

Embedsværket i snor?

Civil servants on a leash?



Julie Rosenbäck Christensen, 57724

Vejleder: Flemming Juul Christiansen

Anslag: 157.643

Speciale

Kandidat i Forvaltning

Roskilde Universitet

Juni 2020

Resumé

Dette speciale tager sit udgangspunkt i en undersøgelse af departementscheferes fratrædelser og ansættelser de sidste 40 år. Specialet har med udgangspunkt i problemformuleringen undersøgt om udskiftninger af departementschefer siden 1980 har skyldtes politisering af embedsværket. Specialets teoretiske udgangspunkt har været teorier om forholdet mellem ministre og embedsmænd og former for politisering, som er blevet anvendt i analyser til at undersøge parternes forhold i forbindelse med udskiftningen af departementschefen, og om disse skyldes politisering. Specialet sammenlignes med en undersøgelse fra Bo Smith-Udvalgets rapport, som baseres på en undersøgelse af Jørgen Grønnegaard, hvor det konkluderes gennem undersøgelse af alle udskiftninger, at det ikke har skyldtes politisering. Specialet vil søge at enten underbygge eller forkaste denne konklusion. Undersøgelsen i specialet analysere de store regeringsskift siden 1980, da en eventuel politisering vil være tydeligere, når den politiske magt skifter ideologi. I specialet kan det konkluderes, at der generelt er en lav andel af politiserede udskiftninger ved regeringsskift, men at det er steget det seneste år. Generelt er det ikke muligt med sikkerhed at konkludere om udskiftningerne skyldes politisering, da der er meget få informationer om samarbejdet mellem minister og departementschef grundet den lukkethed, der er i ministerierne.

Abstract

This master thesis has its basis in a study of the replacement of top civil servants for the past 40 years. Based on the thesis statement, the master thesis examined whether replacement of top civil servants since 1980 has been due to politicization of the civil service. The theoretical basic of the master thesis has been theories about the relationship between ministers and civil servants and categories of politicization, which have been used in analyses to examine the relationship for all concerned. The master thesis performs a comparative analysis of a study from the Bo Smith Committee's report, which is based on a study by Jørgen Grønnegaard, which concludes through examination of all replacements that it was not due to politicization. The master thesis will attempt to either substantiate or reject that conclusion. The master thesis analyses the major change of government since 1980, as a possible politicization will be clearer when an ideological shift in government takes place. The master thesis concludes that there is generally a low proportion of politicized replacements by change of government, but that it has risen over the past year. In general, it is impossible to conclude with any certainty whether the replacements are due to politicization, as there is very little public information.

Indholdsfortegnelse

Resumé	2
Abstract	3
Problemfelt	6
Problemformulering	9
Arbejdsspørgsmål	9
<i>Uddybning af arbejdsspørgsmål</i>	9
Teori	10
Den parlamentariske styringskæde	10
Samspilsmodeller	12
Politisering	14
Metode	17
Afgrænsning	17
Statistik	17
<i>Indsamling af data</i>	18
<i>Bearbejdning af empiri</i>	19
Metodeforbehold	23
Forholdet mellem minister og departementschef	25
Embedsværkets udvikling	25
Departementschefens opgaver	26
<i>Politisk rådgivning</i>	26
<i>Koordinator</i>	27
<i>Daglig driftsleder</i>	28
Analyse	29
Udskiftning af departementschefer	29
<i>Delkonklusion</i>	37

Politiske hensyn i udskiftning af departementschefer?	38
<i>Poul Schlüter-regeringen</i>	39
<i>Poul Nyrup-regeringen</i>	40
<i>Anders Fogh-regeringen</i>	43
<i>Helle Thorning-regeringen</i>	44
<i>Lars Løkke-regeringen</i>	47
<i>Mette Frederiksen-regeringen</i>	49
<i>Delkonklusion</i>	54
Styrkelse af det politiske lag?	55
Er embedsmænd politisk lydige?	55
Ansættelse af statssekretærer?.....	57
Konklusion	59
Litteraturliste	61

Problemfelt

Departementscheferne [...] påtager sig rollen som statssekretærer eller juniorministre. Og [...] at man derfor lige så godt kunne indføre nogle rigtige statssekretærer eller juniorministre”

(Nielsen:40)

Det ovenstående citat er leveret af forhenværende minister fra Det Konservative Folkeparti og politisk kommentator Hans Engell (Nielsen:40). Udtalelsen er et udtryk for den debat, der her været de senere år om departementschefernes rolle og om hvor langt embedsværket kan gå i sin rådgivning og samtidig forblive partipolitisk neutralitet.

I de seneste 20 år har der været et større fokus på embedsværket. I 1997 blev der nedsat et udvalg af Finansministeriet, der skulle undersøge forholdet mellem embedsmænd og ministre, og i maj 1998 udkom Betænkning 1354 - Forholdet mellem minister og embedsmænd, hvor der forekom en analyse af den klassiske embedsmand, og af udviklingen af embedsmandens rolle (Betænkning 1354). I 2003 blev der igen nedsat et udvalg om embedsværket, der skulle undersøge om regler for embedsmænd skulle præciseres på grund af det stigende antal af særlige rådgivere. Udvalget konkluderede, at der ikke havde været en udvikling i embedsværkets rådgivning siden 1998. Udvalget anbefalede, at der kun i et begrænset omfang var et behov for, at reglerne for de almindelige embedsmænd skulle præciseres (Betænkning 1443:35).

Efter nogle år, hvor der har været fokuseret på de særlige rådgiveres beføjelser, har opmærksomheden de senere år været centreret om det etablerede embedsværk og forholdene internt i ministerierne, hvilket blandt andet har skyldtes de såkaldte skandalesager, hvor der har været debatter og undersøgelser af embedsværkets overtrædelse af de normer, som embedsværket er funderet på. Flere ministre måtte tage deres afgang og flere embedsmænd blev omroket eller hjemsendt på baggrund af skandalesager. På grund af den offentlige debat og skandalesagerne nedsatte DJØF i 2014 et uafhængigt udvalg - Bo Smith-Udvalget, der skulle analysere den offentlige forvaltning og samarbejdet mellem politikerne og embedsmændene. I kontrast til de foregående betænkninger skulle udvalget lave en bredere undersøgelse af embedsværkets funktion ved at undersøge om embedsværket i deres rådgivning af ministeren er fulgt med tiden, men samtidig holdt sig inden for regler og normer. Rapporten skulle anvendes til at markere sig i debatten om embedsværkets bistand til ministeren (Bo Smith-Udvalget 2015:12-13). I rapporten over udvalgets undersøgelse, blev der formuleret nogle anbefalinger med tre overordnede mål med nogle løsningsforslag. Ét af disse forslag var en kodeksløsning, hvor regler og normer for embedsværket skulle udarbejdes i en fremstilling, som skulle

være et kodeks for embedsmændene (Bo Smith-Udvalget 2015:15). I forlængelse af udvalgets anbefalinger, offentliggjorde Finansministeriet i 2015 Kodex VII med syv centrale pligter:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet.

Kodekset skulle anvendes til fastholdelse af god embedsmandsadfærd (Finansministeriet 2015).

Efter folketingsvalget sidste år har der igen været et stort fokus på embedsværket, da Martin Rossen blev stabschef for det politiske sekretariat i Statsministeriet og medlem af regeringens økonomi- og koordinationsudvalg, hvilket førte til diskussioner om, hvilken rolle Rossen besidder i forhold til departementscheferne (Altinget 2019). Debatten om embedsværket tog yderligere fart, da der i efteråret blev ansat syv nye presse- og kommunikationschefer med tilknytning til ministeren i ministerierne eller Socialdemokratiet. Ansættelserne medførte kritik fra politiske modstandere og eksperter om, at embedsmændenes tilknytning til regeringspartiet havde haft indflydelse på deres ansættelse (Hansen, Just og Mansø 2019). Kritikken skyldtes, at embedsværket i Danmark er organiseret som et meritbureaukrati, hvor embedsmænd bliver rekrutteret og avancerer på baggrund af deres faglighed og ikke deres politiske overbevisning. Dermed skal embedsmændene betjene skiftende regeringer uden at deres partipolitiske overbevisninger påvirker deres rådgivning (Grøn og Salomonsen:448). På baggrund af Martin Rossen og pressechefernes ansættelser nedsatte Folketingets formand, Henrik Dam Kristensen, et udvalg under Udvalget for Forretningsorden, hvor der skal afholdes høringer om ansættelser i ministerierne (Holst 2019b).

Topembedsmænd, heriblandt departementschefer, har dagligt en tæt kontakt med ministeren, grundet deres opgaver. Departementschefen har grundlæggende tre overordnede opgaver i sit virke. Vedkommende skal tage sig af driften af ministeriet, yde faglig bistand, men også give politisk-taktisk rådgivning til ministeren (Lange 2016). Grundet det tætte samarbejde, er det vigtigt, at der forekommer en god kemi mellem ministeren og departementschefen, men hvis der opstår samarbejdsvanskeligheder mellem departementschefen og ministeren, så kan ministeren vælge at flytte

departementschefen til et af de andre ministerier (Bogason 2013:117). Siden regeringsskiftet sidste år er der otte departementschefer, der enten har skiftet ministerie eller forladt Slotsholmen, heriblandt Statsministeriets tidligere departementschef Christian Kettel Thomsen, som blev erstattet af Barbara Bertelsen, som var departementschef i Justitsministeriet, da Mette Frederiksen var justitsminister (Lauritzen 2020b).

I Bo Smith-Udvalgets rapport var der en opgørelse af departementscheferes gennemsnitlige ansættelsestid fra 1970 til 2014, som illustrerede, at departementscheferes gennemsnitlige ansættelsestid var faldet med ti år på 40 år. Udvalget konkluderede, at den faldende gennemsnitlige ansættelsestid ikke skyldtes politisering af udnævnelsen af departementschefer, men i stedet ændringen i krav til departementschefer som rådgiver til den politiske ledelse (Bo Smith-Udvalget:2015:141-142). Opgørelsen af ansættelsestiden og konklusionen baserede sig på en undersøgelse af Jørgen Grønnegaard, Robert Klemmensen og Niels Opstrup, som havde undersøgt alle udskiftninger af departementschefer i forbindelse med ministerskifte, både ved folketingsvalg med regeringsskifte, og ned til de mindste ministerroteringer, fra 1950 til 2009. Forskerne konkluderede, at departementscheferstillingen ikke er blevet politiseret gennem tiden (Christensen et. al. 2014:237). Selvom forskerne konkluderede, at udskiftninger af departementschefer ikke har skyldtes politisering, har jeg alligevel valgt at undersøge om der har været politiske hensyn i udskiftningen af departementschefer, da Grønnegaard, Klemmensen og Opstrup valgte at undersøge hvert eneste ministerskifte, hvilket frembringer en meget stort datasæt, og der er en mulighed for, at hvis der har været politisering i forbindelse med udskiftninger, så kan det være forsvundet i mængden af det store datasæt. Derfor vil der i denne undersøgelse til forskel fra forskernes undersøgelse kun blive fokuseret på de regeringsskift, hvor der har været blokskift, da muligheden for udskiftning af departementschefer ved regeringsskift må være større, når ministeriet får en ny ledelse med et andet ideologisk grundlag. Derudover er det 11 år siden undersøgelsen afsluttede, hvor der imellem tiden har været tre regeringsskift, så der kan have været sket en udvikling siden undersøgelsens afslutning.

På baggrund af ovenstående vil jeg derfor undersøge om udskiftninger af departementschefer har været politiserede, for at finde ud af om forskerne havde ret, eller om der alligevel har været politiserede udskiftninger, når kun de store regeringsskift undersøges, og hvordan udviklingen har været de sidste ti år. Dette vil jeg undersøge baseret på nedenstående problemformuleringen.

Problemformulering

Er udskiftningen af departementschefer et udtryk for politisering af embedsværket?

Arbejdsspørgsmål

- Hvordan har embedsværket udviklet sig siden Grundlovens indførsel?
- Hvor stor en udskiftning har der været af topembedsmænd gennem de sidste 40 år?
- Har politiske hensyn været fremtrædende ved fratrædelser og ansættelser af departementschefer ved regeringsskift?
- Bør der ansættes statssekretærer for at styrke det politiske lag?

Uddybning af arbejdsspørgsmål

Det første arbejdsspørgsmål vil blive besvaret med en historisk gennemgang af udviklingen af embedsværket, hvor der vil være en redegørelse af topembedsmændenes rolle i forhold til ministeren, fra 1848 og frem til i dag. Derefter vil der være en redegørelse af departementschefens opgaver, og hvordan disse har udviklet sig.

Det andet arbejdsspørgsmål vil blive besvaret ved anvendelse af empiri om departementscheferes fratrædelse og med et teoretisk blik på forholdet mellem ministre og departementschefer. Der vil være en analysering af udskiftningen af departementschefer fra 1980 til 2020 med fokus på andelen af udskiftninger ved regeringsskifte og i neutrale perioder, og en analysering af begrundelser for fratrædelse.

Det tredje arbejdsspørgsmål vil have en analyserende tilgang til besvarelsen i forlængelse af den første analyse. Ved anvendelse af empiri og teori om politisering vil der være en analyse af, om der anvendes politiske hensyn i forbindelse med fratrædelse og ansættelsen af departementschefer ved regeringsskift, og om det har udviklet sig gennem årene. Denne analysering vil dermed undersøge det samme som Grønnegaards undersøgelse, og sammenligne undersøgelsesresultater.

Det fjerde arbejdsspørgsmål vil have en diskuterende tilgang til problemstillingen. Baseret på analyseringen om der er politisering i fratrædelsen og ansættelsen af departementschefer i forbindelse med regeringsskift, vil der være en diskussion vedrørende om embedsværket er for politisk lydige eller om de følger embedsmandsnormerne for meget. I forlængelsen af dette, vil der være en diskussion om der på nuværende tidspunkt er en styrkelse af det politiske lag på baggrund af

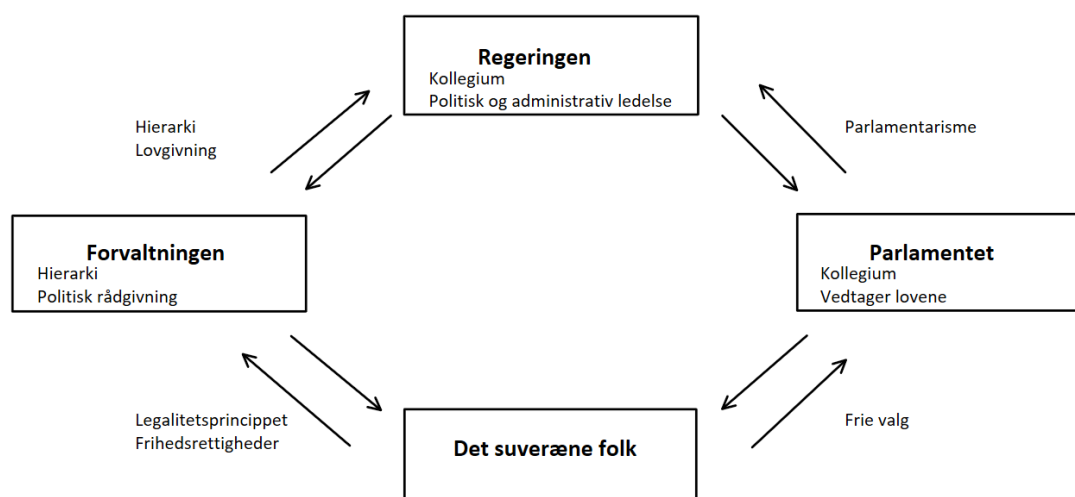
udskiftningerne i embedsværket i ministerierne. Diskussionen om styrkelsen af det politiske lag relateres til specialets titel om politikerne har embedsværket i snor. På baggrund af diskussionen vil der blive diskuteret om der bør ansættes statssekretærer, der er embedsmænd, som afskediges sammen med den afgående regering, for at styrke det politiske lag i ministerierne.

Teori

I det følgende kapitel vil der være en redegørelse af specialets teoretiske grundlag til en analyse af udskiftningen af departementschefer og dertil besvarelse af specialets problemformulering. Der er taget udgangspunkt i teorier, som på hver sin måde beskriver forholdet mellem ministre og topembedsmænd. I kapitlet vil der være en præsentation af teorierne, og en beskrivelse af anvendelsen af disse i specialet.

Den parlamentariske styringskæde

I 1978 begrebsliggjorde Johan P. Olsen hovedtrækkene fra de demokratiske samfund, hvor folket vælger et parlament, som udpeger en regering, der styrer administrationen, som så styrer folket. Hovedtrækkene blev sammensat i en analyse som Olsen betegnede som den parlamentariske styringskæde, der opstår i relationerne mellem de fire hovedtræk (Bogason 2013:115¹). Styringskæden er en idealmode for sammenkoblingen mellem de repræsentative institutioner og den offentlige sektor, og en analytisk model for sammenkoblingen af demokratiet (Christensen et. al. 2017:121).



(Christensen et. al. 2017:35)

¹ Der er ikke anvendt original litteratur i gennemgangen af Den parlamentariske styringskæde, da specialet er udarbejdet under nedlukningen af Danmark, herunder bibliotekerne, hvilket forhindrede anvendelsen af original litteratur til denne teori

De fire hovedtræk i styringskæden er som illustreret i ovenstående model: borgerne, folketinget, regeringen og forvaltningen.

I et demokratisk samfund udgår magten fra borgerne, som er *det suveræne folk*. Politisk autoritet bliver grundlagt hos borgerne, da borgerne ved demokratiske valg sammensætter, hvem der skal repræsentere dem i parlamentet, som udgør den lovgivende forsamling (Christensen et. al 2017:34). I relationen mellem borgerne og parlamentet, giver borgerne deres meninger til kende via frie valg, hvilket er beskrevet i ovenstående, og så kommer relationen til syne via den frie presse, hvor meninger fra borgerne kan gives videre til parlamentet (Bogason 2013: 117).

I *parlamentet*, der er et andet hovedtræk af et demokratisk samfund, bliver de grundlæggende regler for samfundet fastlagt. Når parlamentet er sat, vælger parlamentet en regering. Parlamentet kan kontrollere regeringens magtudøvelse gennem forskellige institutionelle mekanismer, og regeringen må ikke have et flertal imod sig (Christensen et. al. 2017:34). Relationerne mellem parlamentet og regeringen omhandler magtfordelingen mellem disse, hvor parlamentet kan pålægge regeringen beslutninger. Dog kan regeringen forelægge beslutningsforslag for parlamentet, og der foregår en meningsudveksling mellem parlamentet og regeringen, som finder sted ved samråd, spørgetime og meningsudvekslinger ved lovbehandling (Bogason 2017:117).

