt' af medarbejdere fra ministeriernes pressetjenester, som gerne vil sikre sig, at eksempelvis interviews vinkles rigtigt, og at ministeren ikke stilles i et dårligt lys. Der er også eksempler på journalister, som oplever, at ministre – og det embedsværk, som er sat til at beskytte ministeren – møder medierne med mistillid og en hård tone. Det avler mistillid den anden vej, og også en hårdere tone i mødet med ministre.

Journalisterne har også en naturlig opmærksomhed på, hvad motiverne er, når de får adgang til materiale fra ministerierne. Her er man klar over, at ministerierne har en interesse i at styre kommunikationen og tilrettelægger kommunikationen for at maksimere udbyttet.

Vi ser således en balancegang, hvor medierne har en interesse i at få adgang til mest mulig information med størst mulig frihed til at vinkle historien, mens regeringen gerne vil præsentere politiske udspil på en måde, som på bedst mulig vis profilerer ministeren og regeringens politik. Selv om professionaliseringen af ministeriernes pressetjenester har medført en højere grad af styring, er det ikke her, at journalisterne er mest kritiske. Det er derimod, når det kommer til en nyere form for oplevet styring af medierne – brugen af **skriftlige svar** fra ministrene.

Denne bevægelse er i journalisternes øjne uhensigtsmæssig på flere områder. For det første er der en mulighed for, at ministeren ikke svarer på, hvad der bliver spurgt om. For det andet er det ikke muligt med opfølgende spørgsmål. Og endelig – for det tredje – vanskeliggøres den kritiske journalistik.

De sociale medier mellem kritik og nuance

Journalisterne forholder sig også til de sociale medier og deres betydning for samspillet med politikere



Alt bliver meget skarpt og skingert. Når man sidder over for hinanden, får man flere nuancer med. Man bruger mere tid på at forstå hinanden, end man gør, når man bare sms'er eller tweeter. Meget går tabt. Også gensidig tillid og respekt. Hvis jeg har mødt med en politiker, så fylder det mere i mig, at jeg skal gengive det digitalt, end hvis jeg bare har fået en eller anden kommentar eller citat. Så er det afgrænset, hvad jeg kan citere personen for. Hvorimod hvis vi sad overfor hinanden, så kunne jeg få uddybet, hvad de mener.

Journalist

grad til ministrene via skriftlige kanaler. Det sker ofte i form af rykkere, da journalisten har en kort deadline. Denne logik støder sammen med ministrenes travle kalender med det resultat, at ministrene svarer igen med kortfattede og potentielt mere skarpt formulerede svar, end en mundtlig dialog ville have resulteret i.



Man lægger en masse ud til flere medier samtidig. Eller man trækker præsentation af noget ud over flere dage i små bidder. Eller man vil detailstyre, hvordan vi præsenterer. Jeg har det fint med, at vi proklamerer politiske udspil. Jeg har det derimod dårligt med, hvis de så tror, at de kan styre præsentationen af udspillet.

Journalist

(herunder ministre), jf. kapitel 2. Her findes flere stemmer. Også blandt journalisterne er der kritiske røster, som ser sociale mediers betydning for samspillet i et kritisk lys. Dels findes der journalister, som generelt fremhæver sociale mediers potentielle **konfliktoptrappende logik**. Dels påpeger journalisterne, at konkurrencen fra de sociale medier har medført en ændret magtbalance mellem folketingspolitikere og ministre på den ene side og journalister på den anden side, hvor politikerne er mindre afhængige af den etablerede og kritiske presse. En ændret relation, som også kan medvirke til at skabe et konfliktfyldt forhold.

Endelig argumenterer en journalist for, at kombinationen af sociale medier og en digital virkelighed, hvor den skriftlige kommunikation bliver fremherskende, påvirker relationen mellem journalister og politikere (herunder særligt ministre) negativt. I dag henvender journalisterne sig eksempelvis i højere

Det er dog væsentligt at påpege, at flere journalister er nuancerede i forhold til de sociale mediers rolle. Der er forståelse for, at ministre og folketingspolitikere bruger kanalen som **direkte kontaktkanal til borgerne**, og også journalisterne sammenligner denne form for kommunikation med analoge virkemidler som tidligere tiders pressemeddelelser, som dog når bredere ud – altså en metafor, som er nært beslægtet med politikernes, herunder ministrenes, brug af de sociale medier som en moderne udgave af forsamlingshusmødet.

Boks 4-1: De velfungerende elementer i samspillet – og hvad der kan gøre en forskel

Herunder beskrives nogle af de elementer, som de interviewede journalister fremhæver som enten særligt velfungerende, eller forslag til, hvad der kunne gøres bedre:

- Presseafdelingerne er ikke alene 'gatekeepers'. Indimellem fungerer de rent faktisk som gode guider til enten den rette fagmedarbejder eller som fleksibel kanal for et interview med en minister.
- Presseafdelingerne kan arbejde med to logikker. I den første formidles kontakt til den relevante medarbejder i centraladministrationen eller minister i en talen til baggrundslogik. Her behøves ikke yderligere dialog med presstjenesten. Men i det øjeblik, at der er behov for citater, så skal der koordineres og indgås aftaler.
- Det nævnes også, at tekniske baggrundsbriefinger fungerer godt. Her bliver fagpersoner bragt i spil, så relevant viden deles med mulighed for efterfølgende spørgsmål. Samtidig er der mulighed for at opbygge en relation til de deltagende fagpersoner.
- Endelig nævnes det, at man kan arbejde med at øge den gensidige forståelse og tillidsopbygning ved grundlæggende at forsøge at sætte sig ind i den anden parts arbejdssituation og interesser – og derudfra møde hinanden med åbenhed og nysgerrighed.

Den sidstnævnte pointe kan ses som en måde at skabe tillid på. Men som vi skal se i kapitel 5, der særligt fokuserer på samspillet mellem embedsværk og medier, er der betydelige skridt at tage. Store dele af embedsværket har ikke tillid til mediernes evne til at overholde spillereglerne.

4.3 Embedsværkets blik på samspillet mellem politikere (herunder særligt ministre) og medier – det korte sigts og enkeltsagens dominans

De fleste interviews i denne undersøgelse er gennemført med repræsentanter for embedsværket. Når vi har valgt at inkludere denne datakilde i et afsnit om samspillet mellem politikere (herunder særligt ministre) og medier, skyldes det dels, at et betydeligt antal interviewpersoner tæt på magten har fremhævet dette samspil som en væsentlig rammebetingelse, som påvirker embedsværkets arbejdsbetingelser, dels at flere har en forholdsvis skarp og kritisk analyse af implikationerne af dette samspil, som kan supplere både ministrenes og mediernes egen oplevelse.

Mange topchefer i staten fremhæver uopfordret, når de bliver bedt om at beskrive, hvad der fungerer, og ikke fungerer, i samspillet mellem såvel politikere (herunder ministre), medier og embedsværk, at udviklingen i medielandskabet er en afgørende rammebetingelse, jf. kapitel 2. De beskriver således en mediemæssig udbudsside, som er ændret. Der er flere medier. De er på **døgnnet rundt**. Deadlines florerer konstant. Og mange medier er, ifølge embedsværket, så pressede, at den kvalitetsmæssige tærskel for, hvad der bringes, i nogle tilfælde er lav. Samtidig er kommunikationslandskabet præget af de hyper-tilgængelige og allestedsnærværende sociale medier. Dette er, hvad ekspertudvalget i udbudsmaterialet omtaler som "det ydre pres". Dette står i modsætning til "det indre pres", hvor særligt politikerne lægger pres på sig selv og embedsværket gennem et øget antal forespørgsler, samråd mv., der kræver forberedelse fra embedsværket.

Hvis vi ser på udsagnene fra topcheferne, ser vi måske konturerne af et nyt begreb, som kan kaldes '**det accelererende pres**'. Det ovenfor beskrevne mediebillende lægger pres på politikerne (herunder ministre) og systemet i en ydre logik, og politikerne (herunder ministre) er selv aktører i en

forcerende logik i et stigende indre pres. Men de to dynamikker er tæt vævet ind i hinanden, hvor særligt ministre både reagerer og agerer i nye former for samspil:

- *Hastighed og mere reaktiv adfærd*: Flere medier med kortere deadlines og sult efter nyheder skaber en grundlæggende efterspørgsel efter reaktioner, kommentarer og andet, som tager tid fra ministrene. Der er altid en hastesag fra et medie, som man skal agere på. Ministrene bruger derfor mere tid på at reagere på mediernes efterspørgsel.
- *Proaktiv dagsordensfastsættende adfærd*: Det nye mediebillede ændrer også grundlæggende på magtforholdet mellem ministre og medier. Mediernes sult – eventuelt kombineret med økonomisk smalhals – giver nye muligheder for, at ministrene kan tage teten og lancere initiativer og udspil på en daglig basis og sikre sig, at disse faktisk kommer i pressen. Samtidig har de mange medier med korte deadlines sjældent fagjournalister ansat. Dermed accelereres en informationsasymmetri, hvor ministrene kan profilere sig på et forholdsvist ukritisk grundlag. Alle er glade. Ministrene får synlighed med lav politisk risiko. Pressen får en historie.

Den proaktive adfærd understøttes yderligere af de sociale medier, hvor både folketingsmedlemmer og ministre er langt mere til stede end tidligere. I forskellige udgaver argumenterer topcheferne i staten for, at disse dynamikker både enkeltvis og i samspil er nye og har nogle uhensigtsmæssige konsekvenser.



Udover at mængden er steget meget voldsomt, så er kravet om hurtig respons steget voldsomt, altså at det går meget stærkt, og du skal ikke være fraværende mange timer, før at du som minister eller politiker kan få en meget væsentlig 'downside deal', fordi den, der sætter tingene, sætter også historierne, og det betyder meget for, hvordan tingene står politisk. Så det, synes jeg i hvert fald, er den væsentligste udvikling, som jeg ser det.

Topchef i staten

For det første fremhæves det, at samspillet mellem politikere (herunder ministre) og medier er fokuseret på **det korte sigt**, på at vise handlekraft og på enkeltssager. Og i det korte sigts perspektiv er den politiske adfærd forståelig. Hvis ministre og folketingsmedlemmer kan få en overskrift uden at blive udfordret, er gevinsten substantiel. Ulempen er en **politisk "crowding out"-effekt**⁴¹. Det lange sigt, de større politiske udspil og løsninger på komplekse samfundsudfordringer, får det svært. Disse langsigtede løsninger kræver mere tid og får det således svært i den reaktive logik, hvor politikerne parerer. Samtidig får disse udspil det svært i den proaktive dynamik, da den politiske gevinst ved større, komplicerede udspil med mange aktører involveret er mere usikker.

For det andet fremhæves en anden implikation af samspillet mellem medielandskab og politikeradfærd. Her læner embedsværkets oplevelse sig op ad journalisternes argument. Særligt de sociale mediernes hastighed og skriftlighed medfører en mere polariserende og **konfliktpræget dialog** mellem politikerne. De interviewede fra embedsværket er egentlig ikke voldsomt bekymrede for politikernes mulighed for at samarbejde. Politikerne har altid været hårde mod hinanden udadtil, men har kunnet samarbejde og forhandle indadtil. Udfordringen er snarere befolkningens opfattelse af det politiske system og den demokratiske tillid.

For det tredje fremhæves det (som vi var inde på i kapitel 3), at dette samspil er så præget af hastighed, at **risikoen for fejl** potentielt øges. Politikerne, herunder ministrene, vil gerne lykkes med både den proaktive og reaktive rolle, hvor man respekterer mediernes deadlines.

⁴¹ Crowding out-begrebet stammer fra økonomien og beskriver en fortrængningseffekt.

Ovenstående tegner på en række områder et kritisk billede af embedsværkets oplevelse af samspillet mellem medier og politikere (særligt ministre). Det skal retfærdigvis nævnes, at der også er eksempler på gode samarbejdsrelationer til særligt den etablerede presse, og den etablerede presse fremhæves også for at have spillet en væsentlig – og tillidsskabende – rolle i forbindelse med håndteringen af Covid-19.