Det tredje hovedtræk i styringskæden er *regeringen*, som er den udøvende magt. Det er regeringen, som forbereder beslutningerne for parlamentet, og som efter vedtagelse implementerer dem. Regeringen er et kollektiv med ministerier og statsministeren som regeringsleder (Christensen et. al. 2017:34). Regeringen og forvaltningens relation er hovedsageligt til stede i ministerierne mellem ministeren og departementet. Det er ministeren, som har den hierarkiske instruktionsret, mens det er embedsværket, som har ekspertisen og kan rådgive ministeren ud fra deres faglighed, og forvaltningen kan nægte at udføre ulovlige beslutninger (Bogason 2013:117).

Forvaltningen er det fjerde og sidste hovedtræk i styringskæden. Ledelsen i forvaltningen er politisk, da ministeren er øverste leder. Derudover er forvaltningen hierarkisk opbygget og forvaltningen har ansvaret for implementeringen af de beslutninger, som blevet foretaget, og har dermed kontrollen over borgerne, der dog er beskyttet af borgerlige rettigheder.

Kontrollen er begrænset af legalitetsprincippet, hvor forvaltningen kun kan kontrollere borgerne, hvis beslutningerne har lovhjemmel (Christensen et. al. 2017:34). I den oprindelige udgave af styringskæde havde Olsen lavet én streg fra forvaltningen og til det suveræne folk, da borgerne blev defineret som passive borgere i forhold til forvaltningens beslutninger. Borgerne er passive over for forvaltningen, da de ikke kan kontrollere dens beslutninger. Borgerne kan dog klage til forskellige klageinstanser eller vælge politikere, som ændrer politikken som forvaltningen efterlever, men de kan ikke direkte påvirke forvaltningen (Bogason 2013:117). Dog kan der indsættes en pil fra borgerne til forvaltningen, som illustreret i modellen over styringskæden på den foregående side, da borgerne har en aktiv rolle i forhold til forvaltningen i form af fritvalgsordninger og frihedsrettigheder (Christensen et. al. 2017: 34).

I den parlamentariske styringskæde er der nogle aktører, som ikke er inkluderet i modellen, men som i dansk kontekst har en betydningsfuld rolle i det politiske landskab. Interesseorganisationer og eksperter er nogle af de aktører, som deltager i forvaltningsarbejdet i forskellige nævn. De internationale organisationer, herunder EU er heller ikke inkorporeret i styringskæden, men de har en stor rolle, og påvirker meget myndighedsudøvelse og relationerne i styringskæden (Christensen et. al. 2017:36).

Den parlamentariske styringskæde vil i specialet blive anvendt til at analysere forholdet mellem ministre og departementscheferne i forbindelse med udskiftningen af departementscheferne. Teorien vil dermed blive anvendt til at undersøge om forholdet mellem parterne har været som idealet for et repræsentativt demokrati med ministeren som lederen over forvaltningen.

Samspilsmodeller

I 1988 opstillede Guy Peters fem modeller for samspillet mellem embedsmænd og politikere som følge af nogle komparative analyser. De fem modeller skulle ifølge Peters anvendes til at diskutere ledelse på statsligt niveau (Bogason 2013:151²). De fem modeller kan anvendes til at diskutere udviklingen i magtbalancen mellem ministre og embedsmænd (Bogason 2013:154). Samspilsmodellerne er idealtyper, da der ikke er nogen ministerier, hvor samarbejdet mellem minister og

² Der er ikke anvendt original litteratur i gennemgangen af Guy Peters samspilsmodeller, da specialet er udarbejdet under nedlukningen af Danmark, herunder bibliotekerne, hvilket forhindrede anvendelsen af original litteratur til denne teori

embedsmænd kun kan beskrives som én af modellerne, men derimod vil samarbejdet have træk fra flere af modellerne (Bogason 2013:154).

Nedenfor vil der være en gennemgang af de fem modeller:

Den første model er *den formelle model*. Modellen har de samme grundtræk som den parlamentariske styringskæde, da der er en hierarkisk opdeling mellem aktørerne, hvor det er politikerne, som er ledelsen, og det neutrale embedsværk efterkommer den politiske ledelses ønsker inden for lovens rammer, som er den almindelige opfattelse af embedsværkets opgaver (Bogason 2013:151).

Landsbyliv-modellen er Peters anden samspilsmodel. I denne model danner politikere og topembedsværket fælles alliancer mod resten af omgivelserne for at opnå fælles mål. De involverede aktører er også den veluddannede elite, hvor deres individuelle interesser er det fælles mål i stedet for samfundets interesser (Bogason 2013:152).

Peters tredje model er *sektormodellen*. I denne model er der et interessefællesskab mellem politikere og embedsværket i sektorerne, heriblandt i ministerierne. Modellens interessefællesskab omhandler at fremme forholdene for det enkelte ministeriums policyområde på tværs af hierarkiet på sektorområdet, i modsætning til landsbyliv-modellen, og dermed skaffe så mange midler til sit eget sektorområde, hvilket kan skabe konflikter med de andre sektorområder (Bogason 2013:152).

Modsætningsmodellen er den fjerde model. Konkurrence mellem embedsmænd og ministre er det bærende i denne model, der består i, hvem der skal bestemme, hvilken policy der skal føres. Embedsværket følger i denne model organisationens traditioner på det givne område uden at skele til den politiske ledelses politiske ideer, da embedsværket ikke kan tage hensyn til den skiftende ministres holdninger. Dette skyldes embedsværkets professionelle interesse, stolthed og organisationens interesser i bevarelse af det bestående. Ministre, som vil gennemføre deres politiske ideer, der ikke følger embedsværkets traditioner, vil møde modstand fra embedsværket, og vil skabe konflikter mellem embedsværket og den politiske ledelse (Bogason 2013:153).

Peters sidste model er *den administrative stat*. I modsætning til den formelle model er det bureaukratiet, som har magten i denne model, hvilket skyldes, at forvaltningen varetager mange komplicerede og tidskrævende opgaver, som politikerne ikke kan varetage. De

politiske beslutninger forstås som en formssag, da forvaltningen på forhånd har forberedt og sikret tilslutning, eller sikre en lovformulering, hvor det er op til forvaltningen at fortolke beslutningerne. I denne model anerkender den politiske ledelse, at embedsværkets viden og erfaring er en forudsætning for det politiske arbejde (Bogason 2013:153).

Der er forskel på modellerne om indflydelsen hos aktørerne på den førte policy. I den formelle model og i modsætningsmodellen vil policy varierer, da embedsværket i den formelle model vil følge de skiftende regeringen, og dermed gennemfører den skiftende policy, hvor i modsætningsmodellen vil policyen varierer ud fra, hvem der vinder konflikten mellem embedsværket og ministeren. I landsbylivs-modellen vil der være status quo, da der er enighed blandt eliten, og i sektormodellen omhandler det interessedomnans, og dermed er der ikke nogen magtkamp mellem embedsværket og ministeren, men mellem sektorerne. I modsætning til den formelle model og modsætningsmodellen vil der i den administrative stat være stabilitet, da der stort set ikke vil være nogle ændringer, da det er embedsværket, som har magten (Bogason 2013:154-155).

Guy Peters samspilsmodeller vil blive anvendt til at analysere, hvilke former for forhold, der har været mellem ministre og departementschefer i forbindelse med udskiftningen af departementschefer. Derudover anvendes teorien til at undersøge om forholdet mellem ministre og departementschefer, og magtbalancen mellem parterne er skiftet efter et regeringsskift.

Politisering

Specialet tager sit afsæt i fratrædelser og ansættelser af departementschefer og vil undersøge om udskiftningen af departementschefer, skyldes politisering. Derfor vil den anvendte politiseringsteori tage afsæt i den rekrutteringsrelaterede politisering. Politisering er et bredt felt, som overordnet omhandler forholdet mellem embedsværket og ministeren. Dertil eksisterer der mange teorier om politisering, og derfor er definitionerne også vidt forskellige (Peters og Pierre 2004:1-2). Specialet vil tage udgangspunkt i Peters og Pierres definition af politisering af embedsværket, da den omhandler rekruttering af embedsmænd (Hustedt og Salomonsen 2014:748). Derudover anvender Grønnegaard, Klemmensen og Opstrup også denne definition af politisering i deres undersøgelse af politisering af det danske embedsværk, og da specialet undersøger det samme som forskerne, vil specialet anvende samme definition. (Christensen et. al. 2014:2). Nedenfor den anvendte definition af politisering fremgå:

“The substitution of political criteria of merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public services”

(Peters og Pierre 2004:2).

Ifølge Peters og Pierre handler politisering ikke kun om, at beskæftige loyale bekendtskaber, men også om at kontrollere policy processen og implementeringen af den (Peters og Pierre 2004:2). Definitionen rummer derfor ikke ansættelser af “venner”, som ikke har nogen form for politiske magt (Peters 2013:16). Definitionen på politisering er meget bred, og derfor er det anvendeligt at skille definitionen ad, og opdele den i forskellige kategorier for politisering (Peters 2013:16). Peters begrundet kategoriseringen ved, at politisering ikke er et simpelt fænomen, men skal forstås som mønstre inden for opførsel, som omhandler den politiske ledelses stigende indflydelse på embedsværket (Peters 2013:16).

Guy Peters inddeler politisering i seks kategorier: direkte politisering, professionel politisering, overflødig politisering, forudseende politisering, dobbelt politisering og social politisering (Peters 2013:17-19).

Direkte politisering: Som navnet på kategorien indikerer, er det det mest direkte forsøg fra ministeren på at ansætte en medarbejder, som er politisk loyal overfor ministeren. Den politisk loyale medarbejder besætter en stilling, som ellers ville have været ansat af en politisk neutral embedsmand (Peters 2013:17).

Professionel politisering: Denne kategori omhandler rekrutteringen af embedsmænd, som har en uddannelse som andre embedsmænd, og som er blevet oplært i det ministerielle system. Embedsmanden er blevet ansat på grund af sine kompetencer som embedsmand, men også på grund af embedsmanden er politisk loyal overfor ministeren. Den professionelle politisering er svarende til rekrutteringen af statssekretærer i Sverige, hvor en række embedsmænd bliver afsat sammen med ministeren ved regeringsskift (Peters 2013:17).

Overflødig politisering: Ved denne politisering skaber ministeren en struktur, hvor embedsmændenes handlinger bliver overvåget. Ministeren kan bruge denne struktur til at sikre, at embedsmændene producerer forslag til politik, som lægger sig op ad regeringens politik, og som derfor er ønsket af ministeren (Peters 2013:18).

Forudseende politisering: Denne politisering referer til embedsmænd, som forlader sin stilling frivilligt ved regeringsskifte, da vedkommende er i tvivl om samarbejdet med en ny

minister fra et andet politisk parti, og er bange for at blive omroket efter et valg, og vælger derfor at forlade sin stilling inden regeringsskiftet (Peters 2013:18-19).

Dobbelt politisering: Der udføres dobbelt politisering, når ud over regeringen, men også parlamentet prøver at kontrollere regeringens politik. Parlamentet prøver at kontrollere embedsværket ved at ansætte medarbejdere i embedsværket, som er mere loyale over for parlamentet end regeringen, og dermed kan parlamentet kontrollere regeringens politik (Peters 2013:19).

Social politisering: Ved denne politisering er det de sociale aktører, som prøver at få indflydelse på regeringens politik. Interesseorganisationerne prøver at få indflydelse på politikken gennem netværk, hvorpå organisationerne påvirker embedsværket (Peters 2013:19).

De seks kategorier omhandler alle politisering af embedsværket, men de forskellige effekter på styring, og den vigtigste forskel mellem kategorier er, om der skabes konkurrence om den politiske kontrol, eller om der bliver skabt en dominans af politiserede embedsmænd (Peters 2013:20). Guy Peters argumenterer for, at alle ovenstående kategorier, som er strategier for at få politisk kontrol, har i deres anvendelse konsekvenser for professionaliseringen i embedsværket og embedsmandsnormerne, da de rekrutterede politisk loyale embedsmænd ved, at de er blevet en større del af politikprocessen, og derfor bryder med normen om neutrale embedsmænd (Peters 2013:20).

Guy Peters og Jamie Pierres definition på politisering, og Peters kategorisering af, hvilke strategier, der kan anvendes i forbindelse med politisering af embedsværket, vil blive anvendt til at undersøge om det danske embedsværk er blevet politisering, baseret på den indsamlede empiri. I den forbindelse vil med udgangspunkt i Peters kategorier blive analyseret, hvilken måde embedsværket kan være blevet politiseret.

Metode

I kapitlet er der en gennemgang af specialets anvendelse af metode. Først vil der være et afgrænsningsafsnit, dernæst vil der være en beskrivelse af den anvendte metode, hvor indsamlingen og bearbejdelsen af empiri også vil blive gennemgået, og til sidst vil der være et afsnit om specialets forbehold.

Afgrænsning

Ambitionen med specialet er at undersøge om udskiftningen af departementschefer skyldes politisering af embedsværket. I processen har specialet afgrænset sig fra dele af feltet om embedsværket.

Specialet har afgrænset sig fra at undersøge hele embedsværket på statsligt niveau, herunder ministersekretærer, politiske rådgivere og embedsmænd, der ikke er topembedsmænd i ministerierne, og embedsmænd, der ikke har daglig kontakt og tæt samarbejde med ministeren.

Specialet har også afgrænset sig til at omhandle perioden fra 1980 og op til i dag, hvilket skyldes, at der før 1980 var valg mere end hvert fjerde år, især i halvfjerdsene, hvor blokkene skiftedes om at have regeringsmagten, og dermed kan det være svære at måle om det er regeringsskiftet, der ligger til grund for udskiftningerne. Siden 1980 er der minimum gået fire år inden nyt regeringsskift med blokskift.

Derudover har specialet afgrænset sig til kun at undersøge de store regeringsskift, hvor regeringsmagten har skiftet blok, så eksempelvis vil perioden 2001 til 2011 være én periode, da Venstre havde regeringsmagten i perioden, og der ikke var blokskift, selvom der blev skiftet statsminister i perioden. Specialet har afgrænset sig til de store blokskift på regeringsmagten, da undersøgelsen omhandler om udskiftningen af departementschefer skyldes politisering, derfor undersøges blokskiftene for hvis udskiftningerne skyldes politisering, vil udskiftningerne med stor sandsynlighed fremkomme efter et regeringsskifte mellem blokkene grundet ændringen af politikken.

Statistik

Kvantitativ metode er den ene af de to overordnede kategorier inden for samfundsvidenskabelige metoder. I denne kategori er der analysering af data, som kan være indsamlet på flere måder. I denne undersøgelse er data indsamlet via artikler, pressemeddelelser og administrative registre (Kristensen og Hussain 2016:13-14). Kvantitative data, der bliver indsamlet, omhandler numerisk viden om det fænomen, som bliver undersøgt og fænomeners sammenhæng, og i denne undersøgelse omhandler det udskiftningen af departementschefer (Kristensen og Hussain 2016:14).

Når der analyseres på baggrund af den kvantitative metode, vil der være en deskriptiv del, hvor der vil fremgå nogle grafiske illustrationer af undersøgelsens nøgletal (Kristensen og Hussain 2016:20). Derefter vil der være *en mere teknisk præget statistisk modellering* (Kristensen og Hussain 2016:13-14). Den deskriptive del af den kvantitative analyse er vigtig, da det er en præsentation af datamaterialet og det giver et indblik i, hvilken *statistisk modelleringsstrategi*, der vil blive anvendt (Hussain 2016:235). Der vil i den deskriptive del af undersøgelsen anvendes en figur, der illustrerer udviklingen i udskiftninger, og tabeller, der viser udviklingen i udskiftninger, der ikke skyldes pension, og en kategorisering af udskiftningerne. Tabeller kan anvendes i den kvantitative analyse til at skabe et overblik over de indsamlede data, hvor datasættet vil være blevet komprimeret. Hvorimod figurer er anvendelige til at illustrere en sammenhæng over en periode (Hussain 2016: 236 og 238).

Den statistiske modellering vil i specialet udgøre af en regressionsanalyse, hvor det vil blive undersøgt om der er en sammenhæng mellem udskiftningen af departementschefer og politisering af embedsværket. Derfor vil undersøgelsen baseres på en lineær regressionsanalyse, da samvariationen mellem to variabler undersøges (Casse 2016:265). Den afhængige variabel er den variabel, som skal forklares, og den uafhængige variabel anvendes til at forklare den afhængige variabel (Casse 2016:265). Specialets afhængige variabel er udskiftningen af departementschefer, og den uafhængige variabel er regeringsskift ved blokskift. Dermed ønsker specialet at anvende regeringsskift til at forklare udskiftningen af departementschefer.

Specialets hypotese inden indsamling af data:

Der er en sammenhæng mellem udskiftning af departementschefer og blokskifte i regeringen.

Indsamling af data

I forbindelse med indsamlingen af data til undersøgelsen om udskiftninger af departementschefer er der først og fremmest blevet undersøgt, hvem der har været departementschefer i de enkelte ministerier over de sidste 40 år. For at undersøge departementscheferne, var udgangspunktet at anvende Kongelig Dansk Hof- og Statskalender fra 1980 til 2014, hvor den stoppede med at blive produceret, og så anvende Det Offentlige Danmark fra 2017 til 2019, som er en digitaliseret version af Hof og Stat. Men på grund af Covid-19 og den efterfølgende pludselige nedlukning af Danmark, herunder bibliotekerne, var det ikke muligt at anvende Hof og Stat til at undersøge, hvem der var departementschefer fra 1980 – 2014, og i forbindelse med åbningen for indlån af biblioteksbøger i maj, var det ikke muligt at låne alle Hof og Statskalenderne siden 1980. Da det ikke var muligt at anvende

Hof og Stat eller andre opslagsværker til at klarlægge, hvem der har været departementschefer, er der i indsamlingen af disse data anvendt andre måde for at indhente data.

Der er i stedet anvendt artikler fra Infomedia til at undersøge, hvem der har været departementschefer i ministerierne siden 1980. I den forbindelse blev der på Infomedia søgt på et ministerium og ordet departementschef i et givet år, for at finde frem til, hvem der eksempelvis var departementschef i Statsministeriet i 1980. Når navnet på en given departementschef er blevet fundet i artiklerne, er der på Infomedia blevet søgt på dennes navn, for at undersøge, hvornår vedkommende tiltrådte og eventuelt fratrådte sin stilling, og om vedkommende har været departementschef i andre ministerier i perioden siden 1980. For at verificere informationerne om departementscheferne er der læst mange artikler om hver enkel departementschef, og flere af artiklerne bygger også på pressemeddelelser fra de enkelte ministerier. Informationerne om departementscheferne de sidste ti år er blevet verificeret på forskellige måder, herunder ved at undersøge ministeriernes hjemmesider, departementschefernes LinkedIn-profiler, hvis vedkommende har sådan en, og departementschefer, som har været ansat inden for de sidste tre år, har kunne verificeres ved anvendelse af Det Offentlige Danmark. Ved anvendelse af artikler fra Infomedia har det også været muligt at få data om, hvilke stillinger departementscheferne bestred før og efter stillingen som departementschef. Disse informationer har kunne anvendes til at klarlægge en eventuel grund til de blev ansat og hvorfor de fratrådte deres stilling. Begrundelserne til fratrædelse anvendes til at give data til den kategorisering af fratrædelser, som anvendes til analyseringen af udskiftningen af departementschefer.

Bearbejdning af empiri

Når data er indsamlet, så skal empirien bearbejdes. I Bilag 1 er der en samlet oversigt af den indsamlede empiri om udskiftning af departementschefer. I bilaget er der en samlet oversigt af antallet af udskiftninger fordelt på ministerie og år over de sidste 40 år. Udskiftningerne er blevet markeret med -, 0, 1 eller 2.

– = ministeriet har været nedlagt

0 = der ikke har været udskiftning af departementschefen i ministeriet

1 = der har været én udskiftning af departementschefer i ministeriet

2 = der har været to udskiftninger af departementschefer i ministeriet

(Bilag 1:3-10).

Oversigten af udskiftninger er blevet opstillet på ovenstående måde, da dette giver en overblik af hvor mange ministerier, som har skiftet departementschef et givet år.

Der har været overvejelser om nummereringen af udskiftninger i forbindelse med opstillingen af oversigten af udskiftninger. Som beskrevet ovenfor, betyder stregerne i oversigten, at ministeriet har været nedlagt i det givne år. Ved nogle ministerierne, hvor der er streger i deres kolonne, herunder Uddannelsesministeriet og Integrationsministeriet, skyldes det, at ministerierne først er etableret som selvstændige ministerier efter 1980 (Bilag 1:8-9). Der er nogle ministerier, der har streger i løbet af de sidste 40 år, som skyldes, at ministerierne er blevet lagt sammen med andre ministerier, og så er departementet i det ene ministerie blevet nedlagt. Der har også været overvejelser om, hvor ettallet skulle placeres i oversigten, hvor der har været en udskiftning i ministerierne. Når en udskiftning er sket på grund af en sammenlægning, har der været overvejet om ettallet skulle placeres det år, hvor ministeriet blev nedlagt, eller om det skulle placeres det år, hvor det er genopstået som selvstændigt ministerium. Altså om ettallet repræsenterer en fratrædelse eller en ansættelse. I oversigten er en udskiftning, når en departementschef fratræder sin stilling. Derfor er der eksempelvis ikke noget ettal ved Økonomiministeriet i 2001, da det blev lagt sammen med Erhvervsministeriet, da det var Økonomiministeriets departementschef, som kom til at bestride stillingen for det sammenlagte ministerie, og derfor er der i 2001 et ettal ved Erhvervsministeriet, da deres departementschef blev fravalgt (Bilag 1:4 og 9). Der er eksempelvis heller ikke nogen ettaller ved Indenrigsministeriet siden 2011, selvom det har været lagt sammen med andre ministerier og blevet et selvstændigt ministerie flere gange, da det er den samme departementschef, som har bestridt posten siden 2011 (Bilag 1:4).

Det har medført nogle afvejninger, når oversigten af udskiftninger er opstillet på følgende måde. Først og fremmest har der været overvejelser i forbindelse med udvælgelsen og navngivningen af ministerierne. I oversigten i Bilag 1 fremgår 23 ministerier (Bilag 1:3-10). Disse ministerier er blevet udvalgt, da det er disse, som eksisterer i dag eller som har eksisteret i en længere periode de sidste 40 år. Dermed er eksempelvis Fiskeriministeriet medtaget i oversigten, selvom det blev nedlagt og lagt under Landbrugsministeriet i 1995, da der har været flere udskiftninger i Fiskeriministeriet fra 1980 til 1995, og det er interessant at undersøge, hvorfor det var departementschefen i Fiskeriministeriet, der blev fravalgt ved sammenlægningen (Bilag 1:6). Der er derimod nogle ministerier, som ikke fremgår i oversigten, da disse har haft en meget kort levetid, hvor de kun er skiftet departementschef én gang eller slet ikke, før ministerierne blev nedlagt. Eksempelvis Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender som eksisterende i tre år, men ministeriet skiftede departementschef én gang, og denne udskiftning er i oversigten indsat under Socialministeriet, men under oversigten af det enkelte ministerie, har Familie- og Forbrugerministeriet under Social- og Indenrigsministeriet

en kolonne, hvor det fremgår, hvem der var departementschefer i de tre år ministeriet eksisterede (Bilag 1:4 og 18). Det samme gælder Ministeriet for Politisk Samordning, som kun var et selvstændigt ministerie i et år, før det blev lagt sammen med Industriministeriet (Bilag 1:30). Samordningsministeriet indgår dermed ikke i den overordnede oversigt af udskiftninger, da ministeriet ikke skiftede departementschef i det år, det var selvstændigt ministerie. Navnet på departementschefen i Samordningsministeriet fremgår dog af oversigten af departementschefer i Erhvervsministeriet, da vedkommende blev departementschef i det sammenlagte Industri- og Samordningsministerie (Bilag 1:30). Som beskrevet er der i oversigten af udskiftninger oplistet 23 ministerier. I gennemsnit har der været omkring 20 ministerier pr. regering de sidste 40 år. I den overordnede oversigt af udskiftningerne, er de ministerier, som ofte er sammenlagte, ikke blevet betegnet som sammenlagte, og dermed har det enkelte ministerie sin egen kolonne. Social- og Indenrigsministeriet er en af de ministerier, som ofte har været lagt sammen, men i de sidste 40 år har de i lange perioder også været selvstændige ministerier, eller været lagt sammen med andre ministerier, og derfor har de deres egne kolonner med udskiftninger af departementschefer i ministerierne (Bilag 1:4). I forhold til navngivningen af ministerierne i oversigten, så er det de titler som ministerierne har på nuværende tidspunkt, eller som de havde da de blev nedlagt, der er blevet anvendt til navngivningen af ministerierne. Så selvom eksempelvis Erhvervsministeriet i en lang periode hed Industriministeriet, så vil det i den overordnede oversigt i Bilag 1 blive betegnet som Erhvervsministeriet, da det er den titel, det har i dag (Bilag 1:9).

Udover den samlede oversigt af udskiftninger, er der i Bilag 1 en oversigt for hvert ministerie med ministeriets departementschefer fra 1980 til i dag, hvornår de er tiltrådt og fratrådt stillingen (Bilag 1:11-34). Ud for de enkelte departementschefer er der også en beskrivelse af, hvilken stilling vedkommende bestred inden og efter stillingen som departementschef (Bilag 1:11-34). Begrundelserne for fratrædelse er blevet anvendt til en kategorisering af fratrædelser.

Udskiftningerne af departementscheferne er blevet inddelt i kategorier på baggrund af, hvilken grund, der er givet for udskiftning af departementschefen. De fire kategorier er:

- sygdom/pension/død
- ministerielle ændringer
- frivillig opsigelse
- fyring

Den første kategori, *sygdom/pension/død*, er de departementschefer, som er fratrådt deres stilling på grund af naturlige årsager, heriblandt pensionering, de er døde mens de bestred stillingen eller de har været for syge til at varetage deres hverv. Ved denne kategori er der kun en minimal sandsynlighed for at udskiftningen skyldes andet end naturlige årsager til at fratræde stillingen som departementschef.

Den anden kategori, *ministerielle ændringer*, er sammenlægninger eller nedlægninger af ministerier, hvor der er blevet fravalgt departementschefer til fortsat at bestride deres stilling. Inden for denne kategori er der en sandsynlighed for, at nogle ministerier er blevet sammenlagt eller nedlagt for at slippe for en departementschef, da en minister godt kan være minister for flere ministerier uden at de skal lægges sammen.

Den tredje kategori, *frivillig opsigelse*, indbefatter flere områder. Kategorien rummer både de departementschefer, som er blevet departementschef i andre ministerier, eller som har tiltrådt en stilling uden for centraladministrationen eller havde et ønske om at fratræde sin stilling uden tegn på at de skyldes samarbejdsproblemer eller andet med ministeren. Begrundelserne for denne kategori er dermed de frivillige opsigelser. Der er en sandsynlighed for, at der i denne kategori er flere departementschefer, som er blevet omroket eller har opsagt deres stilling, hvor det ikke har været frivilligt, at de skulle forlade deres stilling. Men det er sjældent, at en departementschef udtaler offentligt, om omrokingen var en fyring, og derfor er udskiftningerne af departementscheferne blevet kategoriseret på baggrund af de offentlige begrundelser, medmindre mange artikler eller kilder uafhængigt af hinanden udtaler, at det har været en fyring. Hvis der har været tvivl om det var en frivillig opsigelse eller en fyring er udskiftningerne blevet kategoriseret som en frivillig opsigelse. Eksempelvis Christian Kettels fratrædelse som departementschef i Statsministeriet har der været tvivl om kategoriseringen, da der er flere kilder, som har beskrevet udskiftningen som en fyring, men det kan også være han selv ønskede at forlade sin stilling, og derfor er denne udskiftning blevet kategoriseret som en frivillig opsigelse.

Den sidste kategori, *fyring*, er de udskiftninger, som er udløst af eksempelvis skandalesager, hvor departementschefen har været impliceret, eller udskiftninger, hvor alle kilder uafhængigt af hinanden har beskrevet udskiftningen som en fyring af departementschefen, eller hvor enten ministeren eller departementschefen har udtalt at fratrædelsen var en fyring.

Udskiftningerne af departementscheferne er blevet kategoriseret på baggrund af informationer fra artikler og andre kilder, der er blevet frembragt i forbindelse med undersøgelsen af hver enkel departementschef de sidste 40 år.

I bearbejdelsen af den indsamlede empiri, er årene fra 1980 og til i dag blevet inddelt i perioder med regeringsskift og i neutrale perioder. Perioder med regeringsskift er det år, hvor der har været regeringsskifte plus de to efterfølgende år. Perioden for regeringsskift er blevet inddelt sådan, da de forskellige regeringsskift er foretaget på forskellige tidspunkter af året, og nogle af fratrædelserne af departementschefer samme år før regeringsskiftet kan have været på grund af det forestående regeringsskift, så derfor er hele året, hvor regeringsskiftet fandt sted, talt med. De to efterfølgende år er en del af perioden for regeringsskift, da den nye regering lige har skulle på plads, og se om ministrene kunne samarbejde med departementscheferne. De neutrale perioder er de perioder, hvor der ikke har været regeringsskift + de to efterfølgende år. Ud fra den ovenstående betegnelse for perioder for regeringsskift og neutrale perioder, at der har været 17 år med regeringsskift og der har været 24 år med neutrale perioder.

Metodeforbehold

Specialet tager sit udgangspunkt i Bo Smith-Udvalgets rapport om forholdet mellem embedsværket og ministrene, da rapporten har været en vigtig aktør i undersøgelser om embedsværket, og rapporten har skabt et vidensgrundlag for senere undersøgelser. Udvalget foretog desuden nogle undersøgelser, som ikke har været foretaget før, og som derfor ikke kunne sammenlignes med eksisterende viden (Koch og Bischoff 2017:2). Dog har udvalgets rapport været omdrejningspunkt for meget kritik på grund af dens metodebrug, og derfor vil der i dette afsnit være en oversigt over, hvilke mangler og problematikker, der har været fremtrædende.

Udvalgets rapport konkluderede, at der ikke var problemer i samarbejdet mellem embedsmænd og ministre, og at embedsværket fulgte embedsmandsnormerne. Grundet udvalgets undersøgelser kunne konklusionen have været det modsatte (Koch og Bischoff 2017:1). En af rapportens overordnede konklusioner var, at der ikke var en stigning i antallet af skandalesager siden 1980 (Koch og Bischoff 2017:2). Kriterier for, at sager kunne indgå i optælling: de skal have været offentlig kendt, og de skulle have været gennem en særlig undersøgelse. Der er sager, som ikke kommer i offentlighedens søgelys, og der er flere kendte sager, som ikke har været gennem en særlig undersøgelse. Derfor kan der ikke konkluderes, at der ikke har været en stigning i sager siden 1980. Der har

dermed været problemer med undersøgelsens målevaliditet (Koch og Bischoff 2017:4-6). Udvalget konkluderede også, at der kunne ikke tilskrives et underliggende problem i centraladministrationen på baggrund af skandalesagerne, da sagerne ikke havde nogen fællesnævner (Koch og Bischoff 2017:2). Rapportens undersøgelse er ikke transparent, og derfor er det ikke muligt at undersøge klassificeringen af sager, og sagernes karakteristika for at være en del af undersøgelsen (Koch og Bischoff 2017:7). Der er også problemer med undersøgelsesvaliditeten. I undersøgelsen om sagerne skyldtes politisk hensyntagen, er det politiske hensyn ikke blevet undersøgt, men i stedet er respondenterne blevet udspurgt om andre områder angående arbejde med ministeren. Dermed kan det ikke konkluderes at det ikke skyldtes politisering. På baggrund af den manglende transparens og undersøgelsesvaliditet, er det ikke muligt at godtage konklusionen om, at der ikke er en sammenhæng mellem sagerne, da undersøgelsen ikke er ordentligt videnskabeligt underbygget, og det er ikke muligt at efterprøve resultaterne på grund af den manglende transparens (Koch og Bischoff 2017:8-10). Der var også problemer med udvalgets metodebrug i undersøgelsen af embedsværkets kendskab til normerne. Udvalget udsendte spørgeskemaer til embedsmænd i seks ministerier, men det fremgår ikke af rapporten, hvorfor udvalget har valgt de seks ministerier. Derudover har udvalget udarbejdet spørgeskemaer omhandlende samarbejdet med ministeren, men udsendt det til embedsmænd, hvor en stor del af dem ikke har et dagligt samarbejde med ministeren (Koch og Bischoff 2017:10). Der var også problemer med udformningen af spørgsmålene i spørgeskemaet, heriblandt blev der stillet spørgsmål, der ikke var gensidigt udelukkende, hvilket kan have påvirket respondentens svar. Spørgeskemaet skulle anvendes til at få en ide om embedsmændenes viden om embedsmandsnormerne, men Bo Smith-Udvalget baserede sine konklusioner på en viden som ikke fremkommer af spørgeskemaet, og som derfor ikke var blevet undersøgt. Generelt er en survey-undersøgelse ikke en valid metode, når det ønskes at undersøge en viden hos en gruppe, da respondenterne i større grad vil give ønskværdige svar i stedet for sandheden (Koch og Bischoff 2017:11-13).

På baggrund af ovenstående gennemgang af de metodiske problematikker, der forekommer i Bo Smith-Udvalgets rapport om forholdet mellem embedsværket og ministrene, giver undersøgelserne ikke belæg for rapportens konklusioner om, at skandalesagerne ikke skyldes en øget politisering, og embedsmandsnormerne i tilstrækkelig grad bliver efterlevet. Dog har udvalgets rapport sat fokus på nogle væsentlige problemstillinger i centraladministrationen (Koch og Bischoff 2017:18-20).

Udover Bo Smith-Udvalgets rapport har specialet også et andet metodeforbehold. I analyseringen af udskiftning af departementschefer i ministerierne, er udskiftningerne blevet inddelt i fire kategorier (jf. afsnit om bearbejdning af empiri). Selvom empirien baserer sig på pressemeddelelser og artikler

om afgangene, hvor der er en direkte eller indirekte beskrivelse af, hvorfor departementscheferne er blevet udskiftet, kan det ikke vides med sikkerhed, hvorfor en udskiftning har fundet sted. Især ved de frivillige udskiftninger, hvor departementschefen har fået en anden stilling uden for departementerne, kan det ikke vides med sikkerhed om det var på grund af, at departementschefer gerne ville have stillingen, eller det skyldtes, at departementschefen ønskede at forlade sin stilling, hvor offentligheden ikke har kendt til, hvordan samarbejdet har været mellem departementschefen og ministeren.

Forholdet mellem minister og departementschef

Dette kapitel vil være historisk funderet med en beskrivelse af udviklingen af embedsværket. I kapitlet vil der også være en redegørelse af departementschefens opgaver, heriblandt hvordan disse har ændret sig gennem tiden, da opgaverne har indflydelse på, hvilket forhold departementschefen har til ministeren, og dermed hvilket grundlag departementschefer rekrutteres på. Denne redegørelse kan anvendes til at sige noget om, hvilken udvikling, der har været i udskiftningen af departementschefer.

Embedsværkets udvikling

Embedsmandens rolle siden 1848 kan inddeles i tre faser:

- Fra Grundlovens indførelse i 1848 frem til systemskiftet i 1901
- Fra 1901 til efter Anden Verdenskrig
- Fra Anden Verdenskrigs afslutning til i dag

(Betænkning 1354)

Ved Grundlovens indførelse i 1848 kunne både ministre og embedsmænd have sæde i Folketinget (Poulsen 2005:77). Der var dermed ingen klar adskillelse mellem politik og administration, da embedsmændene også kunne være politikere, mens arbejdet som embedsmand fortsatte (Betænkning 1443:62).

Ved systemskiftet i 1901 og frem til 1960'erne opstod der en skarpere adskillelse mellem, hvem som var politikere og embedsmænd, hvilket betød, at der kom grænser for embedsmandens politiske deltagelse. Dette medførte, at der efterfølgende kom en skarp adskillelse i arbejdsdelingen mellem ministeren og departementschefen (Knudsen 1995:283). Idealet om neutralitet opstod ved systemskiftet, da der blev skabt en adskillelse mellem politik og administration, da kriterierne for udpegelse af ministerposter ændrede sig til parlamentarisk erfaring (Poulsen 2005:88-89). Det var også i forbindelse med adskillelsen mellem politik og administration, at idealet om departementschefen blev frembragt. Den klassiske departementschef havde juridisk erfaring, havde tilegnet sig

erfaring med faglig viden indenfor et bestemt ressortområde, og udført saglig og faglig rådgivning til ministeren (Nielsen:41). Når der skulle ansættes en ny departementschef, blev der rekrutteret kandidater inden for ministeriet, som bestred en specialviden og indsigt i ministeriets ressortområde, og dermed arbejdede embedsmændene sig op gennem hierarkiet i ministerierne (Nielsen:41). Siden 1960'erne har der været en udvikling i embedsmanden rolle som rådgiver i en mere politisk retning, for at aflaste ministeren, da ministerens opgaver er blevet flere og mere komplicerede (Knudsen 1995:300). Departementschefer og andre topembedsmænd er i nyere tid blevet sparringspartnere med ministrene, og yder mere politisk-taktisk rådgivning end førhen (Betænkning 1354). Der var flere årsager til udviklingen i den øgede politiske rådgivning, herunder Velfærdsstatens fremvækst, de øgede komplekse problemstillinger og inddragelsen af interesseorganisationer i beslutningsprocessen. Generelt var der en efterspørgsel på mere end faglig rådgivning (Betænkning 1354). Når der skal rekrutteres en ny departementschef, blev de som beskrevet rekrutteret internt i ministerierne, men i de senere år er ministerierne begyndt at rekruttere bredere. Dette har medført, at der i 2014 blev lavet et forløb, SPOT - Det statslige topledertalentforløb, for særlig talentfulde embedsmænd, hvis de viser potentiale til en dag at bestride en topembedsmandsstilling som eksempelvis departementschef (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen).