4.4 Den særlige rådgiver som integreret del af det politisk-administrative system

Den sidste facet i samspillet mellem medier og ministre er de særlige rådgiveres rolle. Da de første rådgivere trådte ind på scenen i starten af 00'erne, var det særligt tidligere journalister, som blev ansat for at **styrke ministrenes kommunikation med pressen**. Senere har rådgivernes rolle ændret sig til i langt højere grad at fokusere på **politisk-strategisk rådgivning** af langt bredere karakter, fx både omfattende kontakt til den pågældende ministers bagland og udvikling og koordinering af politiske initiativer. De særlige rådgiveres rolle og opgaver er, da de var en nyskabelse, blevet grundigt behandlet i betænkninger fra henholdsvis 2004 og 2013⁴².

I dette afsnit vil vi kortfattet fokusere på, hvordan de særlige rådgivere bruges, og hvordan de opfattes af ministre, medier og embedsværk. Vi vil dog have et særligt blik på betydningen i relationen mellem minister/regering og medier.

I interviewene med såvel ministre, særlige rådgivere som topchefer i staten får vi et indblik i, hvordan rollen har udviklet sig. I den formative fase for ca. 20 år siden var introduktionen af særlige rådgivere netop betinget af, at ministrene ønskede sig en **stærkere position i forhold til pressen**. Regeringens politik skulle formidles og vinkles gennem både en styrket kommunikationsindsats og en bedre relation til pressen. Samtidig anføres det, at intentionen blandt andet var at skubbe til et for **forsigtigt embedsværk**, som var for risikoavers og ikke så perspektiverne i offensivt – og dermed dagsordensættende – at formidle regeringens politik.



Som minister er du hele tiden på farten, du er i Folketinget, du er ude i verden, du er ude i landet, du har interne regeringsmøder, så jeg havde en særlig rådgiver, der jo de facto fungerede som en viceminister.

Minister

I dag synes de særlige rådgiveres funktion at være **veletableret**. Dels tilkendegiver ministrene, at de særlige rådgivere er et aktiv som sparringspartner, og tilbyder en relation, hvor der er "fuldstændig tillid", som det fremhæves af en interviewperson. Dels synes missionen om at skubbe til det øvrige embedsværk at være lykkedes. Stort set samtlige topledere ser de særlige rådgivere som et nyttigt supplement til det øvrige system. Det anerkendes, at ministrene kan have behov for en særlig tæt samarbejdspartner til politisk sparring som supplement til det etablerede embedsværks integrerede faglige og

politisk-taktiske rådgivning. Samtidig har den særlige rådgiver oftest kontakt til og indblik i dagsordener i ministerens partipolitiske bagland. Alt sammen egenskaber, som topembedsværket kan bruge i det daglige samarbejde, når ministeren skal understøttes. En af de interviewede ministre beskriver endog sin særlige rådgiver som en art **'viceminister'**. Termen indikerer, at den særlige rådgiver agerer som ministerens forlængede arm – ikke mindst i dialogen med embedsværket om ministerens politiske intentioner.

⁴² Embedsmænds rådgivning og bistand, Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (nr. 1443), Schultz Information, 2004 og Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere (nr. 1537), Schultz Distribution, 2013.



Det er kun fint. Hvis ikke man havde dem, så skulle man nok have opfundet dem. De hjælper jo ministeren ift. at få oversat nogle ting, de arbejder professionelt også med hensyn til at få ministerens politik igennem, men også med respekt for den faglighed, der er i huset. På en eller anden måde er de det bindeled, der er mellem minister og embedsværk. Og jeg har kun oplevet gode ting ved det. Jeg tror, det var mest bøvlet i starten, hvor man skulle finde ud af, hvad deres rolle var.

Topchef i staten

rådgiver opbygges, departementschefen kan bruge rådgiveren til at teste ministerens holdning mv. Hvis rådgiveren derimod kommer med en skepsis eller en mistillid over for ministeriet, bliver relationen selvsagt mindre frugtbar. I forlængelse heraf nævner nogle risikoen for, at rådgiverne kan komme til at opbygge parallelle kommunikations- og beslutningssystemer, hvor det bliver uklart, hvem som har ansvaret for eksempelvis toningen af et politisk udspil.

Ser vi på tværs af de interviewede aktører, ser de særlige rådgivere ud til at være kommet for at blive. De styrker ministerens arbejde og udgør et bindeled til det øvrige embedsværk samt partioorganisationen. Til gengæld er rollen sammenlignet med starten ændret markant, så de særlige rådgivere spiller en anderledes og mindre rolle ift. samspillet med medierne.

4.5 Opsamling

Dette kapitel har haft til formål at belyse et af de centrale undersøgelsesspørgsmål; hvad der fungerer, og hvad der fungerer mindre godt, i **samspillet mellem politikere** (med fokus på ministre) **og medier**, herunder dilemmaer og udfordringer. I den forbindelse træder et fællestræk frem. Man har grundlæggende samme oplevelse af at agere i en ny virkelighed, som er mere digital, hurtigere og præget af mange aktører. Der er videre en erkendelse af, at denne virkelighed – kombineret med sociale mediers stigende indflydelse – giver en **større grad af magt til politikerne**.

I et positivt lys fremhæves det, at dialogen mellem politikere (herunder ministre) og medier i et internationalt perspektiv er kendetegnet ved et **tæt og uformelt samspil** – særligt mellem journalister og folketingspolitikere. Relationen ser dog ud til at være under udvikling. Journalisterne betoner, at man i den digitaliserede medieverden får mulighed for i højere grad selv at grave historier frem med mere dybde. Og de interviewede ministre ser muligheder i særligt de sociale medier, hvor man får en direkte og potentielt demokratiserende kanal til borgerne, som kan give adgang til grupper, man ikke hidtil har kunnet få fat i.

Udviklingen har dog også nogle bagsider og rummer dilemmaer. Og disse kritiske elementer virker umiddelbart stærkere end de ovenstående positive. Der er således betydelige og sammenfaldende interesser blandt både ministre og medier i at fokusere på **de mange historier, det korte sigt og**

enkeltsagerne. Hvis læserne klikker på de digitale mediers overskrifter, får både medier og ministre deres kortsigtede interesser dækket. Det sætter embedsværket under pres. Og dette fokus gør det vanskeligere at dække emner, som kræver mere tid eller nuancerede vinkler.

En anden udfordring tales frem af de interviewede journalister. Her er oplevelsen, at ministeriernes professionalisering i høj grad har til formål at **styre dialogen med pressen**. Det bliver vanskeligere at få adgang til ministre, og ministeriernes rolle som gatekeepers styrkes. Særlig kritisk anskues brugen af skriftlige svar fra ministre, som grundlæggende svækker mediernes rolle som kontrolorgan og dermed forringer muligheden for at følge op med kritiske spørgsmål.

Endelig berørte vi kort **de særlige rådgiveres rolle**, hvor det står frem, at disse for det første er blevet en integreret og grundlæggende værdsat del af systemet. For det andet, at rådgiverne i dag særligt fokuserer på politisk rådgivning frem for tidligere tiders kontakt til medierne.

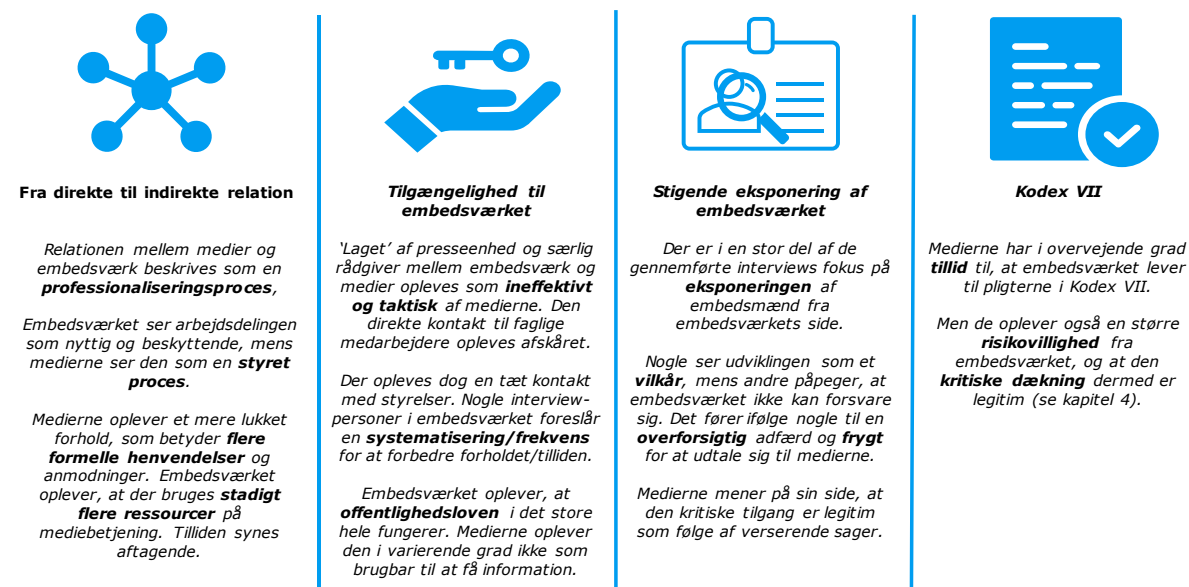
5. SAMSPIL MELLE MEDIER OG EMBEDSVÆRK

Kapitel 5 har fokus på samspillet mellem medier og embedsværk. Kapitlet undersøger, hvordan de to parter oplever relationen og samspillet, herunder hvordan dette har udviklet sig. I kapitlet inkluderer vi de dilemmaer og udfordringer, som medier og embedsværk oplever i interaktionen med hinanden.

Overordnet set har både medier og embedsværk talrige oplevelser af den gensidige interaktion, men påpeger, at relationen har udviklet sig til en **svagere** og til tider mere **udfordrende relation**, bl.a. som følge af den **professionaliseringsproces**, som vi nævnte i forrige kapitel. Professionaliseringen i embedsværkets mediebetjening har betydet en mere tydelig **arbejdsdeling** i embedsværkets interaktion med medierne, som gør, at færre med ressortfaglighed i ministerierne, og flere med medieerfaring betjener medierne.

Nedenstående figur sammenfatter kapitlets hovedpointer.

Figur 5-1: Hovedpointer i samspillet mellem medier og embedsværk



5.1 En uddybende karakteristik af samarbejdet – fra direkte til indirekte relation

Hovedindtrykket fra interviewundersøgelsen er, at **relationen mellem medier og embedsværk er svækket**. Flere interviewpersoner fra både medier og embedsværk går endog et skridt videre og beskriver en relation med aftagende tillid mellem parterne, som er voksende.

De fleste interviewpersoner på tværs af aktørgrupperne påpeger, at samspillet mellem medier og embedsværk er en relation, der i de senere år været gennem en proces. På tværs af aktørgrupperne beskrives processen som en form for **professionalisering**, hvor man i centraladministrationen har



Hele vores presseafdeling er skiftet ud, og der har været stort skift i måden at gøre det på. Det er langt mere politisk nu, og det har lige skullet lande lidt i, hvor meget embedsmændene skulle være med inde over. Over de seneste fem år er det også gået fra at svare på henvendelser til aktivt at gå ud og sætte dagsorden og få ministeren ud på de gode sager.

Medarbejder uden ledelsesansvar

tilpasset sig det tidligere beskrevne mediefokus, præget af høj hastighed med konstante og flydende deadlines. Hvor de interviewede journalister tidligere oplevede, at man kunne kontakte embedsværket direkte, fx via telefonen, og få en briefing til baggrund af en medarbejder eller chef med faglig indsigt, er billedet i dag et andet. Her møder journalisterne oftest en repræsentant for ministeriernes presstjeneste, som har kommunikation som profession frem for ressortfaglighed. På denne måde møder journalisterne ministerierne på samme måde, hvad enten der er tale om en ministerhenvendelse eller et interview til baggrund. Styringen fra ministeriernes side er blevet stærkere.

Den omtalte professionalisering udmønter sig bl.a. i en tydeligere arbejdsdeling i ministerierne. Ikke kun mellem den eller de særlige rådgivere og det pågældende ministeriums presseenhed, men også i form af en tydeligere talsmandsstruktur.