Departementschefens opgaver

Departementschefens arbejdsopgaver kan overordnet inddeles i tre felter. For det første skal departementschefen hjælpe ministeren med udformningen og gennemførelsen af politiske ideer. For det andet er det departementschefens opgave at sikre sig, at den information fra ministeriet, der tilgår ministeren, Folketinget og offentligheden, er korrekt, og derfor bliver alle sager også forelagt for departementschefen inden det sendes til ministeren (Loft og Rosted 2016:47). Den sidste overordnede opgave departementschefen har, er at sikre, at ministeriet er velfungerende (Loft og Rosted 2016:49). Dermed skal departementschefen være den politiske rådgiver, koordinatoren mellem ministeriet og regeringen, og tage sig af den daglige drift i ministeriet (Loft og Rosted 2016:26).

Politisk rådgivning

Den politiske rådgivning som departementschefen giver ministeren har udviklet sig gennem årene. Departementschefen har altid været betegnet som ministerens vigtigste rådgiver (Loft og Rosted 2016:51) Men i tiden før 1980'erne bestod departementschefens rådgivning af faglig og teknisk bistand, hvor departementschefens rådgivning havde en faglig vinkel (Loft og Rosted 2016: 95 og 123). Dette betød, at der var en skarpere arbejdsdeling mellem departementschefen og ministeren, da ministeren selv skulle skabe forståelse for politikændring, mens departementschefen rådgav

ministeren om håndteringen af sagen (Loft og Rosted 2016:95 og 123). Siden 1980'erne har departementschefen været involveret i alle dele af den politiske proces, og ministeren forventer, at departementschefen kan levere politiske initiativer (Loft og Rosted 2016: 23 og 43). Derved fylder frembringelsen af politiske ideer mere i departementschefens arbejde end det gjorde før i tiden (Loft og Rosted 2016:52). Det er derudover departementschefens opgave, at ministeren får viden og argumenter, så ministeren har mulighed for at fremsætte sin politik, og det er derfor også departementschefens ansvar at sikre sig, at indholdet i et lovinitiativ har et højt fagligt niveau (Loft og Rosted 2016: 72 og 95). Departementschefen skal også sikre, at der er tilslutning til politikken, og dermed deltager departementschefen aktivt i at skabe opbakningen (Loft og Rosted 2016:91-92). Det er sjældent, at departementschefen har kontakt til andre politikere end regeringen, men vedkommende har derimod en stor kontakt til interesseorganisationer og andre interessenter (Loft og Rosted 2016:96).

Departementschefens deltagelse i hele den politiske proces er steget de seneste tyve år. I pressede situationer bruges halvdelen af arbejdstiden på rådgivning om politikudvikling med ministeren (Loft og Rosted 2016:96). Grundet departementschefens deltagelse i den politiske proces, vil de andre opgaver blive nedprioriteret i pressede situationer (Loft og Rosted 2016:196).

Departementschefen havde tidligere til opgave også at bidrage til de politiske taler. Denne arbejdsopgave er dog blevet mindre efter ansættelsen af særlige rådgivere. Dog bliver de officielle talepapirer og besvarelser til pressen stadig gennemgået af departementschefen, da denne skal sikre fagligheden i besvarelsen (Loft og Rosted 2016:124).

Som en del af det politiske arbejde, repræsenterer departementschefen regeringen internationalt, herunder i EU, hvor departementschefen er substitut for ministeren i EU's ministerråd, hvor Danmark som det eneste land i EU sender en topembedsmand, som har samme beføjelser som ministeren (Loft og Rosted 2016:49). Departementschefen bruger omkring 50 arbejdsdage om året i udlandet på at repræsentere regeringen (Loft og Rosted 2016:162).

Koordinator

Departementschefens anden overordnede opgave omhandler koordination, da det er departementschefens ansvar at koordinere arbejdet internt i ministeriet og regeringen (Loft og Rosted 2016:95). Tidligere var der stort set ingen koordinering og samarbejde mellem ministerierne, men i de senere år har der været en udvikling i koordineringen mellem ministerierne (Knudsen 1995: 303). Det er departementschefen, der koordinerer ministeriets lovforslag med de andre ministerier, og ved

uenigheder mellem ministerierne, er det departementschefens opgave at finde en afklaring (Loft og Rosted 2016:98 og 120).

I regeringens faste udvalg er det departementschefen, der forbereder arbejdet, og koordinerer med de andre ministerier, som har fast sæde i regeringens faste udvalg, og med de andre ministerier, da ministerier med fast sæde i regeringsudvalgene, skal være velorienteret om de andre ministeriers sager (Loft og Rosted 2016:99 og 115). Departementschefen kan dog også deltage som substitut for ministeren, hvis denne er forhindret i deltagelse i udvalgene (Rosted og Loft 2016:111).

Daglig driftsleder

Departementschefens tredje overordnede arbejdsopgave omhandler den daglige drift, da departementschefen er departementets øverste administrative chef, hvilket medfører inddragelse i de forhold, som har betydning for embedsmandsførelsen (Loft og Rosted 2016:164). Departementschefen skal derfor sikre, at ministeriet har en fornuftig organisering (Loft og Rosted 2016:44 og 121).

Som administrativ chef skal departementschefens også have styr på økonomien. Det er derfor departementschefens opgave at sikre, at ministeriet handler økonomisk ansvarligt, og det er også departementschefen, som fordeler ministeriets bevillingerne fra Finansloven (Loft og Rosted 2016:164-165).

Det er også departementschefens opgave som driftsleder at varetage organiseringen og opgavefordelingen mellem departementet og ministeriets styrelser (Loft og Rosted 2016:164). Tidligere havde departementschefen en stor interesse i at blande sig i styrelsernes arbejde, men grundet den øgede kompleksitet i sager, et større arbejdspress på departementschefen og for at mindske risikoen for, at departementschefen eller ministeren efterfølgende kan få kritik ved sagsbehandlingsfejl, så blander departementschefen sig ikke særlig meget i styrelsernes arbejde (Loft og Rosted 2016:149-150).

Som der er blevet redegjort for i dette kapitel, har embedsmandens rolle været i udvikling siden indførelsen af Grundloven i 1848, og i de sidste 60 år er departementschefens arbejdsopgaver steget kraftigt ved deltagelse i hele den politiske proces til en større koordinering mellem ministerierne. Departementschefens rolle er blevet udvidet i en mere politisk retning for at undgå ansættelsen af politisk valgte embedsmænd (Knudsen 1995:308).

Analyse³

Dette kapitel vil have en analytisk tilgang, hvor udskiftningen af departementschefer vil blive analyseret. Analysen er opdelt i to dele. Den første analysedel vil omhandle, hvor mange departementschefer, der er blevet udskiftet de seneste fyrré år, og hvad det har skyldtes. Den indsamlede empiri om departementscheferne og teorier om forholdet mellem ministre og departementschefer vil blive anvendt. Den anden analysedel fokuserer på, om politiske hensyn indgår i fratrædelsen og ansættelsen af departementschefer. Der vil den indsamlede empiri og teori om politisering blive anvendt.

Udskiftning af departementschefer

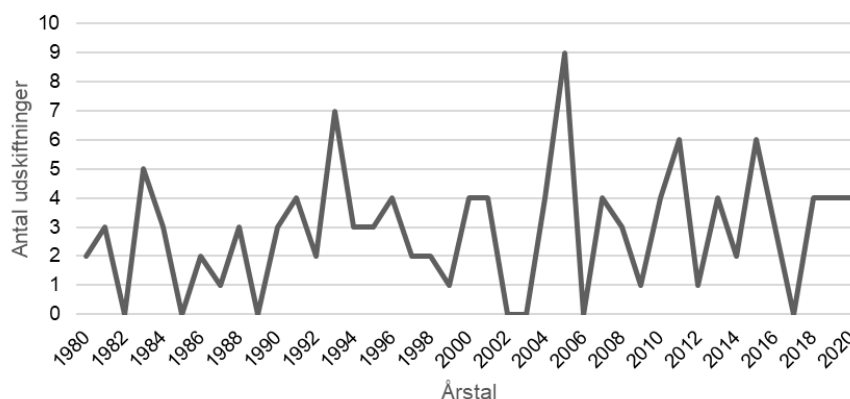
Det er relevant at undersøge, hvem der ansætter og afskediger departementschefer, når udskiftningen af dem undersøges. Det er regeringens ansættelsesudvalg, som afgør, hvilke departementschefer, der skal ansættes og afskediges (Nielsen:41). I den nuværende regering er statsministeren og finansministeren de eneste ministre, som har fast sæde i ansættelsesudvalget, og som derfor i sidste instans afgør departementschefernes fremtid i ministerierne (Statsministeriet). Ansættelsesudvalget blev første gang nedsat i 1977 for at sikre, at det var regeringsledelsen, som bestemte ansættelsen af topembedsmænd, og sikrede at de enkelte ministre ikke valgte embedsmænd, som regeringsledelsen var uenig i (Knudsen 2000:136). Når en ny departementschef skal ansættes, kan kandidaterne sende en ansøgning på baggrund af den offentligt opslåede stilling eller ledende departementschefer eller ministre kan opfordre kandidater til at ansøge. Derefter udvælger de ledende departementschefer i regeringstoppen én eller en række kandidater, som sendes til regeringens ansættelsesudvalg, der træffer afgørelsen om ansættelsen af en ny departementschef (Bøgelund 2019). Ved samarbejdsvan- skeligheder mellem ministeren og departementschefen kan ministeren afskedige departementschefen, hvorved departementschefen vil blive omroket til en stilling i et andet ministerium eller til en anden stilling i centraladministrationen (Bogason 2013:117).

Da ansættelsen og afskedigelsen af departementschefer er baseret på en politisk beslutning, er det en styrkelse af den parlamentariske styringskæde, da det er ministeren, som afgøre departementschefens karrieremæssige fremtid, og kan ansætte nogle, som er villig til at arbejde for, at regeringens politik bliver gennemført (jf. teori om den parlamentariske styringskæde).

³ Analysen er ikke konsulteret med vejleder grundet den manglende vejledning de sidste uger inden aflevering af specialet

For 50 år siden var der ikke den store udskiftning i departementscheferne, da det var normen, at departementschefen først fratrådte sin stilling, når vedkommende gik på pension (Nielsen:44). Nedenfor er der en illustration over antallet af udskiftninger blandt departementschefer pr. år siden 1980.

Figur 1. Udskiftning af departementschefer. 1980 - 2020



(Bilag 2:3)

Som det er illustreret i ovenstående figur, er der en stor variation i antallet af udskiftninger i ministerierne pr. år. Eksempelvis har der været syv år, hvor ingen ministerier har skiftet departementschef, hvorimod i 2005 blev der skiftet departementschef ni gange. Der har siden 1980 været 117 udskiftninger, og der har derfor i gennemsnit været 2,9 udskiftninger af departementschefer pr. år de sidste 40 år (Bilag 2:3).

Inden undersøgelsen af udskiftninger af departementschefer, var specialets hypotese, at der er en sammenhæng mellem udskiftningen af departementschefer og regeringsskift (jf. Metode). Disse regeringsskift, der vil blive fokuseret på i undersøgelsen, er: 1982, 1993 (selvom der ikke var folketingsvalg), 2001, 2011, 2015 og 2019. I perioderne for regeringsskift var sandsynligheden for at departementschefer blev udskiftet i gennemsnit 15,6 procent om året, hvorimod sandsynligheden for udskiftning i de neutrale perioder var 13,3 procent om året, når der har været 20 ministerier⁴ (Bilag 2:4). Dermed har der været en større sandsynlighed for at blive udskiftet pr. år i perioderne for regeringsskift, hvis der har været 20 ministerier.

I perioderne med regeringsskift var der 53 udskiftninger af departementschefer, hvilket svarer til, at der har været 3,1 udskiftninger i gennemsnit om året ved regeringsskift, hvorimod der var 64

⁴ Udregningen af sandsynligheden for udskiftning er ikke gennemgået med vejleder grundet den manglende vejledning de sidste uger inden aflevering af speciale – 20 ministerier er valgt på grund af det svingende antal ministerier siden 1980, men der har i gennemsnit været 20 ministerier

udskiftninger i de neutrale perioder, og dermed er der i gennemsnit årligt blevet udskiftet 2,7 departementschefer i de neutrale perioder (Bilag 2:5). Dermed kan specialets hypotese bekræftes, da der er flere udskiftninger under perioder ved regeringsskifte end i neutrale perioder, da der er blevet udskiftet 0,5 flere departementschefer om året ved regeringsskifte end i de neutrale perioder (Bilag 2:5).

Før i tiden var det normen at bestride stillingen som departementschef indtil pensionsalderen (Nielsen:43). Nedenfor er der i Tabel 1 en illustration af udviklingen af antallet af departementschefer, der har fratrådt deres stilling inden pensionsalderen.

Tabel 1. Early leavers blandt departementschefer 1980 - 2020

Årtier	Udskiftninger i alt	Udskiftning - pension/død	Early leavers %
1980 - 1989	19	8	58%
1990 - 1999	31	3	90%
2000 - 2009	29	2	93%
2010 - 2020	38	4	89%

(Bilag 2:6)

Tabel 1 er en oversigt over, hvor mange departementschefer, der har fratrådt stillingen uden at det var af naturlige årsager. Som illustreret i tabellen var der i 1980'erne 58 procent af udskiftningerne, som ikke skyldtes pension eller død, hvilket svarer til, at der var otte ud af de 19 udskiftninger i 1980'erne, som skyldtes pension eller død. Hvorimod i 1990'erne og frem er procentandelen af departementschefer, som fratræder stillingen af andre grunde omkring 90 procent (Bilag 2:6). Den øgede procentstigning i antallet af early leavers skyldes, at der er meget få departementschefer, som i dag bliver i stillingen til de skal pensioneres. I de sidste ti år er der fire departementschefer, der er blevet pensioneret eller som er døde i stillingen som departementschef, hvorimod der var ni i 1980'erne. Men der har også været en kraftige stigning i antallet af udskiftninger de sidste 40 år. I 1980'erne var der 19 udskiftninger, hvorimod der i 2010'erne var 38 departementschefer (Bilag 1:3-10).

I perioden 1980 - 2020 har der været 106 forskellige departementschefer og 117 udskiftninger af departementschefer, dermed er der nogle departementschefer, som har bestridt stillingen i flere ministerier de sidste 40 år (Bilag 2:7-8). Der er 18 topembedsmænd, som er bestridt stillingen som departementschef i mere end ét ministerie (Bilag 1:11-34). Disse udskiftninger kan være en af grundene til det stigende antal udskiftninger. Ud af de 117 udskiftninger over de sidste 40 år er 41 dem

fratrædelser fra de 18, som har bestridt stillingen som departementschef i flere ministerier (Bilag 1:11-34).

I forhold til Tabel 1, så er der nogle departementschefer, som i modsætning til de 18 departementschefer, kun har bestridt stillingen i ét ministerium, og nogle, som har bestridt stillingen i flere ministerier, men i forskellige årtier grundet deres lange ansættelsestid. Disse departementschefer var de såkaldte ministeriekonger, grundet deres anciennitet i forhold til de forskellige ministre, som de har betjent. De mest markante var Michael Lunn, departementschef i Justitsministeriet i 20 år, Peter Loft, som var departementschef i Skatteministeriet i 19 år, og Bo Smith, departementschef i Beskæftigelsesministeriet i 15 år (Bilag 1:14, 19 og 32). Der er også departementschefer i dag, som betegnes som ministeriekonger, og som stadig bestrider posten som departementschef. En af dem er Michael Dithmer, som på nuværende tidspunkt er på sit nittende år som departementschef i Erhvervsministeriet (Bilag 1:30). Når departementscheferne har været på posten i så mange år, og muligvis er oplært inden for ministeriet, så kan der blive skabt et interessefællesskab med den siddende minister mod de andre ministerier, hvor det handler om at promovere sit eget ministerie, hvilket minder om sektormodellen i Guy Peters samspilsmodeller (jf. teori om samspilsmodeller).

Dog er tendensen, at departementscheferne er mindre loyale over for ministerierne end førhen, og derfor har topembedsmænd stillinger som departementschefer i flere ministerier gennem deres karriere (Nielsen:44).

Nogle af de departementschefer, som har bestridt stillingen i flere ministerier, har været i flere ministerier inden for samme årti. En af dem, er Jesper Fisker, som var departementschef i Socialministeriet, Sundhedsministeriet og i Undervisningsministeriet i det seneste årti, og derfor er tre af de 38 udskiftninger i 2010'erne Jespers Fiskers (Bilag 1:15, 24 og 27). Derudover er Christian Kettels to udskiftninger en del af det samlede antal early leavers i 2010'erne, da han forlod Finansministeriet i 2010 og Statsministeriet i 2020 (Bilag 1:11-12). Generelt er antallet af departementschefer, som har haft den øverste administrative stilling i flere ministerier, steget over de senere år, hvilket er en af grundene til det stigende antal af udskiftninger (Bilag 1:11-34).

Der er flere af departementscheferne, som har haft en ansættelsestid på under et år. Syv gange har ministerier måtte ansætte en ny departementschef mindre end et år efter den sidste udskiftning (Bilag 1:11-34). Et af de nyere tilfælde er Søren Hartmann Hede, som var departementschef i Undervisningsministeriet i 2019, men som valgte at forlade sin stilling kort tid efter (Lauritzen 2020b). En anden departementschef med kort ansættelsestid, var Jesper Fisker, som beskrevet, havde været i tre

forskellige ministerier på otte år som departementschef. I de to af ministerierne: Socialministeriet og Sundhedsministeriet, bestred Fisker i stillingerne i et halvt år hver (Bilag 1:15 og 24).

Som illustreret i Tabel 1 er der de seneste årtier få departementschefer, der fratrådte deres stilling af naturlige årsager (Bilag 2:6). Derfor vil det være nærliggende at undersøge, hvorfor departementschefer har fratrådt deres stilling. Nedenfor er der en tabel, som illustrerer de overordnede begrundelser for udskiftning, og hvor stor en andel af de enkelte kategorier udgør andelen af de 117 udskiftninger i de sidste 40 år.

Tabel 2. Udskiftninger af departementschefer. 1980 - 2020

	Antal	Andel
<i>Udskiftninger</i>		
Sygdom/Pension/Død	17	15%
Ministerielle ændringer	11	9%
Opsigelse	74	63%
Fyret	15	13%
I alt	117	100%

(Bilag 2:9)

I ovenstående Tabel 2 er udskiftningerne inddelt i kategorier, hvilke er tilpasset begrundelserne for udskiftningerne. Kategorien om opsigelser, udgør den største andel af udskiftningerne de sidste 40 år, da omkring to tredjedele af udskiftningerne er frivillige opsigelser. Som allerede beskrevet, er der flere departementschefer, der har bestridt stillingen i flere ministerier, og det er en af grundene til den stor andel af opsigelser (Bilag 2:9). Den andenstørste kategori er den naturlige afgang, som indbefatter sygdom, pension og selvfølgelig død. I de sidste 40 år har pension sammenlagt udgjort 15 procent af begrundelserne for udskiftning, hvilket er lavt i forhold eksempelvis i 1980'erne, hvor det udgjorde omkring halvdelen af udskiftningerne (jf. Tabel 1).

Før i tiden var der en forestilling som, at ministre forgår og embedsmænd består, når der har været sager i ministeriet, so, ministeren skulle tage ansvaret for. Men i nyere tid har sager i ministerierne også fået konsekvenser for departementschefer, hvis et ansvar skulle placeres (Christensen 2014:8). I Tabel 2 udgør fyringer 13 procent af det samlede antal udskiftninger de sidste 40 år. En firing kan skyldes en departementschefs deltagelse i sag, som ikke er favorabel for ministeriet - en såkaldt skandalesag. Anne Kristine Axelsson, departementschef i Justitsministeriet, var en af de 15 departementschefer, som er blevet fyret, hvilket skyldtes hendes aktive deltagelse i Nødløgnssagen i 2014 (Dahlin 2014:4).

En anden omtalt skandalesag i Justitsministeriet var Tamilsagen, som medførte, at departementschef Poul Lundbæk Andersen blev suspenderet på grund af sin deltagelse i syltningen af tamileres familiesammenføringssager (Mortensen 1991:18). Statsministeriet departementschef, Peter Wiese, blev også fyret i forlængelse af Tamilsagen, da Poul Nyrup i forbindelse med overtagelsen af statsministerposten havde udtrykt mistillid til Weise, og udtalte, at Weise ikke skulle være departementschef i ministeriet under sin ledelse (Krarup 1993).

Departementschefer kan også blive fyret af andre grunde, herunder samarbejdsproblemer med ministeren. Hvis departementschefen og en ny minister har en dårlig kemi, kan departementscheferne vælge selv at forlade deres stilling eller blive fyret af ministeren, og dermed er det ministeren som vinder magtkampen mellem ministeren og departementschefen (Nielsen:44).

Departementschefen i Trafikministeriet, Jørgen Halck, var en af de seks departementschefer, som blev udskiftet, da regeringsmagten skiftede farve i 1993, da Poul Nyrup blev statsminister (Bilag 1:25). Halck var departementschef i Trafikministeriet i tyve år fra 1973 til 1993, og i den periode havde der været 13 trafikministre. Derfor blev Halck omtalt som en af de mest magtfulde departementschefer (Hegelund og Mose 2011:214). Dele af Jørgen Halcks embedsperiode i Trafikministeriet lignede Guy Peters samspilsmodel den administrative stat, hvor ministrene anerkendte, at det var Halck, som var den reelle leder af ministeriet, da han havde erfaring til at varetage de politiske beslutninger, og derfor var Halck politikudvikleren (jf. teori om samspilsmodeller). Hvis politikken baserer sig på embedsværket holdninger og ikke ministerens, mister systemet dets demokratiske legitimitet, som det får gennem ministrene, og dermed har Trafikministeriet under store dele af Halcks ledelse manglet legitimitet (jf. teori om styringskæden). Der var dog også stærke ministre i Trafikministeriet, som ønskede sin politik gennemført, da Halck var departementschef, hvilket medførte magtkampe mellem ministeren og Halck. Da Arne Melchior fra Centrum Demokraterne var Trafikminister var der divergerende holdninger til, hvem der havde magten i ministeriet. Efter Melchiors afgang i 1986 blev der frembragt flere anklager mod Halck, herunder Halck skulle have misinformeret ministeren med vilje, og det var Halck, der informerede Rigsrevisionen om Arne Melchiors bilag, som blev hans afgang (Hegelund og Mose 2011:215). Magtkampen mellem Halck og Melchior ligner Guy Peters modsætningsmodel, hvor Melchior har ønsket at få sine politiske ideer gennemtrumfet og Halck ønskede ikke der skulle laves noget om (jf. teori om samspilsmodeller). Efter regeringsskiftet i 1993 sluttede Halcks magt, da den nye trafikminister, Helge Mortensen, og Poul Nyrup ønskede et opgør med embedsværkets magt (Hegelund og Mose 2011:216). Denne tankegang ligner den formelle samspilsmodel, som også lægger sig op ad den parlamentariske

styringskæde, hvor embedsværket efterkommer ministerens politiske ønsker, hvilket også giver ministeriet demokratisk legitimitet som den får gennem ministrene (jf. teori om styringskæden og samspilsmodeller).

I Miljøministeriet har der også af flere omgange været omrokeringer af departementschefer på grund af interne magtkampe. I 2004 blev der foretaget en ministerrokade, hvilket gjorde Connie Hedegaard til miljøminister efter Hans Christian Schmidt. Et år efter ministerrokaaden tiltrådte Miljøministeriets departementschef, Lars Hindkjær en lederstilling i et miljøcenter i Roskilde (Nielsen 2005). Udskiftningen skyldtes, at Connie Hedegaard var uenig med Hindkjær i ambitionerne for ministeriet og ikke tilfreds med hans politiske rådgivning, hvilket ligner modsætningsmodellen, hvor der bliver skabt en konkurrence mellem ministeren, som ønsker det nye, og departementschefen, der vil fastholde det etablerede. Ved at fyre Hindkjær kunne Hedegaard sætte den politiske dagsorden, hvilket ligner den formelle model, og ministeriet fik dermed legitimitet (jf. teori om samspilsmodeller og styringskæden). En nyere sag om udskiftning på grund af samarbejdsproblemer i Miljøministeriet, er fyringen af departementschef Marianne Thyrring i 2012. En af Ida Aukens mærkesager omhandlede et bedre miljø, og efter regeringsskiftet i 2011 blev Ida Auken miljøminister i Helle Thorningsskovs regering. Ved SF's landsmøde i 2012 udtalte Auken sig om følgende:

“Vi har arvet et embedsapparat, der i ti år blev kørt af de borgerlige. Vi kommer ind med friske øjne og siger: 'Hvorfor skal tingene køre på den måde?' Vi tør godt gå ind og sætte os i regeringsstolene og sige: 'Jeg er da ligeglad med, at du er departementschef. Det er mig, der er minister. Gå væk' ”

(Altinget 2012b)

Ovenstående citat illustrerer Ida Aukens forhold til sin departementschef, Marianne Thyrring. Ud fra Aukens udtalelser om samarbejdet mellem hende og departementet kan det argumenteres, at hun mente, at embedsværket ikke ønskede forandring, og embedsværket politikudviklede uden at skele til ministerens politiske holdninger, hvilket ligner Guy Peters den administrative stat. Dermed mistede ministeriet også sin demokratiske legitimitet (jf. teori om samspilsmodeller og styringskæde). Men Auken ønskede forandring i den førte politik og havde høje ambitioner for den grønne omstilling. Dermed satte Auken sig op imod embedsværket, hvilket ligner modsætningsmodellen, da ministeren og departementschefen havde forskellige agendaer: embedsværket vil bevare det bestående, og Auken vil have gennemført sine politiske ideer. Konkurrencen tabte departementschef Marianne Thyrring. Et halvt år efter talen ved SF's landsråd blev Thyrring udskiftet, dog under dække af, at

hun skulle undersøge de lokale demokratier efter Kommunalreformens implementering (Altinget 2012b). Ida Aukens kommentar i forbindelse med udskiftningen var, at “*Nu skal vi have fundet en departementschef, der kan være med til at løfte den grønne omstilling og gøre Miljøministeriet endnu stærkere, end det er i dag*” (Altinget 2012b). Hvilket også illustrerede, at det var tydeligt, at der var divergerende holdninger til, hvor ambitiøs den førte politik skulle være.

Inden for uddannelsesområdet har der også været fyringer af departementschefer på grund af samarbejdsproblemer. En af disse var Inge Thygesen, som blev udnævnt til departementschef i Undervisningsministeriet i 1984 under Bertel Haarder og blev afskediget af Ole Vig Jensen i 1997 (Hege-lund og Mose 2011:61-62). Der havde været problemer mellem Vig og Thygesens samarbejde siden Vigs tiltrædelse i 1993, hvilket skyldtes ideologiske forskelligheder, forskellige ledelsesstile og problematiske sager (Nielsen 1997). Problemerne mellem Ole Vig og Inge Thygesen ligner modsætningsmodellen, og afskedigelsen af Thygesen er en forstærkelse af ministerens autoritet, hvilket ligner den formelle model (jf. teori om samspilsmodeller). Først og fremmest havde ministeren og departementschefen forskellige politiske agendaer. Thygesen ønskede en liberalisering af uddannelsesområdet, som hun delte med den borgerlige regering, men den radikale minister var uenig i departementschefens politiske holdninger. Thygesen modsagde også Vig flere gange offentligt. Inge Thygesen blev i ministeriet kendt som Isdronningen grundet sin kontante stil, hvorimod Ole Vig søgte dialog. Forskellighederne kom også til udtryk i sager, heriblandt Tvind-sagen, hvor ministeren anklagede Thygesen for ikke at have forbedret ham ordentligt (Nielsen 1997).

En anden firing i Uddannelsesministeriet, som skyldtes samarbejdsvanskeligheder, var afskedigelsen af departementschef Agnete Gersing i Uddannelse- og Forskningsministeriet efter regeringsskiftet sidste år. Gersing blev departementschef i 2015 og i de fire år betjente hun fem ministre. Derfor blev det i ministeriet kendt, at *ministre kommer og går, mens Gersing består* (Fuglsang 2019). Agnete Gersing har om sin fratrædelse udtalt, at hun selv valgte at blive kommitteret i Finansministeriet, dog er der ingen som bekræfter denne udlægning af udskiftningen (Fuglsang 2019). Kilder i ministeriet omtalte Gersing som en departementschef, der havde en klar holdning til retningen for ministeriet, og flere gange havde stoppet ministerens politiske ideer ved at tage styringen ved forhandlinger (Bruhn 2020). Dette har været en svækkelse af den parlamentariske styringskæde, da magten i så fald ikke har udgået fra folket gennem en minister (jf. teori om styringskæde). Samspillet mellem Gersing og tidligere ministre kan derfor sammenlignes med den administrative stat, da det er embedsværket, som har haft magten med politikudviklingen, og da der har været flere

ministre i Gersings periode, har departementschefen været den erfarne (jf. teori om samspilsmodeller). Agnete Gersing støttede op om en kommission om reformeringen af læreruddannelsen, og forhindrede, at kommissionen blev nedlagt, selvom den tidligere regering ønskede det. Men den nye regering med Mette Frederiksen i spidsen ønskede ikke kommissionen, og derfor nedlagde Uddannelsesminister Ane Halsboe-Jørgensen kommissionen, som ministeriet havde arbejdet på i flere år, hvilket Gersing ikke var tilfreds med, og nedlægningen af kommissionen skulle have været en anledning for udskiftningen, da der alligevel ville have fundet et departementschefsskifte til på grund af samarbejdsvanskeligheder (Fuglsang 2019). Udskiftningen af Agnete Gersing er en styrkelse af den parlamentariske styringskæde og dermed demokratiet, hvis Gersings brug af sin stilling er sand, da ministeren dermed har kunne få den politik igennem som regeringen er blevet valgt på ved folketingsvalget (jf. teori om styringskæden).

Den begrundelse, som der har været færrest gange i forbindelse med udskiftning af departementschefer, har været ministerielle ændringer, hvilket kun har været ni procent af begrundelserne for udskiftning (jf. Tabel 2).

Delkonklusion

På baggrund af ovenstående analyse kan det opsummeres, at det er regeringens ansættelsesudvalg, som i sidste instans afgøre, hvem der ansættes som departementschef, på baggrund af forarbejde fra andre af regeringens departementschefer. Det er også regeringen og den enkelte minister, som kan afskedige departementschefen, hvis der er samarbejdsproblemer eller hvis ministerier skal sammenlægges. Der har de seneste 40 år været 117 udskiftninger af departementschefer, og der har været 106 forskellige departementschefer gennem den tid, og dermed er der nogle, som har været departementschef i flere ministerier. Når antallet af udskiftninger ved regeringsskift og i neutrale perioder sammenlignes, så er der en større sandsynlighed for at en departementschef bliver udskiftet ved regeringsskift, og der er i gennemsnit årligt 0,5 flere udskiftninger i forbindelse med regeringsskift end i neutrale perioder. Før i tiden var det normen, at departementscheferne først fratrådte deres stilling i forbindelse med pension, men siden 1990'erne har antallet af early leavers været omkring 90 procent, hvilket skyldes, at der generelt har været et stigende antal udskiftninger, og få har skyldtes pension, og omkring to tredjedele af det samlede antal udskiftninger de sidste 40 år har skyldes frivillige opsigelser.

Politiske hensyn i udskiftning af departementschefer?

I ovenstående analysedel blev det analyseret, at der de sidste 40 år har været 117 udskiftninger, og der i gennemsnit er 0,5 flere udskiftninger om året i de år, hvor der er regeringsskift end i de neutrale perioder. Når der er flere udskiftninger ved regeringsskift, skyldes det så, at den nye regering ønsker andre departementschefer til at rådgive dem, og dermed skyldes det politisering af embedsværket?

Om embedsværket er politiseret, er svært at undersøge, da det omhandler begivenheder mellem ministre og topembedsmænd i ministerier, som foregår i fortrolighed, og det er meget få erindringer som parterne har offentliggjort (Nielsen:41). Alle fratrædelser og ansættelser af departementschefer kan i princippet været politiserede. Dog kan fratrædelser på grund af naturlige årsager ikke skyldes politisering af åbenlyse grunde. Som illustreret i Tabel 2 var der 17 departementschefer, der er blevet udskiftet de seneste 40 år på grund af pensionere, sygdom, eller død (Bilag 2:9). Dermed kan de andre grunde til udskiftninger: ministerielle ændringer, frivillige opsigelser og fyringer skyldes politisering af embedsværket.

Specialet undersøger om der er politiske hensyn i fratrædelser og ansættelsen af departementschefer ud fra, at politisering er når meritkriterierne, som anvendes i forbindelse med udskiftninger af embedsmænd, herunder ved ansættelse og forfremmelse, bliver udskiftet med politiske kriterier (jf. teori om politisering). Dermed undersøges alle fratrædelser og ansættelser af departementschefer i forbindelse med regeringsskift, for at analysere om der har været udskiftninger de sidste 40 år, hvor den partipolitisk loyalitet har været afgørende.

I Grønnegaard, Klemmensen og Opstrups undersøgelse af politisering af embedsværket var konklusionen på baggrund af en undersøgelse af udskiftninger fra 1950 til 2009, at der ikke har været en stigning i politisering af embedsværket, hvor politiske kriterier havde tilsidesat meritkriterierne (Christensen et. Al. 2014:237).

Nedenfor vil der være en undersøgelse af de udskiftninger af departementschefer, der fandt sted i perioderne for regeringsskift for at undersøge om dette speciale kommer frem til samme konklusion som forskerne. De enkelte fratrædelser og ansættelser vil blive analyseret for at undersøge, hvor mange af udskiftningerne i perioderne for regeringsskifte, der var politiserede, da en fratrædelse kan have været politisk motiveret, men ikke ansættelsen, og omvendt.

Poul Schlüter-regeringen

I forbindelse med Schlüter-regeringens tiltrædelse i september 1982 var der otte ministerier, der skiftede departementschef fra 1982 til 1984. I 1982 var der ingen ministerier, der udskiftede departementschef. Men i 1983 var der fem udskiftninger (Bilag 1:3-10).

I 1983 var der skiftedag i Udenrigsministeriet, hvor ministeriet direktør, Eigil Jørgensen havde takket ja til en ambassadørpost i Washington, og ministeriets departementschef for den økonomiske afdeling, Otto Erling Møller, overtog stillingen som direktør for Udenrigsministeriet (Politiken 1983:6). Der har i indsamlingen af data om udskiftningen ikke været indicier på at det skulle have været en firing, som har ført til Eigil Jørgensens fratrædelse, men i stedet en rokering af topembedsmændsposterne i ministeriet, herunder ambassadørposterne (Politiken 1983:6). Udskiftningen vil derfor ikke blive analyseret som politiseret.

I Energiministeriet blev der også skiftet departementschef i 1983. Ole Bech måtte tage sin afsked som departementschef efter han havde fået stress (Berlingske 2008). Aftageren var Michael Lunn, der var afdelingschef i Justitsministeriet. Selvom den tiltrædende departementschef kom fra et andet ministerium, er der ikke indicier på politisering af embedsværket, da Energiministeriet var et nyt ministerium og førhen blev departementschefer rekrutteret fra Justitsministeriet (Hegelund og Mose 2011:21).

Miljøministeriet og Fiskeriministeriet skiftede også departementschefer i 1983 og 1984. Holger Lavesen, der var departementschef i Miljøministeriet, blev bedt af regeringen om at tiltræde formandsposten i Dong, hvorefter Mogens Bundgaard-Nielsen tiltrådte stillingen som departementschef. Denne udskiftning er heller ikke politiseret, da Bundgaard-Nielsen var direktør i Planstyrelsen som var under Miljøministeriet (Politiken 1983). Udskiftningen i Fiskeriministeriet kan heller ikke betegnes som politiseret, da departementschefen Jørgen Hertoft døde i 1983, og hans afløser var Thomas Lauritsen, som var kontorchef i Fiskeriministeriet, før han tiltrådte som departementschef (Lauritzen 2012:20).

Forsvarsministeriet skiftede også departementschef i 1983, hvor Poul Verner Christiansen blev pensioneret, og dommer i Østre Landsret, Jacques Hermann, tiltrådte som departementschef (Larsen 2004:8). Udskiftningen i Forsvarsministeriet kan ikke betegnes som politiseret, da der i indsamlingen af data ikke har været indicier på politisering.