Således er det generelle billede, at der i de senere år er sket (og fortsat sker) **en øget styrkelse af de enheder, der varetager presse- og kommunikationsindsatsen i centraladministrationen**, og at der bliver mere tydelige rammer for og stillingtagen til, hvem der i embedsværket kan tale med pressen.

En af årsagerne til den stærkere talsmandsstruktur og professionaliseringen af samspillet med medierne fra embedsværkets side er en risikokalkule. Risikoen ved at tale med pressen bliver fremhævet som for stor. Flere interviewpersoner i både embedsværk og blandt medier fremhæver i den sammenhæng en oplevelse af "frygt", som mange menige medarbejdere har i forhold til dels at udtale sig til medier i det hele taget, dels – ultimativt – at være anledning til kritik på et ministerområde eller af en minister ved at komme til at udlægge teksten ude af trit med ministerens intentioner, eller ved at blive fortolket forkert af medierne.

Professionaliseringen, som den typisk omtales af embedsværket, og dermed "**laget**" mellem fagpersoner i centraladministrationen og medierne, ses således af embedsværket som nyttigt og **beskyttende**. Det nævnes også, at rammebetingelserne (særligt den høje hastighed) er medvirkende til, at professionaliseringen er nødvendig, for ellers kan henvendelser resultere i intet svar frem for et skriftligt svar.

Andre interviewpersoner i embedsværket beskriver samspillet mellem medier og embedsværk som en "**svag akse**" med få direkte interaktioner. Fra begge sider erkendes det, at den indirekte relation kan føre til uheldige dynamikker. Risikokalkulen fra topcheferne i staten munder ud i, at man forsøger at styre henvendelser og lukker sig om sig selv.



Nogen er bange eller bekymrede for at udtale sig. Der er noget, man skal tænke igennem her, og hvorfor er der ikke mere kendskab til hinanden.

Topchef i staten

Begrundelsen er, at vi ikke skal kunne komme til at sige noget forkert, men det er også beskyttelse. Det er skønt, at vi ikke selv skal tale med journalister.

Medarbejder uden ledelsesansvar

Fra mediernes side opleves det føromtalt lag mellem medier og hhv. ministeren og embedsværket i bedste fald ineffektivt og i værste fald som taktisk og begrænsende for samspillet, hvor processerne med at få et interview i stand eller blot indhente oplysninger gøres unødigt lange og afhængige af relationer ind i embedsværket. Flere af de journalister, som er interviewet, påpeger det uhensigtsmæssige i, at det kan tage mellem 2-4 uger at få planlagt et baggrundsinterview med embedsværket om et aktuelt emne.

Generelt tilkendegiver de interviewede journalister, at intentionen ofte er et nøgternt ønske om faktisk viden og baggrund om et givet emne. Men at embedsværkets **lukkeheds gør adgangen vanskeligt**. Journalisterne bekræfter således embedsværkets risikokalkule og nævner, at embedsværket er bange for at blive eksponerede i medierne og dermed potentielt ende i en situation, der er skadelig for deres karriere.

Det opleves samtidig, at der er sket en bevægelse fra, at man tidligere kunne ringe direkte til den ansvarlige kontorchef eller sågar medarbejder hen mod en langt tungere proces, hvor alt skal koordineres med ministeriets presseenhed. Dermed begrænses den direkte forbindelse til fagmedarbejderne i ministeriet (herunder styrelser), og adgangen til fagligt indhold mindskes potentielt i den proces.

Enkelte gange har jeg været heldig at komme til at tale med en pressemedarbejder. Hvor jeg har haft held til at overbevise personen om, at jeg ved mere om emnet end vedkommende, så er det mere hensigtsmæssigt, at jeg taler direkte med den rette fagperson, i stedet for at jeg skal formidle de faglige spørgsmål til presseafdelingen, der ikke ved noget, og jeg senere kommer til at have opfølgende spørgsmål. Dette er lykkedes få gange.

Journalist

vid udstrækning forstås om et risikobegrænsende tiltag, som sikrer beskyttelse mod unødigt eksponering. Set fra et medieperspektiv er omkostningen mindre og mere bøvlet adgang til kilderne, hvor særligt den direkte kontakt til faglige medarbejdere mindskes. Som nævnt i forrige kapitel er det interessant, at tekniske baggrundsbriefinger nævnes som et redskab, som kan anvendes som et konstruktivt greb. Det fremhæves på embedsværkets side som et positivt greb, hvor man ikke løber den store risiko. Fra medieside nævnes, at man reelt kan få indsigt, og at det er en måde at skabe sig et netværk blandt ministeriernes fagfolk.



Det fylder, at vi gerne vil snakke med embedsmænd. Vi vil gerne tale. Men det får vi stort set aldrig lov til. Fagmedarbejdere er inde i detaljerne. Jeg behøver ikke lave noget kritisk. Det handler bare om informationer og viden.

Journalist



Konkret nævnes det, at journalisterne tidligere havde adgang til ministeriernes telefonbog og på den måde nemt kunne finde frem til den leder eller medarbejder på området, der havde viden om emnet. Denne adgang er nu erstattet af, at henvendelserne skal gennem presseenheden. Fra interviews med topchefer på alle ministerområder er det indtrykket, at denne praksis er særdeles udbredt.

Relationen har således bevæget sig fra en mere direkte kontakt – ofte gennem fagmedarbejdere – til en mere **indirekte og fra embedsværkets side styret relation**. Pressehenvendelser går således gennem presseenheden eller den særlige rådgiver og efterfølgende potentielt forbi departementschef og ministeren, afhængigt af tyngden af og formålet med henvendelsen. Embedsværkets ageren kan i

5.2 Tilliden mellem embedsværk og medier er udfordret

Ovenstående har vist, at relationen mellem medier og embedsværk er ændret kvalitativt. Hvor embedsværkets risikokalkule finder sit svar i en stigende professionalisering, er mediernes svar brug af personlige relationer og flere aktindsigtsbegæring⁴³. Hvis vi ser på tværs af interviews med både journalister og embedsværk, er der videre tegn på en dybere ændring af relationen, hvor **tilliden** mellem embedsværk og medier er udfordret.

Embedsværkets kritiske blik på medierne

En betydelig del af de interviewede topchefer i staten er kritiske over for medierne. Så kritiske, at det tyder på aftagende tillid – og nogle taler om en egentlig "tillidskrise". Godt nok anerkendes mediernes principielle publicistiske rolle og funktion som vagthund, men mediernes konkrete adfærd beskrives af nogle i kritiske termer. Eksempler på oplevelser er, at medierne grundlæggende ikke er interesserede i at høre sandheden – eksemplificeret ved at historier er blevet skrevet, selv om medierne har fået at vide, at deres vinkel faktisk var forkert. Og at man ringer rundt til eksperter, indtil man finder en, som vil dække den på forhånd definerede vinkel. Eller at fokus oftest vil være på konflikten og processen frem for substansen.



Det er sensationssøgende. Det handler om at finde steder, hvor der er konflikt. Man benytter sig i høj grad af kilder, som man ikke validerer. Altså hvor man får et delbillede, og det er egentlig nok, fordi det svarer på konklusionen. Så man får den konklusion, man søger, og det oplever jeg også, at selvom vi bruger kræfter på at oplyse pressen, det kan hjælpe nogle gange, men der er journalister, der simpelthen går efter at skrive en skæv historie.

Topchef i staten

Embedsværkets svar på dilemmaet mellem mediernes legitime kontrolfunktion (også benævnt som den fjerde statsmagt) og den konkrete oplevelse



Vi har ikke rigtig fundet formelen her. Vi prøver at leve videre i den gamle verden, og det bliver lidt fordækt, at vi aldrig udtaler os. Det er som om, at hvis vi ikke siger noget, har vi noget at skjule. Det kan jeg mærke bor meget i folk.

Topchef i staten

af adfærd er professionalisering, og hvad en betydelig del af de interviewede topchefer benævner som **lukkethed**. En stor del af de interviewede topchefer i staten er åbne om, at lukkethed er et bevidst svar på det ydre pres fra medierne. Hvis man lukker sig som system, kan man i højere grad gennem presstjenester styre kommunikationen og således begrænse den ovenfor nævnte risiko. De interviewede topchefer i staten reflekterer åbent over, at lukketheden ikke nødvendigvis er befordrende for samspillet. At man dermed bidrager til at skabe en (i embedsværkets øjne uberettiget) forventning om, at der er noget at skjule.

Også her er der internt i embedsværket divergerende oplevelser og nuancer:

- Der er en stor andel af topcheferne, som påpeger, at lukketheden er en myte, og at der bruges stadigt stigende ressourcer på at betjene medierne.
- Andre nuancerer billedet og påpeger, at der flere steder – og særligt i styrelserne, tættere på driften – er meget dialog mellem embedsværk og medier for at klæde medierne bedre fagligt på til at dække det pågældende felt.
- Endelig nævner nogle revisionen af offentlighedsloven fra 2013. Her er hovedbudskabet, at denne revision ikke har ændret meget ift. åbenheden mellem medier og embedsværk. Flere

⁴³ Det skal bemærkes, at der er en vis variation i forhold til, hvordan topcheferne i staten oplever udviklingen i antal begæring om aktindsigt. Det afhænger i høj grad af ressortområde.

af de interviewede topchefer tilkendegiver, at der i høj grad bruges endog mange og stigende ressourcer på aktindsigtsbesvarelser og pressehenvendelser generelt, og at det kun er undtagelsesvist, at der ikke udleveres det omtalte materiale, og dette er af helt legitime hensyn. Som vi skal se i det følgende, har journalisterne en noget anden oplevelse.

Endelig er det værd at nævne, at der blandt nogle topchefer er refleksioner gående på, at relationen og samspillet er problematisk og – som nævnt – tenderende til en form for tillidskrise. Sammenhængende hertil er den **eksponering**, der sker af dele af embedsværket, bl.a. i forbindelse med sager, og som understøtter en opfattelse af uretfærdig behandling, jf. kapitel 3. Dette betyder, at nogle topchefer udtrykker et behov for **at gentænke relationen**, men har samtidig en erkendelse af, at det kan fordre en nytænkning af den traditionelle rolle. Der er generelt få forslag til, hvordan relationen mellem embedsværk og medier kan gentænkes, men fællesnævnerne er øget transparens, gensidig nysgerrig på og respekt for hinandens arbejdsområder og -vilkår samt konkrete initiativer til at 'åbne op' for samspillet og opbygge relationer. Eksempler på sidstnævnte kunne være brug af tekniske baggrundsbriefinger af journalister forud for politiske udspil samt i højere grad adgang til fagekspert i ministerier og styrelser.

Journalisternes kritiske blik på embedsværket

Netop offentlighedsloven kan bruges som udgangspunktet for mediernes oplevelse af samspillet med embedsværket. Journalisterne er tydelige i deres vurdering af offentlighedsloven og administrationen heraf og peger på, at man ikke længere opfatter offentlighedsloven som en reel mulighed for at få brugbar viden, som ikke allerede er offentliggjort.

En journalist nævner eksempelvis ofte at få at vide, at materialet er undtaget aktindsigt, idet der er tale om lovforberedende arbejde, ledsaget af en oplevelse af, at denne argumentation bruges som et bevidst forsøg på at undgå at udlevere materiale. En anden nævner eksplicit, at offentlighedsloven er med til at **forværre relationen**, og en tredje nævner, at samspillet mellem en mere styret adgang til embedsværket (professionaliseringen) og en offentlighedslov, som begrænser adgangen til information, påvirker samspillet i en kritisk retning.



I min optik er den meget stramme offentlighedslov og administrationen af denne i høj grad med til at forværre forholdet mellem medierne og embedsværket.

Dertil kommer ekstremt lange sagsbehandlingstider, der ofte kun kan opfattes som forsøg på at trække sagerne i langdrag.