Udskiftningen af departementschefer i Arbejdsministeriet i 1983 kan heller ikke betegnes som politiseret, da Jens Wandall døde, mens han var i stillingen, hvorefter Henrik Hassenkam, som var planlægningschef i ministeriet, tiltrådte stillingen som departementschef (Fyns Amts Avis 2011:17).

Undervisningsministeriet skiftede departementschef i 1984, og der kan der have været tale om en politiseret udskiftning. Bertel Haarder var ikke på bølgelængde med sin departementschef, Bjørn Brynskov, og Brynskov fratrådte sin stilling i marts 1984. Udskiftningen kan analyseres som en professionel politisering, da Haarder inden fyringen ønskede at ansætte Inge Thygesen, som på daværende tidspunkt var ansat i Finansministeriet og havde liberale synspunkter (Hegelund og Mose 2011:60-61). Dermed har ministeren udskiftet departementschefen med en, som er oplært i det ministerielle system, men som vil være mere politisk loyal overfor ministeren end forgængerens (jf. teori om politisering).

Der var også udskiftning af departementschef i Industriministeriet i 1984, hvor Otto Müller fratrådte som departementschef efter 23 år, da han var faldet for aldersgrænsen, og blev efterfulgt af direktør for Monopoltilsynet, Hans Duborg (Politiken 1984:7). Denne udskiftning kan ikke betegnes som politisering af embedsværket, da udskiftningen skyldtes aldersgrænse og den tiltrådte kom fra en stilling, som hørte under ministeriet.

Samlet set var der én ud af otte udskiftninger ved Schlüter-regeringens tiltrædelsen, der var politiseret, men det var både fratrædelsen og ansættelsen i Undervisningsministeriet var politiseret, og derfor vil det være to ud af 16 fratrædelser og ansættelser, der var politiserede.

Poul Nyrup-regeringen

I forbindelse med regeringsskiftet i 1993, hvor Nyrup-regeringen tiltrådte i januar 1993, var der 13 udskiftninger fra 1993 til 1995 (Bilag 1:3-10).

Flere af udskiftningerne blev analyseret i første analysedel, herunder Peter Wiese, der blev udskiftet på grund af manglende tillid efter Tamilsagen, og Ulrik Federspiel, direktør i Udenrigsministeriet, overtog Wieses stilling. Udskiftningen i Statsministeriet vil ikke blive analyseret som politiseret, da afskedigelsen skyldtes manglende tillid, og Federspiel blev ansat for at få et mere udenrigspolitisk fokus i ministeriet (Krarup 1993). Grundet Ulrik Federspiels forfremmelse, var der også udskiftning i Udenrigsministeriet. Det var udenrigsråd Henrik Wøhlk som efterfølgende tiltrådte som direktør i ministeriet (Høj 1993:6). I undersøgelsen af ansættelsen er der ikke noget, der peger mod en politisering, så derfor vil den ikke blive analyseret sådan.

Skatteministeriet var også et af de ministerier, som skiftede departementschef i 1993. Ministeriets departementschef, Jens Rosman, ønskede at fratræde stillingen for at blive kommitteret. Det var ministeriets afdelingschef, Peter Loft, som efterfølgende tiltrådte stillingen som departementschef

(Brøndum 1993:9). Fratrædelsen var frivillig og afløseren var en fra ministeriet, og der er ingen indikationer på, at udskiftningen er politiseret.

I 1993 skiftede Trafikministeriet departementschef to gange. Første udskiftning var fyringen af Jørgen Halck, som blev beskrevet i den første analysedel. Efter Halcks fyring blev Peter Flemming, direktør for DSB's passagerafdeling, ansat som departementschef (Grundtvig 1993:2). Efter et halvt år skiftede Trafikministeriet igen departementschef, da Peter Flemming døde efter en trafikulykke. Ministeriets nye departementschef var Ole Zacchi, som havde bestridt samme stilling i Boligministeriet i mange år (Groes-Petersen 1993:2). Der er intet, som indikerer at udskiftningerne var politiserede, da Halcks fratrædelse omhandlede hans grundlæggende samarbejdsproblemer med ministeren, og intet tyder på, at Elming skulle være ansat på grund af sin politiske loyalitet, og ansættelsen af Zacchi skulle have været på grund af sin ministerielle erfaring og ikke sin politiske loyalitet.

Efter Ole Zacchis skifte til Trafikministeriet, blev stillingen som departementschef i Boligministeriet ledig, og i slutningen af 1993 tiltrådte Karin Kristensen, afdelingschef i Sundhedsministeriet, stillingen. Kristensen havde en baggrund i Finansministeriet, hvilket var typisk for mange af departementscheferne i den periode (Friis 1993:10). Selvom Kristensen ikke havde erfaring med boligområdet, er der ikke noget, der tyder på, at ansættelsen var politiseret. Et halvt år efter i 1994 fratrådte Karin Kristensen sin stilling af private årsager, og det var en af ministeriets kontorchefer Mogens Hansen, der overtog stillingen som departementschefen (Lopes 1994:7). Ved denne udskiftning er der heller ikke indikationer på politisering.

I Arbejdsministeriet blev der i starten af 1994 også skiftet departementschef. Henrik Hassenkam, der var blevet ansat lige efter Schlüter-regeringens tiltrædelse, blev udnævnt til administrerende direktør for DSB i 1994 (Ritzau 1994). Det var Henning Olesen, der efterfølgende tiltrådte som departementschef. Udnævnelsen af Olesen blev kritiseret, og der kan have været tale om en professionel politisering af embedsværket (jf. teori om politisering), da Olesen var amtsdirektør i Århus, men havde i sin ungdom været aktiv i socialdemokratiske ungdomsforeninger, og derfor var der spekulationer om det var begrundelsen for udnævnelsen (Kvist 1994:32). Derfor vil denne udskiftning blive analyseret som politiseret på baggrund af ansættelsen.

Departementschefen i Økonomiministeriet, Jens Thomsen, valgte i slutningen af 1994 at fratræde sin stilling, da han blev valgt til Nationalbankens direktion (Tüchsen 1994:3). Det var Michael Dithmer, afdelingschef i Finansministeriet, der tiltrådte som departementschef i Økonomiministeriet (Hegelund og Mose 2011:98). Der er ikke noget i undersøgelsen af udskiftningen, som har antydning af udnævnelsen som en politisering, og derfor vil den heller ikke blive betragtet sådan.

Ud af de 13 udskiftninger, var der tre ministerier, som skiftede departementschef på grund af sammenlægninger med andre ministerier. Sammenlægningen af Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet i 1995 førte til afskedigelse af Fiskeriministeriets departementschef Thomas Lauritsen. Afskedigelsen var mere en prioritering af landbrugsområdet, end et fravalg af Fiskeriministeriets departementschef, så denne udskiftning kan ikke betegnes som politiseret (Bilag 1:23).

Da Energiministeriet og Miljøministeriet blev lagt sammen, blev Søren Skafte, departementschef i Energiministeriet fravalgt, og han blev efterfølgende direktør i Strukturdirektoratet, som hørte under ministeriet. Ligesom den anden udskiftning, er der heller ikke ved denne, nogle indicier, der peger på, at fravalget af Skafte skyldtes politisering (Bilag 1:20).

Efter folketingsvalget i 1994 blev Industriministeriet og Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning lagt sammen, og det var Industriministeriets departementschef, Christopher Bo Bramsen, der måtte forlade sin stilling, da det var departementschefen Jørgen Rosted fra det et år gamle ministerie, som blev valgt til departementschef for Industri- og Samordningsministeriet (Eskholm 1994:4). Udskiftningen vil blive analyseret som professionel politiseret, da ministeren valgte en departementschef, som havde et års erfaring i et lille ministerium, frem for en departementschef, som havde bestridt stillingen i tre år i det langt tungere Industriministeriet, og så havde ministeren et bedre forhold til Rosted (Eskholm 1994:4).

Sundhedsministeriet var det sidste ministerium, som skiftede departementschef i forbindelse med regeringsskiftet. I marts 1995 blev Sundhedsministeriets departementschef Jørgen Varder udpeget til at være stedfortrædende eksekutivdirektør i Verdensbanken, og det var Ib Valsborg, afdelingschef i Socialministeriet, der tiltrådte stillingen som departementschef i Sundhedsministeriet (Bilag 1:24). Varder fratrådte i marts, men skulle først tiltræde sin stilling i Verdensbanken i september, og Valsborg var ikke intern fra ministeriet, så derfor kunne det have skyldtes politisering, men der er ikke noget, der tyder på, at Varders fratrædelse og Valsborgs tiltrædelse skyldtes ministerens ønske om politisering af embedsværket, så derfor er denne udskiftning heller ikke medregnet i antallet af politiserede udskiftninger.

Ud af de 13 udskiftninger, som fandt sted i forbindelse med Nyrup-regeringens tiltrædelse, var der to af udskiftninger, som var politiserede. Der var ved regeringsskiftet 24 fratrædelser og ansættelser af departementschefer, og af dem var tre politiserede, da fratrædelsen og ansættelsen i Industriministeriet og ansættelsen i Arbejdsministeriet var politiseret.

Anders Fogh-regeringen

I 2001 efter folketingsvalget var der igen regeringsskifte, da blå blok fik flest mandater, hvorefter Fogh-regeringen tiltrådte i november 2001. I perioden for tiltrædelsen af regeringen var der fire udskiftninger blandt departementscheferne. Alle fire udskiftninger fandt sted i året for regeringsskiftet (Bilag 1:3-10).

I Finansministeriet var der udskiftning i det øverste ledelseslag i maj i 2001 før valget. Departementschef Anders Eldrup, som havde bestridt stillingen i ti år, valgte at tage sin afskedigelse for at blive direktør i Dong, og Karsten Dybvad, departementschef i Trafikministeriet, blev departementschef i Finansministeriet (Hegelund og Mose 2011:105). I forbindelse med Eldrups fratrædelse blev der blevet sået tvivl om hans partipolitiske neutralitet i sit samarbejde med regeringen, og dette kunne være en af grundene til at han tiltrådte direktørposten i Dong, da han ikke var sikker på sin fremtid under en venstreledet regering (Lautrup 2001:17). Fratrædelsen kan derfor betegnes som forudseende politisering, hvor departementschefen trækker sig lige op til et regeringsskifte på grund af usikkerhed om sin karrieres fremtid i ministeriet (jf. teori om politisering). Udnævnelsen af Karsten Dybvad som ny departementschef i Finansministeriet kan have været et udtryk for professionel politisering, hvor ministeren har ønsket at påvirke embedsværket ved at ansætte en departementschef med en ministeriel baggrund, men som samtidig er partipolitisk loyal over for ministeren (jf. teori om politisering). Begrundelsen om politisering skyldes, at Dybvad havde arbejdet i LO og i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (Larsen 2001).

I Trafikministeriet var der også udskiftning af departementschef, da Karsten Dybvad var departementschef i Trafikministeriet før han tiltrådte samme stilling i Finansministeriet. Det var Thomas Egebo, afdelingschef i Finansministeriet, som afløste Dybvad i Trafikministeriet (Ritzau 2001). Der er intet i undersøgelsen af tiltrædelsen af Egebo, som indikerer, at hans ansættelse var politiseret. Ved regeringens tiltrædelse var der flere ministerier, som blev lagt sammen. Indenrigsministeriet blev lagt sammen med Sundhedsministeriet, hvor Indenrigsministeriets departementschef, Niels Preisler, der blev fravalgt. Derudover blev Økonomiministeriet lagt sammen med Erhvervsministeriet, og der var det Erhvervsministeriets departementschef, Jørgen Rosted, som måtte forlade sin stilling (Jv.dk 2001). Der er ikke noget i indsamlingen af data om sammenlægningen af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der indikerer, at fravælgelsen af Preisler er politiseret, og efterfølgende blev Preisler departementschef i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Jv.dk 2001). Ved undersøgelse af sammenlægningen af Økonomi- og Erhvervsministeriet er der indikationer på at fravælgelsen af Jørgen Rosted var politiseret, da Rosted havde et tæt samarbejde med

Centrum Demokraterne, mens Nyrup-regeringen havde regeringsmagten, og Venstre var ikke begejstrede for Jørgen Rosted grundet samarbejdet med CD (Flensburg 2002:13). På baggrund af Venstres holdning til Jørgen Rosted kan afskedigelsen af ham analyseres som en professionel politisering i Erhvervsministeriet, hvor ministeren har ønsket at samarbejde med en departementschef, som har den ministerielle erfaring og som ikke vil modarbejde ministeren politisk (jf. teori om politisering).

Ud af de fire udskiftninger af departementschefer i 2001 før og efter Fogh-regeringens tiltrædelse, var to af udskiftninger var politiserede. Der var seks fratrædelser og ansættelser, og tre af dem var politiserede, da Anders Eldrups fratrædelse, og ansættelsen af Karsten Dybvad i Finansministeriet (som var politisering af den foregående regering), og Jørgen Rosteds fratrædelse i Erhvervsministeriet var politiserede.

Helle Thorning-regeringen

I 2011 efter folketingsvalget var det rød blok, som overtog regeringsmagten, og Thorning-regeringen tiltrådte i oktober 2011. I perioden for regeringsskiftet var der 11 departementschefer, som blev udskiftet fra 2011 til 2013 (Bilag 1:3-10). I året for regeringsskiftet var der seks udskiftninger af departementschefer. Halvdelen af udskiftningerne i 2011 foregik før Thorning-regeringens tiltrædelse. (Bilag 1:3-10).

I Justitsministeriet valgte ministeriets mangeårig departementschef, Michael Lunn at lade sig pensionere efter 20 år på posten. Lunns efterfølger var Anne Kirstine Axelsson, afdelingschef i Justitsministeriet (Ritzau 2011). Da udskiftningen sker på baggrund af pensionering og den nye departementschef er fra ministeriet er der intet, som indikerer, at ansættelsen skulle have været politiseret. Der var også udskiftning i Socialministeriet i 2011, hvor Jesper Fisker fratrådte sin stilling som departementschef i maj for at blive departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og Fiskers afløser, Jesper Zwisler, kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune, tiltrådte stillingen som departementschef i Socialministeriet i september 2011 (Socialministeriet 2011). Selvom Zwisler ikke var fra ministeriet, så er der ingen informationer om ansættelsen, som beskriver den som politisk motiveret.

Sundhedsministeriet var det eneste ministerium, der skiftede departementschef to gange i 2011. I maj fratrådte Kristian Wendelboe sin stilling som departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet for at blive direktør i KL, og Jesper Fisker, departementschef i Socialministeriet, tiltrådte stillingen i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Andersen 2011). Efter Thorning-regeringens

tiltrædelsen var der igen udskiftning i Sundhedsministeriet. Efter et halvt år på posten fratrådte Jesper Fisker sin stilling for at bestride samme stilling i Ministeriet for Børn og Undervisning, og direktøren for Danske Regioner, Per Okkels, tiltrådte stillingen som departementschef i Sundhedsministeriet (Dagens Medicin 2011:8). Begge udskiftninger i Sundhedsministeriet vil i undersøgelsen ikke blive betragtet som politiserede, da der ved undersøgelse af både fratrædelser og ansættelser ikke har været indikationer på politisering, men i stedet skyldtes faglige kompetencer.

Som beskrevet ovenfor var der også udskiftning i Ministeriet for Børn og Undervisning i 2011, hvor departementschefen, Sophus Garfiel, fratrådte sin stilling for at tiltræde som departementschef i Økonomi- og Indenrigsministeriet, hvorefter Jesper Fisker overtog stillingen i Ministeriet for Børn og Undervisning. Heller ikke denne udskiftning har belæg for at blive defineret som politiseret, da udskiftningen er sket på baggrund af faglige kvalifikationer (Binderup 2011:2).

Efter valget i 2011 blev Integrationsministeriet nedlagt og lagt under Socialministeriet og Justitsministeriet. Dermed blev Claes Nilas' stilling som departementschef i Integrationsministeriet også nedlagt. Nedlæggelsen handlede om ændringen i udlændingepolitikken som den nye regering ville føre, og derfor er det ikke en politiseret udskiftning af departementschef, da Nilas efterfølgende blev departementschef i det genopførte Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (Dahlin og Geist 2011:6).

I 2012 var der én departementschef, der blev udskiftet. Det var Skatteministeriets departementschef Peter Loft. I marts 2012 blev Peter Loft hjemsendt i forbindelse med undersøgelsen af sin rolle i Skattesagen, hvor Loft havde deltaget i møder med SKAT om Helle Thorningsskovs skatteforhold.

Hjemsendelsen af Loft kan på en måde betegnes som en politisering, da det var en SF-minister, der hjemsendte en departementschef, som havde samarbejdet tæt med Venstre, men politiske kommentatorer og professorer argumenterede for, at suspenderingen af Peter Loft var den rigtige løsning i forhold til hans deltagelse i Skattesagen (Ritzau 2012). På baggrund af kommentatorernes argumenter vil hjemsendelsen og den efterfølgende firing af Loft ikke blive betragtet som politiseret. Det var Jens Brøchner, koncerndirektør i ATP, som overtog stillingen som departementschef i Skatteministeriet. Brøchner havde erfaring fra Finansministeriet, hvilket kan have været en grund til ansættelsen (Altinget 2012a). Der er ingen indikationer på, at ansættelsen af Brøchner var politiseret.

I 2013 var der fire ministerier, som udskiftede sine departementschefer. I januar blev Henrik Studsgaard ansat som departementschef i Miljøministeriet efter en måned som konstitueret chef efter Marianne Thyrrings omrokering til Økonomi- og Indenrigsministeriet (Ritzau 2013). I første analyse del blev udskiftningen i Miljøministeriet analyseret som en firing af Thyrring grundet politiske

uenigheder med Ida Auken. Fratrædelsen kan dog også analyseres som en professionel politisering, da Auken vil ansætte en, som var loyal over for hendes politiske ideer, hvilket også er illustreret i pressemeddelelsen om ansættelsen af Studsgaard, hvor Auken udtalte, at *“Henrik er den rette til at stå i spidsen for et miljøministerium, der går forrest i den grønne omstilling...”* (Ritzau 2013). Derfor kan både fratrædelsen og ansættelsen betragtes som politiserede (jf. teori om politisering).

I august 2013 valgte Beskæftigelsesministeriets mangeårig departementschef, Bo Smith, at tage sin afskedigelse efter 15 år på posten. Der var flere artikler, som i forbindelse med Bo Smiths opsigelse i april pointerede, at det skyldtes samarbejdsproblemer med Mette Frederiksen, hvilket Smith dementerede. Selvom Bo Smith udtalte, at det var hans eget valg, kunne man på baggrund af rygterne påstå, at udskiftningen var politisk begrundet. Men der er flere argumenter, der taler imod en politiseret udskiftning. Bo Smith valgte at offentliggøre sin fratrædelse i april 2013 med fratrædelse i august. Der var dermed ikke nogen udskiftning lige efter offentliggørelsen. Derudover var jobopslaget til stillingen offentligt i stedet for internt. (Arzrouni 2013). Det sidste argument for, at det ikke var en politiseret udskiftning, var valget af ny departementschef, som blev Peter Stensgaard Mørch, der var afdelingschef i Beskæftigelsesministeriet (Beskæftigelsesministeriet 2013).

Udenrigsministeriet var også et af de ministerier, som skiftede departementschef i 2013. Ministeriets departementschef gennem fire år Claus Grube ønskede at fratræde sin stilling på grund af en ledig stilling som ambassadør i London. Efter hjælp fra et headhuntningsfirma blev Ulrik Vestergaard Knudsen valgt som ny departementschef i Udenrigsministeriet. Selvom Knudsen havde været ansat som udenrigspolitisk rådgiver for Helle Thorning vil denne ansættelse ikke blive betragtet som politiseret, da Knudsen også havde erfaring med udenrigspolitik gennem flere ambassadørposter (DR 2013).

Kulturministeriet var det sidste ministerie, der skiftede departementschef i 2013. I september valgte ministeriets departementschef Karoline Prien Kjeldsen at trække sig fra sin stilling grundet sygdom. I december blev Marie Hansen, direktør i Arbejdsskadestyrelsen, udnævnt til ny departementschef i ministeriet (Den Offentlige 2013). Der er intet i undersøgelsen af udskiftningen, som peger på, at Hansens ansættelse skulle være politisk motiveret, selvom hun ikke arbejdede i Kulturministeriet. Derfor vil denne udskiftning heller ikke blive betegnet som politiserende.

I de tre år fra 2011 til 2013 som var perioden for regeringsskiftet med Thorning-regeringens tiltrædelse var der 11 skift af departementschefer. Én af udskiftninger er blevet analyseret som politiseret. Der var dermed 21 fratrædelser og ansættelser, og to af dem, både fratrædelsen og ansættelsen i Miljøministeriet, var politiseret.

Lars Løkke-regeringen

I forbindelse med folketingsvalget i 2015 var det igen blå blok, som fik regeringsmagten, og Løkke-regeringen tiltrådte i juni 2015. Ved regeringsskiftet som omfatter 2015 til 2017 var der ni udskiftninger af departementschefer (Bilag 1:3-10).

Inden folketingsvalget var der udskiftning i Kirkeministeriet. I marts 2015 valgte ministeriets departementschef, Henrik Nepper-Christiansen, at fratræde sin stilling og lade sig pensionere efter otte år som departementschef i ministeriet. Afløseren var Anne Kristine Axelsson, som kom fra samme stilling i Justitsministeriet, hvor hun var hjemsendt på grund af sin deltagelse i Nødløgnssagen. Udskiftningen vil ikke blive betegnet som politiseret, da der ikke er nogle indikationer på, at ansættelsen af Axelsson var baseret på hendes politiske loyalitet over for ministeren (Restrup 2015:4).

Efter Løkke-regeringens tiltrædelse var der flere ministerier, der blev lagt sammen. Tre ud af de ni udskiftninger skyldtes sammenlægninger eller nedlægning af ministerier. Socialministeriet var et af de ministerier, hvor departementschefen blev udskiftet i forbindelse med sammenlægningen af Social- og Indenrigsministeriet, hvor Indenrigsministeriets departementschef Sophus Garfiel overtog det sammenlagte ministeriet fra Jesper Zwisler, som var departementschef i Socialministeriet (Justesen 2015). Fravælgelsen af Zwisler skyldtes ikke politisering, men i stedet et tilvalg af Garfiels erfaring og viden om indenrigsområdet.

Fødevareministeriet måtte i forbindelse med sammenlægningen med Miljøministeriet også sige farvel til deres departementschef, da Ib Byrge Sørensen blev fravalgt frem for Miljøministeriets departementschef, Henrik Studsgaard. I fravælgelsen af Ib Byrge Sørensen er der ingen indikation på politisering, og han valgte også efterfølgende at lade sig pensionere, hvilket kan have været en grund til fravælgelsen (Landbrugsavisen 2015:10).

Det blev også til en fravælgelse af Claes Nilas, der var departementschef i Boligministeriet, da Boligministeriet blev nedlagt og lagt under Integrationsministeriet, og derfor vil denne udskiftning heller ikke analyseret som politiseret (Justesen 2015).

Uddannelsesministeriet var også et af ministerierne, som skiftede departementschef. I forbindelse med etableringen af Integrationsministeriet blev Uddannelsesministeriets departementschef Uffe Toudal Pedersen blev udnævnt som departementschef i det genetablerede Integrationsministeriet (Jenvall 2015). Det var direktør i Konkurrence og Forbrugerstyrelsen Agnete Gersing, der efterfølgende blev udnævnt til departementschef i Uddannelsesministeriet (Den Offentlige 2015). Der er intet i undersøgelsen af ansættelsen af Toudal og ansættelsen af Gersing, som peger imod nogen form for politisering, og derfor bliver de betragtet som almindelige udskiftninger.

Der var også udskiftning i Forsvarsministeriet, hvor departementschef Lars Findsen byttede stilling med chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste Thomas Ahrenkiel. En af grundene til udskiftningen skulle efter sigende have været Lars Findsens manglende evne til at få indkøbet af nye kampfly på plads, da han blev udskiftet, mens sagen blev behandlet i ministeriet (Svendsen 2015:8). Udskiftningen i Forsvarsministeriet kan have været politiseret, men det virker ikke til, at Findsens manglende evne i forhold til færdiggørelsen af kampfly-forhandlingerne omhandlede manglende politisk loyalitet, men i stedet blev det kampfly-sagen og andre sager, som den arabiske oversættelse, der skyldtes hans fratrædelse, og derfor vil udskiftningen ikke betragtes som politiseret.

De sidste tre udskiftninger af departementschefer foregik i 2016. I august var der igen udskiftning i Kirkeministeriet. Efter lidt over et år valgte Anne Kristine Axelsson at fratræde sin stilling som departementschef for at blive direktør i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (Kristeligt Dagblad 2016:5). Det var ambassadør Christian Dons Christensen, der efterfølgende tiltrådte stillingen som departementschef i ministeriet. Udskiftningen vil ikke blive betragtet som politiseret, da ministeriet var uden departementschef i omkring et halvt år, og selvom Dons' karriere mest havde været præget af udenrigspolitik, så havde han en stor kirkelig viden på grund af sin baggrund, heriblandt som menighedsrådsmedlem, hvilket ansættelsen muligvis var baseret på (Vincents og Hansen 2017:4).

I Socialministeriet var der også udskiftning af departementschef et år efter der sidst var skiftet departementschef. I november 2016 fratrådte Sophus Garfiel sin stilling som departementschef i Social- og Indenrigsministeriet for at blive departementschef i det genoprettede Økonomi- og Indenrigsministerium. Efterfølgende blev Jens Strunge Bonde, direktør for Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, udnævnt som departementschef i Socialministeriet (Bilag 1:15). Der er intet, der tyder på, at udskiftningen skyldtes politisering af embedsværket.

Beskæftigelsesministeriet var det sidste ministerie, som skiftede departementschef i 2016. Departementschef Peter Stensgaard Mørch fratrådte sin stilling for at blive administrerende direktør i Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune. Det var afdelingschef i ministeriet, Jakob Jensen, som afløste Mørch som departementschef (Politiken 2017:10). Der er intet, der tyder på en politiseret udskiftning af departementschef, og den vil derfor heller blive kategoriseret sådan.

Der var i alt ni udskiftninger af departementschefer, hvor der var 15 fratrædelser og ansættelser, som foregik omkring tiltrædelsen af Løkke-regeringen. Der var ingen af fratrædelserne eller ansættelserne, der ud fra den anvendte teori kunne betegnes som politiserede.

Mette Frederiksen-regeringen

I 2019 ved folketingsvalget skiftede magten endnu engang, da rød blok fik over halvdelen af mandaterne. Perioden for Mette Frederiksen regeringsskifte er 2019 og 2020, og det seneste år har der været otte departementschefer, der er blevet udskiftet (Bilag 1:3-10).

Sidste år var der fire ministerier, som skiftede departementschef (Bilag 1:3-10) Martin Præstegaard fratrådte sin stilling som departementschef i Finansministeriet, mens der var regeringsforhandlinger i juni sidste år. Politiske analytikere pointerede i forbindelse med fratrædelsen, at det var det rigtige tidspunkt for ham at forlade sin stilling, da han nok ville have været blevet udskiftet efter regerings-tiltrædelsen (Holst 2019a). Præstegaards opsigelse kan derfor betegnes som forudseende politisering, da han valgte at sige op, da han nok havde en ide om, at han ville være blevet udskiftet alligevel grundet Socialdemokratiets opgør med Finansministeriets regnemodeller (jf. teori om politisering), hvor Præstegaard forsvarede ministeriets regnemodeller, og udtalte, at Socialdemokratiets kritik af regnemodellerne var usaglige, hvilket flere ledende skikkelser i partiet var fortørnet over (Holst 2019a). Ansættelsen af Præstegaards afløser i ministeriet har muligvis også været politisk motiveret, da Mette Frederiksen flere gange har udtalt, at hun vil gøre op med Finansministeriets magt, og efter regeringens tiltrædelse blev Peter Stensgaard Mørch ansat som departementschef i Finansministeriet. Mørch var også departementschef under Mette Frederiksen, da hun var beskæftigelsesminister, og som beskrevet i afsnittet om udskiftninger under Lars Løkke, fratrådte Mørch sin stilling kort efter Løkke-regeringens tiltrædelse (Gjertsen 2020:8). Derfor kan Mørchs ansættelse som departementschef i Finansministeriet betegnes som en professionel politisering, hvor ministeren og herunder også statsministeren har ansat en politisk loyal departementschef med en ministeriel baggrund (jf. teori om politisering).

I forbindelse med regeringens tiltrædelse blev Social- og Indenrigsministeriet endnu engang lagt sammen, og det betød, at Socialministeriets departementschef, Jens Strunge Bonde, måtte fratræde sin stilling, da det blev departementschef i Indenrigsministeriet, Sophus Garfiel, som overtog ledelsen over det sammenlagte ministerie (Lauritzen 2020b). Der er ingen indikationer på, at fravælgelsen af Bonde var politiseret, men i stedet et tilvalg af Garfiels erfaring med både det sociale og indenrigspolitiske område.

I 2019 blev departementschef fra Uddannelse- og Forskningsministeriet Agnete Gersing også udskiftet. Som det blev analyseret i første analysedel, blev hun fyret af ministeren efter valget grundet samarbejdsvanskeligheder, men var der tale om en politiseret udskiftning? Udskiftningen fandt sted forholdsvis kort tid efter regeringsskiftet, og derfor kunne der være spekulationer om udskiftningen

skyldtes politisering. Men som beskrevet flere gange i specialet, kan departementschefen blive omroket til et andet ministerium, hvis der er samarbejdsproblemer, og derudover var Hanne Meldgaard, som tiltrådte stillingen som departementschef efter Gersing, ansat i ministeriet i forvejen, og der er ikke belæg for at konkludere, at denne udskiftning efter regeringsskiftet skyldtes politisering. I december meddelte Undervisningsministeriets departementschef, Søren Hartmann Hede, at han forlod sin stilling for at tiltræde som direktør i Københavns Kommunes Økonomiforvaltning. Det var direktøren for Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Birgitte Hansen, som efterfølgende blev ansat som departementschef i Undervisningsministeriet (Lauritzen 2020b). Denne udskiftning vil ikke blive analyseret som politiseret, da der er ikke noget, som tyder på det, og styrelsen hører under ministeriet, så der er heller ikke noget politiseret ved ansættelsen.

I år har der indtil videre været fire ministerier, som har skiftet departementschef (Bilag 1:3-10). Statsministeriet er et af de ministerier, som har skiftet departementschef inden for det seneste halve år. Christian Kettel blev efter ti år i stilling afskediget i januar, hvor han blev kommitteret i Erhvervsministeriet indtil han tiltræder sin nye stilling som vicedirektør i Den Europæiske Centralbank i august (Lauritzen 2020b). Det var ikke nogen overraskelse, at Kettel blev skiftet ud, efter Mette Frederiksen blev statsminister, da hun flere gange har udtalt sig negativt om Kettel, før hun tiltrådte som statsminister (Lauritzen 2020a). Endnu en indikation på, at det mere har været en fyring end en frivillig opsigelse, at hans aftager var blevet valgt, da afskedigelsen blev offentligt kendt. Barbara Bertelsen var indtil januar i år departementschef i Justitsministeriet, hvor hun tiltrådte lige efter Mette Frederiksens tiltrædelse som justitsminister i 2014 (Lauritzen 2020a). Fratrædelsen af Kettel og ansættelsen af Barbara Bertelsen kan betegnes som professionel politisering, hvor hun er blevet ansat på grund af sin ministerielle baggrund og på grund af, at Bertelsen og statsministeren har arbejdet sammen før, og hun er mere politisk loyal over for statsministeren end Kettel har været (jf. teori om politisering). I forlængelse af ansættelsen af Barbara Bertelsen, ser politiske kommentatorer også ansættelsen som en del af regeringens strømlining af embedsværket, som ifølge Mette Frederiksen har haft for meget magt i forhold til ministrene (Lauritzen 2020a).

Da Justitsministeriets departementschef Barbara Bertelsen blev forfremmet til departementschef i Statsministeriet, var der derfor også udskiftning i Justitsministeriet. Det var den juridisk chef i Politiets Efterretningstjeneste, Johan Legarth, som afløste Bertelsen på posten som departementschef (Holst 2020). Ansættelsen af Legarth i Justitsministeriet vil ikke blive analyseret som politiseret, da han har en baggrund som afdelingschef i ministeriet, og der er ingen indicier på, at ansættelsen skulle være politiseret.

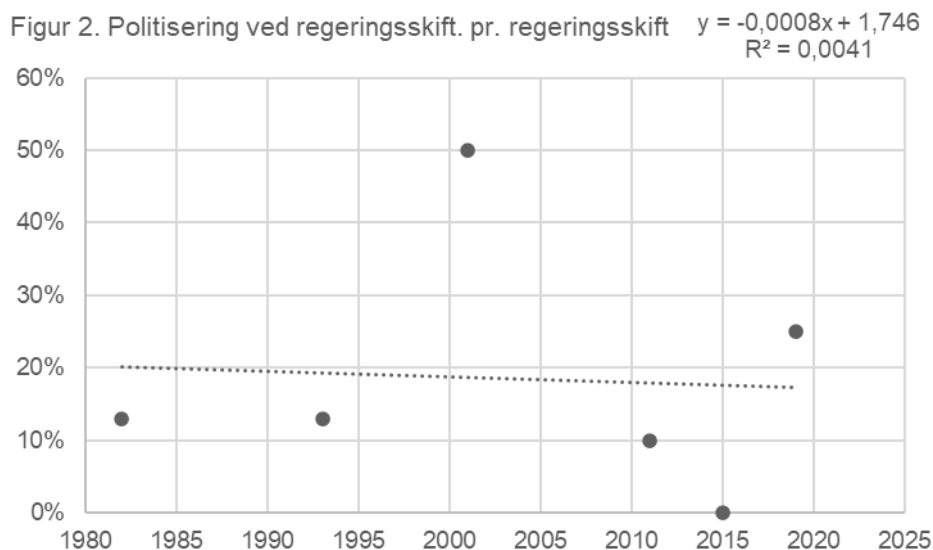
Beskæftigelsesministeriet har også skiftet departementschef i år, da ministeriets departementschef Jacob Jensen fratrådte sin stilling for at blive administrerende direktør for Dansk Boldspil-Union, og Jensens efterfølger på posten som departementschef blev Søren Kryhmand, direktør for Arbejdstilsynet (Ritzau 2020). Kryhmand har førhen været ansat i Beskæftigelsesministeriet, og der er ikke noget, som indikerer, at udskiftningen skulle have været politiseret.

Det sidste ministerie, som indtil videre har skiftet departementschef i år, er Kulturministeriet. Marie Hansen, der var departementschef i ministeriet, valgte i maj at fratræde sin stilling for at tiltræde som direktør i Folketinget. Efterfølgende blev Dorte Nøhr Andersen, afdelingschef i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, ansat som departementschef i Kulturministeriet (Kulturministeriet 2020). Selvom Dorte Nøhr Andersen ingen erfaring har med kulturområdet, er der intet, som peger mod, at ansættelsen er politiseret.

Samlet set har der i forbindelse med Frederiksen-regeringens tiltrædelse det seneste år været to ud af otte udskiftninger af departementschefer, som har været politiseret, da fratrædelsen og ansættelsen i Statsministeriet og i Finansministeriet var politiseret, så dermed har der været fire ud af 16 fratrædelser og ansættelser, som har været politiseret.

I de 17 år som specialet har betegnet som perioder med regeringsskift har der været 98 fratrædelser og ansættelser af departementschefer, og 14 af dem var politiserede, hvilket svarer til, at 14 procent af fratrædelserne og ansættelserne ved regeringsskiftene har været politiserede (Bilag 2:10). Som det blev illustreret ovenfor i analyseringen af fratrædelser og ansættelser, var der både opsigelser, fyrede og udskiftninger ved sammenlagte ministerier i forbindelse med regeringsskifte, som har været politiserede.

På baggrund af ovenstående analyse af udskiftningerne i forbindelse med perioderne med regeringsskifte vil det være nærliggende at undersøge om der er en sammenhæng mellem regeringsskifte og politiserede fratrædelser og ansættelser, og om der er en stigende politisering i udskiftninger af departementschefer. Nedenstående vil der derfor være en regressionsanalyse af årene for regeringsskifte og procentandelen af politiserede fratrædelser og ansættelser.