Journalist



Der tror jeg måske, at journalister i en forstand mangler forståelse for, hvordan sådan et svar bygges op. Uanset hvordan det leveres. Om det er via skrift eller via interview. Det er ekstremt kompliceret og afspejler mange ting (...) Dybest set handler det om, at hvis man ikke ved, hvilken mekanisme man skubber i gang med et spørgsmål, så går man galt i byen på nogle af de her ting som journalist.

Journalist

På den måde er journalisternes oplevelse af embedsværket **dobbel**t. Når man spørger journalisterne om deres generelle tillid til embedsværket, herunder om embedsværket formår at leve op til opgaver og pligter i Kodex VII, er svaret overvejende positivt. Embedsværket forvalter kompetent deres opgaver (dog nævnes nogle af de aktuelle sager som undtagelser, hvor særligt evnen til at sige fra bliver nævnt i en kritisk optik).

Hvis vi derimod ser på journalisternes syn på, om embedsværket stiller sig velvilligt til rådighed for pressen og bistår med at skabe de bedste forudsætninger for en informeret offentlig debat, er signalerne anderledes **skeptiske**. Det følger af den kombinerede professionalisering og styring af infor-

mationen og den stadigt stigende brug af skriftlige svar, som er nævnt både i dette og forrige kapitel.

Også blandt journalisterne er der **selvrefleksion over egen rolle** i samspillet. Her anerkender nogle af journalisterne, at der kan være en til tider mangelfuld forståelse for, hvordan centraladministrationen fungerer, og samtidig en erkendelse af, at man potentielt sætter arbejdskrævende processer i gang med eksempelvis aktindsigtsbegæring.

I boksen herunder har vi sammenfattet de elementer, som særligt påvirker relationen mellem medier og embedsværk.

Boks 5-1: Faktorer, som påvirker relationen mellem medier og embedsværk

Herunder beskrives nogle af de elementer, som både medier og embedsværk oplever som barrierer for en befordrende dialog mellem parterne – og dermed hvilke elementer der vil være relevante at håndtere for at styrke samspil og tillid.

- Både embedsværk og politikere har oplevet, at aftaler om ikke at blive citeret af medier ikke overholdes.
- Embedsværket oplever en mere sensations- og konfliktsøgende presse – og ønsker beskyttelse mod dette.
- Embedsværket oplever at blive eksponeret i langt højere grad end tidligere.
- Embedsværket optræder mere forsigtigt i omgangen med medier end tidligere (narrativet om "frygt").
- Medierne oplever, at svartider bruges taktisk af embedsværket til enten meget hurtigt at kommunikere om en sag eller til at undgå at svare i en aktuel sag.
- Medierne oplever tekniske baggrundsbriefinger som værdifulde, men oplever en sværere adgang til dette end tidligere – og at briefings er styrede af den politiske logik i højere grad.
- Medierne oplever en sværere adgang til fagpersoner i embedsværket.

5.3 Opsamling

Nærværende kapitel har haft til formål at belyse et af opdragets centrale undersøgelsesspørgsmål: *Hvad der fungerer, og hvad der udfordrer i samspillet mellem embedsværk og medier*. De tydeligste indtryk er, at betjeningen af medierne har været gennem en professionaliseringsproces, som betyder, at relationen mellem medier og embedsværk oftere går gennem presseenheden end direkte

fra de pågældende embedsmænd/-kvinder med faglig indsigt til journalisterne. Medierne oplever således, at der fortsat opbygges et lag, en gatekeeper-funktion i presseenhederne, som gør tilgængeligheden vanskeligere.

Embedsværket oplever en tydelig arbejdsdeling, som nogle finder nødvendigt og beskyttende mod en mere sensations- og konfliktsøgende presse, mens andre vurderer, at det skaber lukkethed og distance i relationen til medierne.

I lyset af de perspektiver træder en svagere relation og en potentielt udfordrende tillidsrelation mellem parterne frem. Relationen er blevet mere indirekte. Medierne oplever, at embedsværket gemmer sig. Embedsværket bekræfter med et argument om, at det er nødvendigt efter omstændighederne.

6. SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

Dette afsluttende kapitel indeholder to hovedelementer. I den første del sammenfatter vi resultater og hovedpointer fra interviewundersøgelsen. I den anden del løfter vi blikket og ser på tværs af det omfattende datagrundlag, der ligger til grund for interviewundersøgelsen og relaterer disse indsigter til ekspertudvalgets kommissorium. Første del er således sammenfattende, mens anden del er perspektiverende.

6.1 Hovedresultater

Den kvalitative interviewundersøgelse står på data indhentet fra interviews og fokusgrupper med i alt 77 personer, der på forskellig vis er eller har været aktører i samspillet mellem ministre, embedsværk og medier. Undersøgelsens **hovedpointer og -resultater** hviler derfor på et omfattende datagrundlag.

Interviewundersøgelsen har søgt at belyse **to undersøgelsesspørgsmål**, der gentages nedenfor:

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

Hovedresultaterne sammenfattes kort nedenfor struktureret i henhold til delrapportens enkelte kapitler.

Delrapporten indeholder en redegørelse for **fem rammebetingelser**, der på baggrund af interviewene vurderes som værende betydende for samspillet mellem ministre (og politikere bredt set), embedsværk og medier. Disse sammenfattes kort nedenfor.

- *For det første* beskrives en **accelererende udvikling i medie billedet**, som er velkendt og velbeskrevet, da elementerne med de mange platforme og 24/7-mediedækning ikke er nye. Det kvalitativt nye er betydningen af sociale medier for samspillet, der skaber et (for-nyet) ydre pres på politikere (herunder ministre), der har fokus på at agere og reagere på forskellige medieplatforme. En yderligere implikation er et øget pres på embedsværket, der skal betjene ministre i deres medie håndtering.
- *For det andet* synes den **politiske kultur** i Danmark i stigende grad at være kendetegnet ved tempo, enkeltsager og konfliktoptrapning. Denne udvikling beskrives af både embedsværk og ministre, og det har overvejende negative konsekvenser for samspillet. Nogle peger på egentlige symptomer på polarisering. Sideløbende hermed er indtrykket en **øget intensitet i politikskabelsen**, der øger kravene til både ministre og embedsværk. Politikudvikling sker kontinuerligt og skubber til oplevelsen af acceleration, samtidig med at embedsværket i højere grad orienterer sig mod politisk rådgivning som følge af den stigende efterspørgsel.
- *For det tredje* peger interviewundersøgelsen på, at **øget digitalisering** påvirker både arbejds- og rammevilkår for aktørerne. Denne udvikling er understøttet af erfaringerne med Covid-19. Digitaliseringen er endnu en faktor, der øger accelerationen i samspillet.
- *For det fjerde* fremhæver nogle interviewpersoner, at der er et øget – og et mere professionelt – **pres på systemet fra interessentside**. Det lægger et lag på det "ydre pres", som også medierne bidrager til. Et yderligere perspektiv i den sammenhæng er, at interessenter i nogle tilfælde bidrager til dels et godt sektorsamarbejde, dels holdbare løsninger for borgere og virksomheder.

- Endelig – og *for det femte* – betegnes **stigende kompleksitet** som en væsentlig rammebetingelse. De problemstillinger, som det politiske system skal håndtere, er kendetegnet ved større kompleksitet og fordrer tværgående løsninger. Det betyder, at embedsværket i højere grad skal være i stand til at koordinere og samarbejde på tværs.

Samspillet mellem ministre og embedsværk analyseres i delrapporten med Kodex VII som omdrejningspunkt. Dette samarbejde udgør *den første dimension*. Interviewundersøgelsen viser, at mange dele af samspillet bliver opfattet som **velfungerende**. Der synes at være et kvalificeret kendskab til og høj grad af anvendelse af Kodex VII i centraladministrationen. Der er dog variation i de tilgange, som anvendes fra ministerområde til ministerområde – afhængig af behov og ledelsesfokus. De interviewede ministre er i det store hele tilfredse med den betjening, som de får (eller har fået) af embedsværket.

Det er en udbredt oplevelse blandt embedsværket (særligt de nuværende), at **pligterne i Kodex VII efterleves**. Der er også en erkendelse af, at rammebetingelserne skaber udfordringer, når pligterne i Kodex VII skal stå sin prøve i forhold til hverdagens tempo, korte frister og hyppig politikudvikling. Kodex VII i 2015-udgaven bliver godt modtaget af embedsværket og betegnes som relevant og anvendeligt. Også nogle af de 'nyere' pligter vurderes som relevante, og særligt pligten om at være åbne om fejl har stor bevågenhed blandt ledere og medarbejdere i centraladministrationen. Men pligten om åbenhed om fejl kolliderer i nogle tilfælde med mistillid eller frygten for at begå fejl. Kodex VII betegnes derudover som en "kodificering" af god skik og adfærd og italesættes som identitetsskabende og -bærende blandt embedsværket.

Interviewundersøgelsen identificerer imidlertid også **udfordringer** i forhold til efterlevelsen af Kodex VII. Disse omfatter pres på pligten om faglighed, der dels udfordres af stigende hastighed, dels af det forstærkede fokus på politisk rådgivning, hvor faglig bistand i nogle tilfælde presses i baggrunden. Flere taler om gråzoner, hvor det er vanskeligt at skelne mellem, hvornår den faglige bistand stopper, og hvornår den politiske rådgivning tager over. Selvom mange (topchefer i staten) ser de to dimensioner som et integreret og balanceret hele, fremhæver flere gråzoner *som konsekvens* af bevægelsen henimod stigende fokus på politisk betjening. En selvstændig pointe i den forbindelse er, at der er stemmer i interviewundersøgelsen, der er kritiske og råber vagt i gevær i relation til, hvad man kan kalde ukritisk funktionel **politisering**. Det vil sige, at embedsværket, ifølge nogle, i for høj grad orienterer sig mod, hvad en given minister måtte mene og indretter adfærd og praksis derefter. Hvorom alting er, understreger mange af de interviewede, at **politisk-taktisk rådgivning er en naturlig og integreret del** af embedsværkets opgaveportefølje (og pligterne i Kodex VII).

Et yderligere opmærksomhedspunkt, der også fremhæves af særligt de interviewede topchefer i staten, er den tiltagende **eksponering af embedsværket** – særligt i medierne. Der peges på, at denne tendens er ny. Dette opmærksomhedspunkt – eller bekymring – er meget udtalt i interviewundersøgelsen, herunder italesættelsen af eventuelle utilsigtede konsekvenser. Et eksempel kan være manglende tilbøjelighed til at samarbejde på Slotsholmen af frygt for fejl, at dele viden og at udsætte sig selv for kritisk. Et andet kan være grundlæggende rekrutteringsudfordringer for centraladministrationen – såvel til topstillinger som embedsværket i øvrigt.

Delrapporten fremhæver også spørgsmålet om **balancerende mekanismer** – eller *checks and balances* – i samspillet mellem ministre og embedsværk. Analysen peger på to pointer i denne sammenhæng. *For det første* fremhæver flere et opmærksomhedspunkt på, at de nødvendige *checks and balances* potentielt i mindre grad kan være til stede (eller fraværende) ved etpartiregninger. Her kan mekanismerne mangle eller være mindre synlige både politisk (mellem partier) og

administrativt (beslutninger, der træffes uden om embedsværket). *For det andet* påpeges et opmærksomhedspunkt på den balancerende mekanisme, der ligger i, at embedsværket er i stand til at udfordre, sparre og ultimativt sige fra overfor en minister – samtidig med at leve op til pligten om politisk lydørhed. I nogle tilfælde opleves det vanskeligt at varetage denne rolle for embedsværket, og departementschefen har til enhver tid en afgørende rolle i forhold til at sikre den rette balance.

Endelig indeholder delrapporten en række perspektiver på **koordination og samarbejde**, herunder centralisering af regeringsførelsen. Interviewundersøgelsen vidner om stor opbakning til og stigende efterspørgsel efter koordination. Flere balanceringshensyn synes dog væsentlige at sikre, fx at stigende koordination ikke sker på bekostning af for store transaktionsomkostninger og tilsidesættelse af ressortfaglige hensyn. Dertil kommer, at der synes at være et behov for fokus på ansvarsfastlæggelse og -placering i forbindelse med koordination.

Dernæst afdækker delrapporten, hvad der henholdsvis fungerer, og fungerer mindre godt, for så vidt angår **samspelet mellem politikere (med fokus på ministre) og medier**. Dette udgør *den anden dimension*. Interviewundersøgelsen vidner om flere nuancer i samspelet: På den ene side er der i Danmark gode muligheder for et tæt og uformelt samspil mellem politikere (herunder ministre) og medier, og fremkomsten af sociale medier har givet nye muligheder for politikerne i forhold til at kommunikere og interagere med befolkningen. Derudover giver mediebildet med mange platforme og nichemedier på nogle områder plads til nye – og i nogle tilfælde – dybdegående journalistiske tilgange.

Men der er også **væsentlige udfordringer** i samspelet, som særligt har to betoning. Der peges *for det første* på en risiko for, at stigende digitalisering og skriftliggørelse vil svække et traditionelt stærkt samspil mellem særligt ministre og medier. Dertil kommer, at flere af rammebetingelserne (særligt hastighed i systemet) svækker vilkårene for et frugtbart samspil, hvor politikerne kan formidle politiske budskaber, og hvor medierne kan formidle – og forholde sig kritisk til magten. *For det andet* medfører særligt rammebetingelserne, at der er vanskeligere betingelser i forhold til at fremme samfundsmæssige interesser – særligt med det lange sigt for øje.

Endelig har interviewundersøgelsen set nærmere på **samspelet mellem medier og embedsværk**. Dette samarbejde repræsenterer *den tredje og sidste dimension*. Delrapporten beskriver, hvordan relationen mellem medier og embedsværk over tid er blevet svækket – og karakteriseres i øvrigt som en udvikling fra en direkte til en mere indirekte relation. Igen har rammebetingelserne stor indflydelse på samspelets tilstand. Betjeningen af medierne fra embedsværkets side har ifølge mange gennemgået, hvad man fra centraladministrationens side betegner som en **professionalisering**, hvor henvendelser og dialog sker gennem ministerielle presseenheder og kommunikationstjenester. Der er således opbygget en gatekeeper-funktion, som ifølge journalisterne har svækket tilgængelighed og har gjort faglige dialoger langt sværere. Udviklingen anskues således meget forskelligt afhængig af, om perspektivet er embedsværkets eller mediernes.

Delrapporten peger også på en udfordrende relation, hvor **tilliden i det store hele er udfordret**. En stor del af de interviewede topchefer i staten forholder sig kritisk til medierne, selv om man fuldt ud anerkender mediernes rolle i den demokratiske proces – som kritisk vagthund og fjerde statsmagt. Den tiltagende eksponering af navngivne personer i embedsværket i medierne er medvirkende til at udfordre tillidsforholdet. En konsekvens heraf er som nævnt professionalisering, men også lukkethed overfor henvendelser. Medierne oplever på den anden side lukketheden som en barriere for at udføre deres virke som journalister, og offentlighedsloven er et symbol herpå. Journalisterne signalerer på den ene side, at embedsværket i overvejende grad formår at leve op til pligterne i Kodex VII, men der er stor skepsis overfor ønsket om at styre dialogen med medierne,

som ofte resulterer i skriftlige svar. Medierne forbeholder sig retten til at være kritisk overfor embedsværket, bl.a. i lyset af de seneste års kritiske sager.

6.2 Perspektivering

I dette afsnit ser vi på tværs af indhold og hovedpointer i de respektive kapitler med kommissoriets overordnede problemformulering *in mente*: "Hvordan opleves samspillet mellem embedsmænd, politikere, presse og offentlighed? Herunder: Hvordan oplever aktørerne mødet mellem embedsværkets pligter og dyder på den ene side, og den politiske hverdag på den anden?" På den baggrund har vi valgt at trække **fem perspektiver** frem, der har særligt vægt i de indsamlede data fra interviewundersøgelsen.

1: Systemet fungerer, men hastighed og fokus på det korte sigt presser eftertænksheden og det lange sigt

Hvis systemet fungerer optimalt, bidrager pligterne i Kodex VII til, at embedsværket kan betjene den til enhver tid siddende regering med integreret rådgivning af høj kvalitet, og der vil videre være en høj grad af overensstemmelse mellem embedsværkets pligter og dyder og mødet med den politiske virkelighed. Interviewundersøgelsen viser, at dette i store træk er tilfældet – særligt hvis perspektivet anlægges af de aktører, der er en del af systemet i dag. Hovedparten af interviewpersonerne fra samtlige aktørgrupper betoner **et grundlæggende stærkt system**, der også i en international sammenligning betegnes som attraktivt og værd at efterligne. Dette understøttes af internationale undersøgelser.

Interviewundersøgelsen viser dog også, at samspillet mellem politikere (herunder ministre), embedsværk og medier under de gældende rammebetingelser, jf. kapitel 2, møder en række **udfordringer**.

Allerede i ekspertudvalgets kommissorium fremhæves "et ydre pres" fra medierne, der skubber på hurtig ageren og beslutninger fra politisk hold. I denne interviewundersøgelse har vi igen og igen erfaret, at de forskellige aktørgrupper påpeger, at et ændret (mere og mere digitalt) mediebillede er en af de afgørende faktorer, som påvirker alle tre aktørgrupper – og dermed hele 'systemet'. Det substantielt nye i den sammenhæng er betydningen af sociale medier. Og hvor alle tre aktørgrupper – med embedsværk og ministre som de mest kritiske – oplever **substantielle udfordringer**:

- Der fokuseres for meget på personer, processer og konflikt samt (ultimativt) polarisering frem for indhold og løsninger.
- Konkurrencen om spalteplass og clicks er hård – og til stede alle tider af døgnet og 365 dage om året.
- De sociale medier accelererer markant både konkurrence og potentiel polarisering.

Ovenstående sammenfatning af 'tingenes tilstand' kan i værste fald anskues som 'de onde cirklers dynamik', hvor årsag og virkning er svær at diagnosticere, men den samlede dynamik presser alle aktører. Dynamikken kan anskues som et kollektivt handlingsproblem⁴⁴, hvor ingen egentlig ønsker de resultater og *outcomes*, som samspillet giver anledning til. Samtidig påpeger mange, at det accelererende fokus på det korte sigt ("**trykkogeren**", som en af de interviewede tidligere/nuværende ministre kalder systemet) har en række – potentielt alvorlige – konsekvenser:

- Presset på hurtige og synlige politiske udspil forringer muligheden for reelt at løse de problemer, som fremover vil blive endnu mere komplekse og kræve tværdisciplinære løsninger.

⁴⁴ Kollektive handlingsproblemer (se fx Elinor Ostrom (2000), *Collective Action and the Evolution of Social Norms*, *Journal of Economic Perspectives*) refererer til en situation, hvor individuelt rationelle løsninger står i vejen for det fælles gode.

- Den hastighed, som præger samspillet i og omkring centraladministrationen, giver dårlige betingelser for eftertænksomhed og omtanke. Igen forringes mulighederne for de gode løsninger – og risikoen for fejl stiger potentielt. På den baggrund kan man hævde (som flere interviewpersoner nævner), at de seneste års sager ikke nødvendigvis er udtryk for dårlige intentioner, inkompetence eller lign., men måske snarere at systemet ikke skaber de bedste betingelser for gode processer og løsninger.
- Med større fokus på personer, proces og den deraf følgende risiko for polarisering bliver det hårdere for alle aktører at være i spillet. Det kan give både rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer på længere sigt – både til politiske poster og i centraladministrationen. Herudover er der risiko for, at befolkningens tillid til alle tre aktører udfordres.
- Desuagtet årsagerne hertil oplever medierne en langt højere grad af styring fra regering og centraladministration, en oplevelse af lukkethed fra embedsværkets side (understøttet af lov om offentlighed) og brug af særligt skriftlige kilder, som i mediernes øjne vanskeliggør den demokratiske kontrolfunktion. Selv om ministre og embedsværk vil hævde, at professionalisering og brug af eksempelvis skriftlige svar er nødvendige for at håndtere den store volumen af pressehenvendelser, er oplevelsen af lukkethed et selvstændigt opmærksomhedspunkt.

Ovenstående viser, at selv om systemet i de flestes øjne grundlæggende er sundt og velfungerende (og tilpasser sig udviklingstrends på bedste vis), så udfordres evnen til at levere svar på samfundets problemer i en situation, hvor hastighed, markeringer og det korte sigt bliver for dominerende. Der efterlyses **tid og plads til eftertanke og eftertænksomhed**, som er påkrævet, når komplekse og tværgående samfundsopgaver skal løses.

2: Den politiske rådgivning har fået øget fokus

Hvor det første perspektiv i høj handler om "det ydre pres" og forskellige rammebetingelsers betydning (særligt hastighed og acceleration) for samspillet, peger interviewundersøgelsen på flere bevægelser i "det indre pres" – eller snarere de indre processer i regeringsførelsen og samspillet mellem ministre og embedsværk. Vi behandler disse perspektiver i dette og næste afsnit.

Interviewundersøgelsen har vist, at centraladministrationens betjening af ministrene har skiftet fokus – en udvikling, der er sket over en længere årrække. Den politiske rådgivning har altid været en del af embedsværkets opgaver (det fremgår også af Kodex VII), men meget tyder på at **det politiske element har fået en større rolle** i embedsværkets integrerede rådgivning.

Dette kan på den ene side siges at være meget lidt overraskende, idet skiftende regeringer har haft et ønske om at styrke den politisk-taktiske rådgivning. De særlige rådgiveres entre på den politiske scene for godt 20 år siden og opbygningen af politiske sekretariater er konkrete manifestationer af denne efterspørgsel.

På den anden side tyder interviewundersøgelsen på, at forståelsen og prioriteringen af den politiske rådgivning også er sket på basis af selvrefleksion i embedsværket, hvor man har tilstræbt at ændre sig for at imødekomme denne forventning. Således taler flere topchefer i staten om, at systemet for år tilbage var for "trægt" og for langsomt til at levere ift. den politiske efterspørgsel. Og i interviews italesættes "gråzoner", hvor det er vanskeligt at ramme den rette balance i den integrerede rådgivning, og at man i højere grad læner sig ind mod det politiske for at imødekomme en ministers ønsker.

I det følgende sammenfatter vi – på basis af interviewmaterialet – **to idealtypiske beskrivelser** af den danske centraladministration, hvor den ene har en øget politisk rådgivning som sit kernelement (den responsive model). Den anden har et mere balanceret tilsnit med en højere vægt på den faglige rådgivning (den balancerede model). Modellerne er normativt ligestillede⁴⁵.

Tabel 6-1: To idealtyper

	Den balancerede model	Den responsive model
Institutionel legitimitet	Grundloven, det parlamentariske demokrati, magtens tredeling og Kodex VII	Grundloven, det parlamentariske demokrati, magtens tredeling og Kodex VII
Konkret legitimerende logik	Balance, faglighed og integreret rådgivning	Politisk forståelse, eksekvering og integreret rådgivning
Potentielle udfordringer	Faglighed og tradition hindrer politisk lydhørhed Eksekveringshastighed kan blive for lav Egne interesser i embedsværket for dominerende	Politikkens forrang medfører risiko for ukritisk funktionel politisering Politikkens forrang øger hastighed Mangel på alternative stemmer og eftertanke
Tidsmæssig forekomst	Har historisk været dominerende	Har udviklet sig gennem de seneste 10 år

Det er ikke muligt præcist at knytte tidsmæssige epoker på de to modeller. Det er dog karakteristisk, at **den balancerede model** har en længere historik bag sig og knytter sig tæt op ad normer og værdier om den klassiske embedsmand/-kvinde, som er garanten for en ministerbetjening, der er rundet af solid juridisk kompetence og grundige faglige analyser. Rationalet er selvsagt grundlovens rammer, men modellen inkluderer også Kodex VII og evnen til at levere politisk rådgivning. Balancelogikken har dog typisk som bagside, at embedsværket bliver for **reaktive ift. politiske ønsker**, har svært ved at honorere ønsket om politisk handlekraft og ikke mindst hastighed. Den balancerede model kan også blive mødt med den kritik, at den kan have en tendens til at sikre, at embedsværkets interesser bliver fulgt i for høj en grad – og dermed bliver for konserverende.

Som alternativ beskrives **den responsive model**, som har samme institutionelle forankring i grundloven og det parlamentariske demokrati. Den bygger på samme måde på opgaver og pligter som beskrevet i Kodex VII, men med en væsentlig forskel. Den responsive model udfordrer i både rationale og adfærd den balancerede. I forhold til rationale er logikken, at embedsværket styrker den demokratiske rollefordeling, idet man i højere grad og proaktivt skal forsøge at forstå og bistå ministeren med at føre de politiske intentioner ud i livet. Det medfører en adfærdsændring, hvor embedsværket i en balancelogik stiller sig tydeligere på den politisk-taktiske bane. Hovedfokus er at hjælpe ministeren med at eksekvere på de politiske intentioner.

I interviewundersøgelsen fremkommer konkrete eksempler på, at embedsværket opleves som for konserverende og ikke formår at leve op til den responsive models fordringer. Et aktuelt eksempel er Arne-pensionen, hvor flere nævner, at det krævede politisk pres at få embedsværket til at udarbejde en implementérbar model. Et ældre eksempel er udlændingeområdet, hvor oplevelsen fra ministrenes side var, at tolkningen af konventioner og lovgrundlag fra embedsværkets side blev brugt som argumenter for at bevare status quo. Her vil den responsive model stille sig i ministrenes sko og søge at levere konkrete løsninger på samfundsmæssige udfordringer.

⁴⁵ Smith og Grønnegaard Christensen opererer i en artikel fra 2016 med fire forståelser af samspillet mellem politikere og embedsmænd. I den ene ende af spektret er der en klar adskillelse mellem politik og administration. I den næste leverer embedsværket faglige bidrag til den politiske beslutningsproces. I model 3 – hvor rollebilledet er den politiske embedsmand – indgår embedsmændene i et tæt samspil med politikerne med det sigte at fremme den siddende regerings politik, mens den fjerde er en egentlig politisk-administrativ hybrid, hvor rollerne er smeltet sammen. Begge idealtyper ovenfor er tænkt inden for rollebilledet om den politiske embedsmand, dog med varierende betoning af den politiske rådgivnings betydning (Bo Smidt og Grønnegaard Christensen: Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere, 2016).

Som den balancerede model indeholder den responsive model **udfordringer**. Når man stiller sig så tydeligt på ministerens banehalvdel, følger hastigheden i den politiske proces med. Man gør sig med andre ord mere sårbar over for de hastighedsdynamikker, som vi har beskrevet ovenfor. Det implikerer en risiko for flere fejl, og med et klart signal om politisk responsivitet opstår en fare for, at hele systemets fokus flyttes. Med forsker på Aarhus Universitet Amalie Trangbæks begrebsapparat *in mente* kan man hævde, at risikoen for den ukritiske funktionelle politisering øges. Systemet gears så hårdt til at forstå og i nogle tilfælde at foruddiskontere ministerens position, at der strukturelt sker en **opmærksomhedsforskydning til fordel for politisk gehør**, tempo og risikovillighed. Hvor bremseklodsen i den balancerede model er faglighedens udfordrende balancemodspil, flyttes vægten i den responsive model i højere grad fra fagligheden til lovligheden. Den videre implikation kan være, at rollerne i systemet bliver uklare. Hvem har egentlig det politiske mandat? Hvad er den faglige vurdering? Er alle aspekter belyst? Er den kritiske stemme blevet hørt? Og hvem har ultimativt ansvaret for de beslutninger, der er truffet?

Fortalere for den responsive model vil udfordre ovenstående og hævde, at rollefordelingen er klar – og klarere i overensstemmelse med formalia i Kodex VII. Samtidig vil argumentet være, at den juridiske bremseklods ikke kan stå alene. Den gode rådgivning af ministeren er netop integreret, hvor embedsværket fremmer ministerens politiske projekt, har styr på fagligheden og sikrer, at der ikke opstår hverken faglig eller juridisk kritik af politikforslagene.

3: En bevægelse mod stigende koordination og samarbejde – og måske også centralisering?

En yderligere 'indre' bevægelse, der har haft vægt i interviewundersøgelsen, handler om **koordination og samarbejde** på tværs af centraladministrationen som virkemiddel til betjening af den til enhver tid siddende regering. Der peges på en tendens til stigende koordination som respons på den øgede kompleksitet, som mange aktører oplever som intensiveret i forhold til de udfordringer, som det politisk-administrative system skal finde løsninger på.

Bevægelsen mod øget koordination har også tydeliggjort en række opmærksomhedspunkter, der i rapporten er formuleret som **tre balanceringshensyn**, der skal håndteres politisk og administrativt og skal afveje fordele og ulemper:

- En balance mellem på den ene side **øget kvalitet** som følge af koordineringen (dvs. med henblik på bedre, helhedsorienterede løsninger) med på den anden side potentielt store **transaktionsomkostninger**, herunder oplevelse af træghed, manglende prioritering af koordinerede temaer mv.
- En balancering af **graden af koordination** på den ene side og **sektoransvar/faglighed** på det enkelte ressortområde på den anden side.
- Endelig en balance mellem **koordination** (og ifølge nogle centralisering af beslutninger) på den ene side i forhold til **ansvarsfastlæggelse og -placering** på den anden side.

I håndteringen af de tre balanceringshensyn tyder interviewundersøgelsen på betydningen af **strategisk ledelse** for at ramme 'de rette' snit. Det gælder politisk i den til enhver siddende regering, hvor vi også kommer tæt på spørgsmålet om centralisering af magt, herunder tilgang til regeringsførelse. Det gælder tilsvarende administrativt i centraladministrationen, herunder roller og arbejdsdeling mellem tværgående/koordinerende og ministerier og fagministerier.

Strategisk ledelse har flere dimensioner, dels at formulere og udstikke den politiske retning, dels at prioritere de emner og sager, der skal koordineres (herunder i regeringsudvalg). Dertil kommer at sikre en koordinationskultur, der bidrager til samarbejde, fremdrift og beslutninger, hvor de rette

faglige hensyn har været i spil. Og endelig en strategisk ledelse, hvor ansvaret for såvel beslutning som opfølgning er tydelig.

Ovenstående er indlysende ikke en opskrift på hverken samordnet regeringsførelse eller koordination i centraladministrationen. Men balanceringshensynene repræsenterer opmærksomhedspunkter, der har været gennemgående i interviewundersøgelsen. De opleves således som væsentlige af mange af de aktører, der arbejder (eller har arbejdet) i det politisk-administrative maskinrum.

4: Er Kodex VII robust – og fremtidssikret?

Ifølge Kodex VII skal embedsværket efterleve en række pligter, som blandt andet følger af retlige normer i statsforfatningsretten. Det fremgår videre, at overholdelsen af de syv pligter er afgørende for kvaliteten af embedsværkets arbejde og for den troværdighed, som embedsværket tillægges. Vi har samtidig ovenfor set, at Kodex VII er kendt og anerkendt som et væsentligt identitetsbærende kompas i embedsværket, og at det i vid udstrækning efterleves – efter bedste evne – i mødet med den politiske hverdag.

Spørgsmålet er dog, hvordan betingelserne for at udleve pligterne i Kodex VII udvikler sig, når man sammenholder dem med den ovenfor nævnte dynamik, hastigheden og det integrerede pres for hurtige historier, overskrifter, markeringer og udspil? Hvis vi ser på de syv pligter i lyset af særligt logikkerne om høj hastighed og det korte sigt, viser der sig et mønster. **Pligterne udfordres af accelerationslogikker:**

- Juridiske analyser og vurderinger tager tid. Særligt gråzoneafvejninger kan være tidskrævende.
- Den grundige faglige analyse tager tid.
- Udvikling og samarbejde kræver tid og ressourcer.
- Evnen til at forholde sig til fejl, drøfte dem, lære af dem og justere er tidskrævende.

Selv om ikke alle syv pligter kan siges at blive påvirket af hastighedsdynamikkerne, kan man sat på spidsen sige, at de tidskrævende processer i sig selv bliver passiver i et mere accelererende samspil, hvor man skal reagere overfor hyppig politikskabelse og allestedsnærværende medier. Embedsværket skal principielt altid sikre, at politiske udspil mv. er i tråd med gældende ret og i overensstemmelse med almindelige normer for faglige standarder, men den hastighedsbaserede logik i systemet sætter strukturelt disse elementer under pres.

Det ydre (men også det indre) pres kan ses som faktorer, som i **et ikke-intenderet og ukoordineret samspil lægger pres på det samlede system**. Der er ikke nogen fælles mediestrategi om at øge presset, og på samme måde er der ikke en koalition af folketingspolitikere, som har besluttet sig for at øge presset på den til enhver tid siddende regering – om end flere oplever et mere kontrollerende Folketing (flere §20-spørgsmål, flere samråd mv.). Udviklingen sker som følge af, at en række aktører forfølger deres kortsigtede – og legitime – interesse og påvirker således embedsværkets muligheder for at efterleve hovedparten af pligterne i Kodex VII.

5: Mange positioner og flere veje til samme mål

Interviewundersøgelsen har vist, at hastighedsdynamikkerne er en af de væsentligste faktorer, som påvirker samspillet mellem politikere (særligt ministre), medier og embedsværk. Vi peger endvidere på, at der i de senere år har udviklet sig en tendens til, at embedsværket i højere grad orienterer sig mod den politiske rådgivning af ministrene. Derudover er der en oplevelse af en bevægelse mod stigende koordination af regeringsarbejdet med følgevirkninger og behov for balanceringshensyn i indsatsen. Endelig har vi indikeret, at disse dynamikker gør, at det kan blive vanskeligere at efterleve pligterne i Kodeks VII.

Interviewundersøgelsen har vist, at der er **såvel forskellige positioner som perspektiver** på, hvad den klogeste vej frem er. Der er også varierende grader af kritik. De fleste vil placere sig et sted, hvor man respekterer systemet og vurderer, at det i sin essens fungerer. Nogle vil betone, at særligt hastighedsdynamikkerne sætter systemet under pres. Og en mindre gruppe vil påpege, at kombinationen af hastighed og et politisk responsivt embedsværk øger risiko for fejl og ensretning i en grad, som udfordrer selve systemet.

Der er dog et robust fællestræk, som kendetegner de mange interviews med aktører fra både den politiske verden, medierne og embedsværket. Stort set alle aktører har en præference for **at bevare den danske model** med et fagligt dygtigt og neutralt embedsværk, som formår at betjene skiftende regeringer. Diagnosen af sundhedstilstanden kan variere. Tilsvarende har analysen af vejen frem et nuanceret udtryk.

BILAG 1: METODEBILAG

Formålet med dette bilag er at beskrive den metodiske tilgang, som Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har anvendt i forbindelse med interviewundersøgelsen, der afrapporteres i nærværende delrapport.

Den metodiske tilgang i undersøgelsen er **kvalitativ**. Denne tilgang har dannet grundlag for en omfattende **interviewundersøgelse**, der har bidraget med en detaljeret forståelse for undersøgelsens genstandsfelt og tematikker.

Bilaget giver en mere detaljeret præsentation af dette kvalitative datagrundlag, der er resultatet af de dybdegående kvalitative interviews foretaget med udvalgte ministre, medarbejder og chefer i staten samt journalister. I det nedenstående følger derfor en gennemgang af data samt en præsentation af den anvendte tilgang til dataindsamling og -behandling. Afslutningsvis følger en vurdering af datakvalitet, herunder en række metodiske opmærksomhedspunkter.

Interviewundersøgelsens bestanddele er illustreret i figuren nedenfor og udfoldes i det følgende.

Figur B-1: Oversigt over interviewundersøgelsens datagrundlag



Forud for interviewundersøgelsen er der gennemført en **forundersøgelse** omfattende desk research, gennemførelse af eksplorative interviews med udvalgsmedlemmer, udvalgte chefer og forskere samt en virtuel fokusgruppe med medarbejdere uden ledelsesansvar. Formålet med forundersøgelsen var at skabe et vidensgrundlag, som interviewundersøgelsen kunne stå ovenpå. Viden indhentet fra forundersøgelsen indgår i nærværende delrapport.

Udover nærværende delrapport, der afrapporterer **den kvalitative interviewundersøgelse**, har Rambøll gennemført en række delanalyser for ekspertudvalget for at afdække, hvordan rollerne udleveres og magten udøves i samspillet mellem politikere (herunder ministre og regering), embedsværk og medier. De gennemførte interviews, der ligger til grund for den foreliggende delrapport, har omfattet temaer og spørgsmål, hvor såvel ministre som folketingspolitikeres opgaver og virke er afdækket. Dog har fokus i langt overvejende grad været på regering/ministre – alene af den grund, at kommissoriet har Kodex VII som omdrejningspunkt. Ekspertudvalget har således besluttet, at fokus i afrapporteringen af interviewundersøgelsen er på regering/ministre til trods for det bredere datagrundlag.

Udvælgelse af interviewpersoner

Som en del af nærværende interviewundersøgelse er der gennemført interviews og fokusgrupper omfattende i alt **77 interviewpersoner**. Disse fordeler sig over forskellige aktørgrupper bestående

af ministre, departementschefer, afdelingschefer, styrelsesdirektører, særlige rådgivere, medarbejdere i staten uden ledelsesansvar og journalister. Denne sammensætning af interviewpersoner er et resultat af krav præciseret i interviewundersøgelsens opdrag. Delrapporten hviler således på dybdegående kvalitative interviews med et betydeligt antal interviewpersoner. En oversigt over interviewpersoner er sammenfattet i tabellen nedenfor.

Tabel B-0-1: Oversigt over interviewpersoner

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

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

** Ét blev gennemført fysisk og to telefonisk.

Udvælgelsen af interviewpersoner er foregået i tæt dialog med ekspertudvalget og ekspertudvalgets sekretariat. I rekrutteringsprocessen er der tilstræbt en variation i repræsentation af både tidligere og nuværende ministre, særlige rådgivere og departementschefer. Hvad tidligere ministre, særlige rådgivere og departementschefer angår, er der forsøgt rekruttering af personer, der har været en del af Slotsholmen de seneste godt 20 år – med fokus på de seneste 10 år. Tilsvarende er der for ministre og særlige rådgivere forsøgt realiseret en balance mellem rød og blå blok. Udvælgelsen af journalister er sket i samarbejde med Folketingets Presseloge og Foreningen for Undersøgende Journalistik. Listen over interviewpersoner fremgår af bilag 2.

Det skal bemærkes, at antallet af interviewede ministre er endt på otte, hvilket oprindeligt også var intentionen i opdraget. Imidlertid er fordelingen endt på to nuværende og seks forhenværende ministre – og dermed ikke en ligelig fordeling som planlagt. Fordelingen er en konsekvens af den tidsmæssige ramme for undersøgelsen, herunder at det har været vanskeligt for ministre i den eksisterende S-regering at prioritere deltagelse grundet tidspres samt den forestående valgkamp. Flere ministre har således været booket til interviews, men har været nødsaget til at aflyse. På trods af, at otte nuværende og tidligere ministre er interviewet som planlagt, er det et opmærksomhedspunkt, at denne aktørgruppe fylder mindre i det samlede datagrundlag, end det er tilfældet for embedsværket (mere herom senere i bilaget).

Rambøll ønsker at takke alle interviewpersoner for at afsætte tid og bidrage med refleksioner og input til interviewundersøgelsen.

Forberedelse af interviews

Forberedelsesfasen inden gennemførelse af interviews har omfattet en række skridt, der præciseres i det følgende.

Booking af interviewene er foretaget af Rambølls studenter- og sekretærkorps efter grundig instruktion. Der er ligeledes foretaget systematisk opfølgning undervejs i bookingprocessen. Forud for bookingen har de udvalgte interviewpersoner modtaget et **informationsbrev** med fyldestgørende information om baggrund, valg af informant, afvikling af interviews samt behandling af data. Forinden deltagelse i interviewene har interviewpersonerne desuden fået tilsendt et overblik over de **tematikker**, som interviewet ville tage afsæt i. Hensigten hermed har været at skabe en tydelig rammesætning for de kvalitative interviews, med henblik på at **sikre transparens og skabe tryghed** i de forestående interviews.

Interviewteamet i Rambøll har, forud for interviewene, arbejdet med fælles **forberedelse af interviewene**, hvormed hensigten har været at sikre, at interviewererne besad de samme informationer og anvendte en ensartet tilgang i interviewene.

Gennemførelse af interviews

Det kvalitative datagrundlag baserer sig som ovennævnt på dybdegående interviews med ministre, medarbejdere i staten med og uden ledelsesansvar, særlige rådgivere samt journalister. Interviewene af de fire førstnævnte aktørgrupper er afviklet som individuelle interviews, medens de sidstnævnte, medarbejdere uden ledelsesansvar, er afviklet som fokusgruppeinterviews.

Gennemførelsen af de tre **fokusgruppeinterviews** med medarbejdere uden ledelsesansvar har fundet sted fysisk med hhv. 3, 6 og 7 interviewpersoner i hver af de tre interviewgrupper. Fokusgruppeinterviewene har haft en varighed på to timer. Formålet med fokusgruppeinterviewene har været at indsamle viden om embedsværkets arbejdsvilkår i centraladministrationen samt deres oplevelser i relation til samspillet med ministre og medier.

Afviklingen af de **individuelle interviews** har haft til formål at skabe indsigt i de enkelte interviewpersoners erfaringer og oplevelser af samspillet mellem medier, politikere (herunder ministre) og embedsværk. Disse interviews har, i langt overvejende grad, været afviklet fysisk. Dette har dog ikke været gældende for interviewene med journalister, der har været afviklet virtuelt – med tre undtagelser, der i stedet har været gennemført henholdsvis telefonisk og fysisk.

De individuelle interviews har typisk haft en varighed på mellem 1-2 timer. Af hensyn til tid og ressourcer har enkelte interviewpersoner bedt om kortere interviews, hvilket er imødekommet for at kunne medtage deres perspektiver i interviewundersøgelsen. Få interviews er således gennemført af kortere varighed, mens nogle tilsvarende er gennemført med længere varighed.

Før og under afviklingen af de ovenfor nævnte interviews har Rambøll gjort brug af en række virksomme greb for at **sikre fortrolighed og tryghed i interviewsituationen**. Dette har været særligt væsentligt, emnets og tematikkernes følsomme natur taget i betragtning. Med henblik på at sikre et trygt og professionelt samtalerum har interviewene derfor været indledt med en tydelig rammesætning med reference tilbage til det ovenfor nævnte informationsbrev, der har informeret interviewpersonerne om brug af data og anonymitet i undersøgelsen. Hertil kommer, at interviewpersonerne i de individuelle interviews selv haft mulighed for at vælge, hvor de har ønsket at gennemføre interviewet. Langt de fleste interviewpersoner har foretrukket at gennemføre interviewet på deres arbejdsplads. Det er Rambølls indtryk, at dette dels har bidraget til at gøre interviewsituationen mere tryk og autentisk og herved nemmere for dem at forholde sig til spørgsmål om deres opgaver, arbejdsgange og ansvar.

Interviewmetode

De afviklede interviews med alle aktørgrupper (ministre, medarbejdere i staten med og uden ledelsesansvar, særlige rådgivere og journalister) er gennemført med afsæt i en semi-struktureret tilgang.

Anvendelsen af **semi-strukturerede interviews** har på den ene side bidraget til at sikre en systematik i afdækning af tematikker og undersøgelsesspørgsmål på tværs af interviewene. På den anden side har de semistrukturerede interviews tilladt en åbenhed overfor nuancer og andre perspektiver, idet interviewpersonerne undervejs i interviewet selv har haft mulighed for at bringe andre emner eller temaer på banen, som de har synes væsentlige at udfolde. Denne tilgang har således skabt rum for en mere eksplorativ dimension i undersøgelsen, der har kunne imødekomme opdragets ønske om at beskrive så mange perspektiver og variationer i data som muligt.

For at sikre anvendeligheden af de på forhånd udarbejdede interviewguides, har der indledningsvist været afholdt **pilotinterviews** med to interviewpersoner. Samtidig har interviewguides været forelagt ekspertudvalget for kommentering. Input fra såvel pilotinterviews som kommentering medførte mindre revisioner inden opskalering til den fulde interviewundersøgelse. De anvendte interviewguides har hver især været målrettet de enkelte aktørgrupper og har derfor centreret sig omkring sammenlignelige, omend forskellige overordnede tematikker, der alle bidrager med at afdække samspillet mellem politikere (herunder ministre), medier og embedsværk. Disse fremgår af nedenstående tabel.

Tabel B-0-2: Tematikker i interviewguides

Tematikker i interviewguiden	
Ministre	<ol style="list-style-type: none">1. Ramme- og arbejdsvilkår2. Samspillet mellem politiker (minister) og embedsværk3. Samspillet mellem politiker (minister) og medier4. Opsamling
Departementschefer, afdelingschefer og styrelsesdirektører	<ol style="list-style-type: none">1. Ramme- og arbejdsvilkår2. Samspillet mellem embedsværk og politikere (ministre)3. Samspillet mellem embedsværk og medier4. Opsamling
Særlige rådgivere	<ol style="list-style-type: none">1. Om særlige rådgivere2. Samspillet mellem særlig rådgiver og minister3. Samspillet mellem særlig rådgiver og embedsværk4. Samspillet mellem særlig rådgiver og medierne5. Opsamling
Medarbejdere i centraladministrationen uden ledelsesansvar	<ol style="list-style-type: none">1. Om embedsværket (herunder arbejdsvilkår)2. Samspillet mellem embedsværk og politikere (ministre)3. Samspillet mellem embedsværk og medier4. Opsamling
Politiske og undersøgende journalister	<ol style="list-style-type: none">1. Medierne2. Samspillet med embedsværket3. Samspillet med politikerne4. Opsamling

Undervejs i interviewene har vi desuden anvendt **kommunikative hjælperedskaber** for at sikre, at interviewpersonerne 'åbnede op' og havde lejlighed til at udfolde perspektiver og nuancer af

relevans for genstandsfeltet. De individuelle interviews med embedsværk og ministre er eksempelvis indledt med at fremvise en udprintet illustration af en trekant, der visualiserer samspillet mellem medier, embedsværk og politikere. Med afsæt i denne visualisering blev interviewpersonerne dernæst bedt om at vurdere det illustrerede samspil. Dette greb bidrog indledningsvist til at starte interviewet op og initierede ligeledes en eksplorativ dialog om samspillet. De indledende perspektiver blev noteret og anvendt undervejs i interviewet.

Enkelte interviewpersoner har påpeget, at illustrationen ikke var tilstrækkelig nuanceret i sin udlægning af samspillet. Det har været fremhævet, at 'politikere' både refererede til regering/ministre såvel som folketingspolitikere; at embedsværket dækkede over både horisontale og vertikale dimensioner (samarbejde på tværs af ministerier og internt i ministerier), samt at virksomheder og borgere ikke var repræsenterede i det illustrerede samspil. Endvidere har nogle påpeget, at 'medier' mere er en rammebetingelse end en sidestillet aktør i samspillet. Ikke desto mindre var visualiseringen primært tiltænkt som et indledende dialogværktøj, snarere end en præcis kortlægning af samspillet mellem medier, embedsværk og politikere. Dette vurderes derfor ikke at have negative implikationer for kvaliteten af data.

Efterbehandling og dataanalyse

Datamaterialet fra de ovenfor nævnte interviews er efterbehandlet og analyseret med udgangspunkt i en tematisk og systematisk analysestrategi. De gennemførte, individuelle interviews er indledningsvist blevet **transskriberet** i deres fulde længde. Transskriberingen af interviewene har været ordret, således at også ufærdige sætninger og grammatiske fejl er medtaget. Dette har først og fremmest været for at sikre, at undersøgelsen ikke blev baseret på ufuldstændige, kvalitative data. Dernæst har dette været af hensyn til at sikre, at vi ikke tolker fejlagtigt på interviewpersonernes udsagn – taget datas følsomme natur i betragtning. I afrapporteringen har vi dog ved enkelte citater, af hensyn til læsevenligheden, korrigeret for grammatiske fejl eller ufuldstændige sætninger.

De transskriberede interviews og dertilhørende citater har været udsendt til interviewpersonerne efterfølgende med henblik på eventuelle rettelser og godkendelse. Alle transskriberede referater er godkendt med enkelte undtagelser, hvor det ikke er lykkedes at få respons. Sidstnævnte interviews indgår som en del af det samlede datamateriale (dog uden brug af citater).

For de individuelle interviews med journalister samt fokusgruppeinterviewene med medarbejdere uden ledelsesansvar, er der dog alene blev taget referat under interviewet. Disse referater har ikke været udsendt til godkendelse, medmindre dette har været et eksplicit ønske fra de enkelte interviewpersoner.

For at tilgodese opdragsgivers ønske om *"at få beskrevet så mange forskellige perspektiver på problemstillingen (...) som muligt"* (jf. opdraget), er analysen af de kvalitative interviews indledt med en **åben kodning**. Denne åbne kodning har tilladt os at forblive åbne overfor uforudsete nuancer og tematikker i interviewpersonernes udsagn og har eksempelvis affødt åbne koder som *"Øget hastighed"* eller *"Øget koordination på tværs af ministerier"*. Vi har dernæst systematisk grupperet en række centrale koder, som de ovenfor nævnte, udledt fra den åbne kodning såvel som fra hovedresultaterne og indsigterne fra forundersøgelsen. Med afsæt i dette har vi foretaget en **lukket kodning**. Vi har forsøgt at definere de lukkede koder således, at de er gensidigt udelukkende og entydige, med henblik på at sikre konsistens i kodeprocessen og herved styrke undersøgelsens reliabilitet⁴⁶. Eksempler på disse lukkede koder fremgår af den nedenstående tabel, der

⁴⁶ Jakobsen, Mads Leth Felsager (2012). "Kvalitativ analyse: kodning" i Bøgh Andersen, Lotte., Kasper. Møller Hansen, og Robert Klemmensen. *Metoder i statskundskab*. 1. udgave. Kbh: Hans Reitzels Forlag. P. 177 – 187.

viser et uddrag af den anvendte slutkodeliste. Det bemærkes, at det samlede kodeark er langt mere omfattende. Både den åbne og lukkede kodning er desuden udført i Excel.

Tabel B-0-3: Uddrag af slutkodeliste

Overkode	1. Rammebetingelser
Underkoder	<i>Øget hastighed</i>
	<i>Mediebilledet</i>
	<i>Digitalisering</i>
	<i>Stærkere interessentlandskab</i>
	<i>Stigende kompleksitet</i>
Overkode	2. Betydende faktorer for samspillet mellem regering og embedsværk
Underkoder	<i>Øget koordination på tværs af ministerier</i>
	<i>Stærkere styring af sager i K og Ø-udvalg</i>
	<i>Kommissionsundersøgelser</i>
	<i>Opbygning af tillid mellem embedsværk og minister</i>
	<i>Ændringer i beslutningskompetencen hos fagministerier</i>

I efterbehandlingen og analysen af data har der været en gennemgående opmærksomhed på at **sikre fortrolighed** i interviewpersonernes udsagn, perspektiver og vurderinger. Interviewpersonernes udsagn er derfor anonymiseret i analysen såvel som i afrapporteringen, hvorfor disse ikke er personhenførbare. Vi har også valgt, ved brug af citater, at undlade, om en interviewperson er nuværende eller forhenværende i den pågældende stilling. Dette ligeledes for at beskytte den enkelte interviewpersons anonymitet. Vi bruger følgende kategorier:

- Om departementschefer, afdelingschefer og styrelsesdirektører (forhenværende og nuværende): Topchef i staten
- Om ministre (forhenværende og nuværende): Minister
- Om medarbejdere i staten uden ledelsesansvar: Medarbejdere uden ledelsesansvar
- Om særlige rådgivere (forhenværende og nuværende): Særlig rådgiver
- Om journalister (både politiske og undersøgende): Journalister.

Datakvalitet og analytiske opmærksomhedspunkter

Interviewundersøgelsen hviler på et omfattende kvalitativt datagrundlag, der indbefatter perspektiver fra en lang række forskellige interviewpersoner. Det er således vurderingen, at den datakvalitet, der ligger til grund for undersøgelsen, er solid.

Et analytisk opmærksomhedspunkt er dog, at der ikke, i udvælgelsen af interviewpersoner, er sikret proportional repræsentation fra alle aktørgrupper. Eksempelvis beror undersøgelsen på en overvægt af departementschefer og øvrige topchefer fra centraladministrationen, hvorfor der i læsningen af rapporten skal være en opmærksomhed på, at disse perspektiver og holdninger er overrepræsenterede i analysen. Modsat gælder det, at den politiske akse af samspillet i mindre grad er repræsenteret. Det gælder især for nuværende ministre, men også for folketingspolitikere, der ikke eksplicit har været tiltænkt en rolle i undersøgelsen. Sikringen af proportional repræsentativitet fra alle aktørgrupper har imidlertid ikke været et udtrykt ønske fra opdragsgiver.

Endvidere gælder det, at interviewpersonernes oplevelser, holdninger og forståelser må fortolkes og analyseres i den kontekst, de indgår i. Tids- og personafhængige faktorer i denne kontekst, eksempelvis varierende ledelsesstile og relationer, kan have stor betydning for de arbejdsgange, interviewpersonerne beretter om i undersøgelsen. Det er derfor et opmærksomhedspunkt, at un-

undersøgelsens generaliserbarhed kan være begrænset heraf. I undersøgelsen skal interviewpersonerne tilmed forholde sig til spørgsmål og emner, hvori deres afgivne svar kan være af særlig følsom karakter. På trods af, at vi både før og under interviewsituationen har understreget fortroligheden i databehandlingen, kan der være en risiko for, at interviewpersonerne i deres svarangivelser har udeladt mere kritiske perspektiver. Dette er dog ikke Rambølls generelle indtryk, da interviewpersonerne har mødt interviewererne med åbenhed, indsigt og vilje til at dele oplevelser og erfaringer.

Endelig gælder det, at undersøgelsen har haft et delvist retrospektivt sigte, idet det også har været hensigten at opnå et indblik i udviklingen i samspillet med medier, embedsværk og politikere (herunder ministre) over de sidste 10-15 år. Covid-19 har været en eksogen faktor, der uundgåeligt har påvirket samfundet og herunder også samspillet mellem medier, embedsværk og politikere (herunder ministre) over de senere år. I læsningen af interviewundersøgelsen bør der derfor afslutningsvist være en opmærksomheds på, at oplevelser af samspillet over de senere år, i høj grad kan være præget af denne kontekstfaktor.

BILAG 2: LISTE OVER INTERVIEWPERSONER

MINISTRE (nuværende og forhenværende)

Nicolai Wammen, finansminister
Lea Wermelin, miljøminister
Claus Hjort Frederiksen, forhenværende beskæftigelses-, finans- og forsvarsminister
Helle Thorning-Schmidt, forhenværende statsminister
Karsten Lauritzen, forhenværende skatteminister
Kristian Jensen, forhenværende skatte-, udenrigs- og finansminister
Nick Hækkerup, forhenværende forsvars-, handels- og europaminister samt justitsminister
Poul Nyrup Rasmussen, forhenværende statsminister

DEPARTEMENTSCHEFER (nuværende og forhenværende)

Barbara Bertelsen, departementschef i Statsministeriet
Peter Stensgaard Mørch, departementschef i Finansministeriet
Jeppe Tranholm-Mikkelsen, departementschef i Udenrigsministeriet
Johan Kristian Legarth, departementschef i Justitsministeriet
Svend Særkjær, departementschef i Sundhedsministeriet
Kent Harnisch, departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet
Michael Dithmer, departementschef i Erhvervsministeriet
Jens Brøchner, departementschef i Skatteministeriet
Jens Strunge Bonde, departementschef i Social- og Ældreministeriet
Morten Niels Jakobsen, departementschef i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Lars Frelle-Petersen, departementschef i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Jacob Heinsen, departementschef i Transportministeriet
Christian Dons Christensen, departementschef i Kirkeministeriet
Sophus Garfiel, departementschef i Indenrigs- og Boligministeriet
Pernille Breinholdt Mikkelsen, departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet
Morten Bæk, departementschef i Forsvarsministeriet
Søren Kryhmand, departementschef i Beskæftigelsesministeriet
Hanne Meldgaard, departementschef i Uddannelses- og Forskningsministeriet
Henrik Studsgaard, departementschef i Miljøministeriet
Dorte Nøhr Andersen, departementschef i Kulturministeriet
Christian Kettel Thomsen, forhenværende departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet
Martin Præstegaard, forhenværende departementschef i Finansministeriet
Christian Hesthaven, forhenværende departementschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet
Søren Hartmann Hede, forhenværende departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet
Agnete Gersing, forhenværende departementschef i Uddannelses- og Forskningsministeriet
Per Okkels, forhenværende departementschef i Sundheds- og Ældreministeriet
Birgitte Hansen, forhenværende departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet
Thomas Ahrenkiel, forhenværende departementschef i Forsvarsministeriet
Marie Hansen, forhenværende departementschef i Kulturministeriet

SÆRLIGE RÅDGIVERE (nuværende og forhenværende)

Mathias Secher, særlig rådgiver for Nicolai Wammen
Mark Thorsen, forhenværende særlig rådgiver for Inger Støjberg
Søs Marie Serup, forhenværende særlig rådgiver for Lars Løkke Rasmussen
Noa Redington, forhenværende særlig rådgiver for Helle Thorning-Schmidt
Michael Kristiansen, forhenværende særlig rådgiver for Anders Fogh Rasmussen

AFDELINGSCHEFER (nuværende og forhenværende)

Erik Brøgger Rasmussen, Direktør for organisation og borgerservice, Udenrigsministeriet
Line Nørbæk, afdelingschef i Finansministeriet
Tejs Binderup, afdelingschef i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Søren Gaard, afdelingschef i Sundhedsministeriet
Jens Teilberg Søndergaard, forhenværende lovchef i Justitsministeriet
Lykke Sørensen, forhenværende afdelingschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet

STYRELSESDIREKTØRER

Ellen Klarskov Lauritzen, Direktør i Socialstyrelsen
Søren Brostrøm, Direktør i Sundhedsstyrelsen

JOURNALISTER

Kristian Klarskov, Politiken
Jens Ringberg, DR
Christine Cordsen, DR
Mie Louise Raatz, Jyllands-Posten
Jens Holt, Ritzau
Morten Skærbæk, Politiken
Michael Lund, Berlingske
Jesper Tynell, DR
John Hansen, Politiken
Bo Elkjær, Information
Ronja Pilgaard, Berlingske

MEDARBEJDERE UDEN LEDELSESANSVAR (har deltaget i fokusgrupper)

Rasmus Herring, chefkonsulent, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen
Nanna Robdrup, fuldmægtig, Domstolsstyrelsen
Karen Thormann, chefkonsulent, Beskæftigelsesministeriet
Jørgen Jensen, chefkonsulent, Skattestyrelsen
Pernille Breum, specialkonsulent, Kulturministeriet
Anine Kirstine Høgh Hansen, fuldmægtig, Uddannelses- og Forskningsministeriet
Kasper Dahl, chefkonsulent, Sundhedsministeriet
Thorbjørn Isholm Petersen, chefkonsulent, Skattestyrelsen
Inge Mouritsen, specialkonsulent, Skattestyrelsen
Eva-Margrethe Madsen, projektleder, Domstolsstyrelsen
Daniel Christensen, fuldmægtig, Beskæftigelsesministeriet
Stine Brunsgård, fuldmægtig, Uddannelses- og Forskningsministeriet
Helene Egede Glahn, fuldmægtig, STAR
Maria Bøegh-Lervang, chefkonsulent, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Louise Berg Grum, chefkonsulent, Uddannelses- og Forskningsministeriet
Sigrid Flensted Thinggaard Laustsen, fuldmægtig, STAR