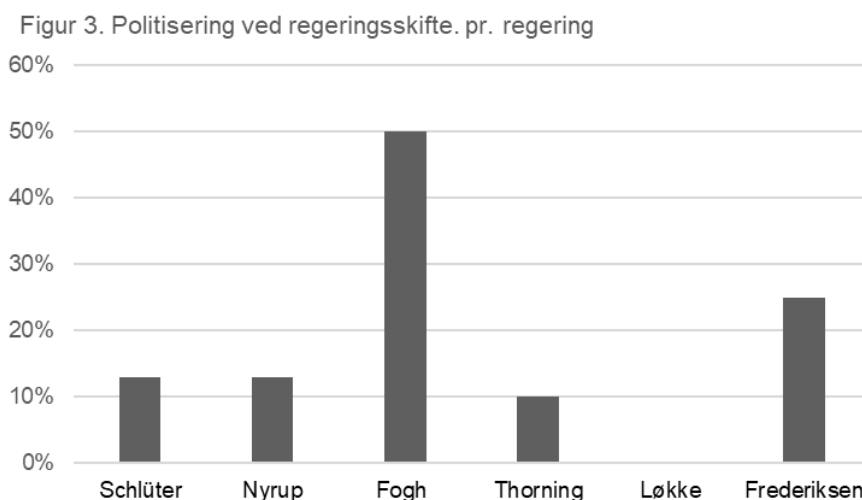


(Bilag 2:10-11)

Ovenfor er der en lineær regression af andelen af politiserede fratrædelser og ansættelser for perioderne for regeringsskifte. I linjens ligning ses det tydeligt, at sandsynligheden for at en fratrædelse og ansættelse er politiseret, falder med 0,08 procent pr. regeringsskifte. Men da R^2 -værdien er på 0,0041 er der ingen korrelation mellem data, og dermed kan man definitivt ikke sige, at der er et fald ud fra ovenstående regression (Bilag 2:10-11). Man kan ikke sige om der er en sammenhæng grundet den store spredning af data, og så er datasættet og dermed også regressionen følsom over for støj, da en lille ændring kan have en stor effekt. Støj kan være, at en af fratrædelserne eller ansættelserne er blevet fejlkategoriseret som politiseret eller ikke-politiseret.

Procentandelene er høje, da de få politiserede fratrædelser og ansættelser har fundet sted i de år, hvor der ikke var så mange udskiftninger (Bilag 2:10). Selvom regressionen ikke kan vise om der har været en faldende eller øget politisering, hvilket kan skyldes, at der er nogle fratrædelser og ansættelser, som var politiseret, men som ikke er medtaget på grund af det ikke kan bevises grundet det lukkede embedsværk, så er der måske alligevel politisering i forbindelse med regeringsskift, da der bliver udskiftet langt flere i forbindelse med regeringsskiftet end på andre tidspunkter i regeringsperioden. Når antal udskiftninger i perioder med regeringsskifte og neutrale perioder beregnes uden kategorien pension/død, så bliver der i gennemsnit udskiftet 0,4 flere departementschefer om året i perioder med regeringsskift end i neutrale perioder, som forlader deres stillingen af ikke naturlige årsager (Bilag 2:11).

Da det ikke var muligt at undersøge via en regression om politisering falder eller stiger pr. regeringsskift, vil der i stedet blive undersøgt den samlede procentandel af politiserede fratrædelser og ansættelser pr. regering fordelt på de første tre år i forbindelse med regeringstiltrædelsen, for at undersøge om det kan illustrere om der er sket en udvikling i politiserede fratrædelser og ansættelser de sidste 40 år. Nedenfor vil der være et søjlediagram, som illustrere den samlede andel af politiserede fratrædelser og ansættelser i de første tre år af de enkelte regerings levetid.



(Bilag 2:12)

Som illustreret i søjlediagrammet ovenfor, var der i Schlüter og Nyrup-regeringen 13 procent af fratrædelserne og ansættelserne de første tre år, som var politiserede. Da Fogh-regeringen tiltrådte i 2001 og de næste to år var 50 procent af fratrædelserne og ansættelserne politiserede, men som der allerede er analyseret, var der kun fire udskiftninger, hvor der var fire fratrædelser og to ansættelser, og to af fratrædelserne og én af ansættelserne var politiseret, og ansættelsen var politiseret af den socialdemokratiske minister inden folketingsvalget i 2001. Derfor er andel af politiserede ved Fogh-regeringens tiltrædelse noget højere i forhold til de andre, da der var meget få udskiftninger, og den politiserede ansættelse var den socialdemokratiske ministers værk.

På baggrund af den ovenstående analyse, hvor det ikke endegyldigt kan fastslås om der har været politisering ved udskiftninger af departementschefer, underbygger disse resultater Grønnegaard, Klemmensen og Opstrups konklusion.

Indsamlingen af data til Grønnegaard, Klemmensen og Opstrups undersøgelse om politisering af embedsværket stoppede i 2009. Hvordan har udviklingen i antallet af politiserede fratrædelser og ansættelser været siden?

I Thorning-regeringen var der samlet set over de tre første regeringsår 21 fratrædelser og indsættelser, og to af dem politiseret, hvilket var fratrædelsen og ansættelsen af departementschef i Miljøministeriet i 2013 (Bilag 2:10). I Løkke-regeringen var der fra 2015 til 2017 15 fratrædelser og ansættelser, og ingen af dem, er på baggrund af den anvendte teori, blevet betegnet som politiseret (Bilag 2:10). Siden Frederiksen-regeringens tiltrædelse for et år siden har der været 16 fratrædelser og ansættelser, hvor fire af dem, er blevet betegnet som politiserede (Bilag 2:10). Der har dermed været en kraftig stigning i antallet af politiserede fratrædelser og ansættelser over de seneste ti år, hvilket også er illustreret i søjlediagrammet over politisering ved regeringsskifte, da den samlede procentandel af politiserede fratrædelser og ansættelser i Thorning-regeringen var på 9,5 procent, i Løkke-regeringen var den 0 procent, da der ikke var nogle politiserede fratrædelser og ansættelser, og det seneste år i Frederiksen-regeringen har det samlede antal politiserede fratrædelser og ansættelser været på 25 procent (Bilag 2:10).

Delkonklusion

Det kan kort opsummeres på baggrund af ovenstående analysedel, at det er svært at undersøge om en politisering finder sted i embedsværket, da det er en lukkethed, hvor ministre og departementschefer sjældent udtaler sig om fratrædelser og ansættelser. Derfor kan alle fratrædelser og ansættelser i princippet have været fortaget på baggrund af politiske hensyn. Dog kan de naturlige fratrædelser, som pension og død, højst sandsynligt ikke være politiserede. Samlet set har 14 procent af det samlede antal fratrædelser og ansættelser de seneste 40 år ved regeringsskift været politiserede. Man kan dog ikke sige som der er en sammenhæng mellem regeringsskift og politiserede fratrædelser og ansættelser, men der 0,4 flere udskiftninger af early leavers pr. år ved regeringsskifte end i neutrale perioder, så der er en mulighed for, at det større antal udskiftninger ved regeringsskift skyldes politisering.

Styrkelse af det politiske lag?⁵

I forlængelse af analysen, hvor det blev analyseret, at der har været 16 fratrædelser og ansættelser det sidste år siden folketingsvalget, og 25 procent af dem var politiseret, vil der i dette kapitel være en diskussion om, hvor meget styrke det politiske lag i ministerierne skal besidde. Dertil diskuteres det om der bør ansættes statssekretærer for at styrke det politiske lag.

Er embedsmænd politisk lydige?

Da Mette Frederiksen blev beskæftigelsesminister i 2011 i den forrige socialdemokratiske regering udtalte hun sig om embedsværket, hvor hendes holdning var, at “... embedsværket vil bevare det bestående” (Winther og Burhøj 2016:171). Dermed argumenterede hun for, at hun ikke mente, at embedsværket fra politisk lydhøre over for nye ministres politiske ideer, og at embedsværket ikke formede sine forslag til ny politik efter ministeren politiske holdninger. Derudover argumenterede Mette Frederiksen for, at på daværende tidspunkt var det politiske lag næsten ikke var tilstedeværende i ministeriet, da hun mente, at den “... politiske innovation i ministerierne er utilstrækkelig” (Winther og Burhøj 2016:171). Generelt havde Frederiksen en manglende tiltro til embedsværket, da hun efter sin tiltrædelse som minister, udtalte sig om sin holdning til embedsværket: “embedsværket i Danmark udlever hver dag en magtkamp, og hvis man ikke har en stærk minister, der er dygtig, kan sit stof og har mandat fra Folketinget eller sin statsminister til at navigere, så vil de bestemme” (Winther og Burhøj 2016:171).

Selvom Mette Frederiksen mente, at embedsværket ikke var politisk lydige, så blev Bo Smith-Udvalget nedsat i 2014 til at undersøge embedsværket på baggrund af, at der i de foregående år havde været en række skandalesager, hvor embedsmænd har været for politisk lydige i deres rådgivning af ministeren, og havde tilsidesat den faglige rådgivning, hvilket i flere tilfælde havde medført afskedigelse af ministre og embedsmænd (jf. problemfelt). Da Bo Smith-Udvalgets rapport udkom i 2015 anbefalede de ikke, at det politiske lag skulle styrkes, snarere tværtimod. Udvalget anbefalede, at der skulle etableres en kodeksløsning til embedsværket, hvor deres regler og normer kunne blive præciseret, hvilket førte til Kodex VII, hvor der opstillede pligter, som baserede sig på de klassiske embedsmandsnormer, og hvor der blev tilføjet tre nye pligter til de eksisterende normer, som embedsmændene skal følge i deres arbejde i centraladministrationen (Bo Smith-Udvalget 2015:15). Dermed anbefalede Bo Smith-Udvalget, at normernes betydning og overholdelsen af normerne

⁵ Diskussionen er ikke konsulteret med vejleder grundet den manglende vejledning de sidste uger inden aflevering af specialet

skulle forstærkes, da embedsværket var blevet for politisk lydige, hvilket havde ført flere skandaler med sig, heriblandt brud på konventioner og fabrikering af løgne over for Folketinget. Udvalgets anbefaling om styrkelse af normerne står i kontrast til en styrkelse af det politiske lag, da embedsværket ved brug af normerne skulle give ministeren modspil, hvis de politiske ideer til lovgivning pressede embedsmandens faglighed (Bo Smith-Udvalget 2015:310).

Efter folketingsvalget sidste år, hvor Mette Frederiksen blev statsminister, mente hun stadig, at embedsværket ikke var politisk lydige, og at ministrene stod svagt over for det magtfulde embedsværk. Som beskrevet i problemfeltet, blev det politiske lag styrket, da Mette Frederiksen ansatte sin særlige rådgiver, Martin Rossen, som statschef for det nye politiske sekretariat i Statsministeriet, der skulle sikre, at der bliver lavet politiske forslag i ministerierne, som følger den socialdemokratiske tankegang. Ifølge Mette Frederiksen var det nødvendigt at oprette et politisk sekretariat, ellers ville regeringen have svært ved at få sine politiske ideer gennemtruffet hos embedsværket (Politiken 2019). Ved anvendelse af specialets teorier, vil ansættelsen af Martin Rossen som statschef kunne betegnes som en overflødig politisering, hvor en politisk loyal embedsmand ansættes til at overvåge ministerierne, og sikre at der bliver produceret den "rigtige" politik (jf. teori om politisering). Ansættelsen af Rossen som statschef er en styrkelse af det politiske lag, da Mette Frederiksen i forbindelse med udnævnelsen, argumenterede for, at ansættelsen af Martin Rossen og etableringen af det politiske sekretariat var en demokratisering af embedsværket (Politiken 2019).

I forlængelse af ansættelsen af Martin Rossen var der også flere ansættelser af pressechefer i ministerierne, som havde en historisk inden for det socialdemokratiske spektrum (jf. problemfeltet). Det er derfor sandsynligt, at disse ansættelser har skulle være med til at gøre embedsværket mere lydigt, og dermed styrke det politiske lag. Antagelsen om, at ansættelserne skulle være med til at styrke det politiske lag, og dermed svække embedsværkets magt, bekræftes af tidligere pressechef i Finansministeriet, Sigga Nolsø, som i forbindelse med sin fratrædelse udtalte "*... at det er en svær stilling at have, hvis man ikke er professionel Socialdemokrat*" (Tofte 2020). Nolsø siger dermed, at regeringen ikke ønsker en partipolitisk neutral embedsmand, som stillingen ellers har været bestridt af, men i stedet en, der er politisk enig med regeringen (Tofte 2020). Regeringen afviste i forbindelse med de mange ansættelser, at der i rekrutteringen var taget politiske hensyn, men flere professorer, heriblandt Jørgen Grønnegaard udtalte, at der var stærke indicier på en fremtrædende partipolitisk rekruttering (Andersen og Rohde 2020). Efterfølgende blev der fra regeringstoppen sat en stopper for ansættelser af embedsmænd med socialdemokratisk baggrund, og der er flere embedsmænd, som er blevet valgt fra på grund af deres politiske fortid, hvorimod en embedsmand med fortid i

Venstres pressetjeneste blev ansat som pressechef i Udviklingsministeriet. Det tyder derfor på, at der fandt en partipolitisk rekruttering sted for at styrke det politiske lag i ministerierne, før regeringen ændrede kurs i rekrutteringsprocessen efter den massive kritik (Andersen og Rohde 2020). Ikke nok med, at der det seneste år er blev ansat nogle partipolitisk neutrale embedsmænd med en baggrund i Socialdemokratiet, så har der generelt været en stor udskiftning af topembedsmænd siden regeringens tiltrædelse (jf. analyse). På baggrund af Mette Frederikssens initiativer siden sin tiltrædelse, som er sat i værk for at styrke det politiske lag i ministerierne, bliver embedsværket holdt i snor for at de ikke skal få for meget magt.

Da det kom frem i offentligheden at en del af de nyansatte pressechefer havde en baggrund i Socialdemokratiet, udtalte Ole Birk Olesen, at disse embedsmænd i så fald ville blive skiftet ud, når de borgerlige kom til regeringsmagten igen, da man ikke ville kunne stole på dem grundet deres baggrund (Andersen og Rohde 2020). Der er i Danmark ikke tradition for at udskifte topembedsmænd i forbindelse med regeringsskift, men bør der blive ansat statssekretærer for at styrke det politiske lag i ministerierne?

Ansættelse af statssekretærer?

Siden 1920'erne har Socialdemokratiet af flere omgange ytret, at de ønsker en ordning med ansættelse af statssekretærer, ligesom i eksempelvis Sverige, som kan hjælpe ministrene med at tænke politisk (Knudsen 1995:313). Som beskrevet i citatet fra Hans Engell påtager departementschefer sig mange af de samme opgaver om statssekretærer er ansat til i andre lande (jf. problemfelt), og som der blev redegjort for i kapitlet *Forholdet mellem minister og departementschef*, så kan departementschefen være substitut for minister, heriblandt ved møder og forhandlinger i internationale organisationer, hvor Danmark som det eneste land har givet sådanne beføjelser til neutrale embedsmænd (jf. forholdet mellem minister og departementschef). Men bør der ansættes statssekretærer for styrke det politiske lag i ministerierne? Ifølge professor Tim Knudsen ville ansættelsen af statssekretærer være med til at styrke ministrene interesser i forhold til embedsværket, hvorimod professor Jørgen Grønnegaard Christensen ikke mener, at ansættelsen af departementschefer ville hjælpe på magtkampen mellem ministre og embedsværk, men i stedet ville det skabe flere politikere, så ville søge rådgivning hos departementschefen (Nielsen:40).

Ifølge de tidligere departementschefer Peter Loft og Jørgen Rosted er der både argumenter, der taler for og imod ansættelsen af statssekretærer. For det første vil ansættelsen af statssekretærer give mulighed for, at ministrene kan ansætte nogle medarbejdere, som vil arbejde for, at regeringens politiske ideer vil blive gennemført. Ulempen ved at ansætte statssekretærer ville dog være, at der ikke

ville kunne anvendes ministerielle erfaringer i rådgivningen af ministeren, da statssekretæren ikke har de praktiske erfaringer grundet den kort ansættelsestid, hvilket står i kontrast til rådgivningen fra en departementschef, som anvender sin erfaring i rådgivningen (Loft og Rosted 2016:235). Det vil ifølge Loft og Rosted også være en fordel at have statssekretærer ansat under uforudsete situationer, som eksempelvis den nuværende Coronakrise eller Finanskrisen, da den politiske ledelseskraft til at sikre, at der handles på baggrund af regeringens politik, vil være større. Dog vil det også være en ulempe med politisk udnævnte topembedsmænd, da det er svære at sikre at et lov, der er blevet til på baggrund af regeringens politik, også bliver administreret på den måde, den var udtænkt til, da statssekretærer hjælper regeringen med at udforme loven, men de har ikke ansvaret for at implementere loven, hvilket partipolitisk neutrale embedsmænd har i dag (Loft og Rosted 2016:235-236). I Bo Smith-Udvalgets rapport bliver spørgsmålet om ansættelsen af partipolitiske embedsmænd også adresseret, hvor udvalget argumenterede for, at det ville medføre en risiko for at det politiske og faglige ville blive skilt fra hinanden, hvor der ville blive truffet politiske beslutninger, som ikke fagligt hænger sammen. Når embedsværket kun skal bistå med faglig rådgivning, kan det skabe et teknokrati uden lydhørhed for politiske holdninger. Dermed mente Bo Smith-Udvalget, at der ikke skal ansættes statssekretærer, da det ville medføre distancering til den ministerielle faglighed (Bo Smith-Udvalget 2015:241-242).

Ud fra ovenstående diskussioner kan det opsummeres, at Mette Frederiksen har ønsket en styrkelse af det politiske lag, siden hun tiltrådte som minister første gang i 2011, da hun mente, at embedsværket ikke var politisk lydige over for de skiftende ministre, og at embedsværket havde sin egen agenda om bevarelse af det bestående. Bo Smith-Udvalget anbefalede derimod, at normerne for embedsmændene skulle forstærkes, så embedsværket kunne stå imod politiske ønsker om overtrædelse af normerne. Efter Mette Frederiksens tiltrædelse som statsminister, er der gennem flere tiltag, heriblandt en stor udskiftning af topembedsmænd, kommet en styrkelse af det politiske lag, hvor embedsværket holdes i snor. Det har dog medført kritik fra borgerlige politikere, der ønsker de nyan satte embedsmænd udskiftet grundet deres politiske fortid. I Danmark er der ikke ansat statssekretærer, men hvis embedsmænd i større grad bliver udskiftet efter regeringsskift, så vil det tage form som statssekretærer. Statssekretærerne ville kunne styrke det politiske lag over for embedsværket, men til gengæld kan det også medføre manglende sammenhæng i politikudviklingen i forhold til, hvad der kan lade sig gøre fagligt.

Konklusion

Ambitionen med dette speciale har været at undersøge de sidste 40 års udskiftninger af departementschefer for at kunne besvare problemformuleringen:

Er udskiftningen af departementschefer et udtryk for politisering af embedsværket?

Undersøgelsen af udskiftninger af departementschefer har taget sit udgangspunkt i Bo Smith-Udvalgets rapport og i Jørgen Grønnegaard, Robert Klemmensen og Niels Opstrups undersøgelse af udskiftningen af departementschefer 1950 – 2009, hvor specialets undersøgelse har skulle underbygge eller forkaste forskernes konklusioner.

Når udviklingen i udskiftning af departementschefer undersøges, er det vigtigt at besidde en forståelse for udviklingen i forholdet mellem minister og departementschef. Kort opsummeret har forholdet mellem minister og departementschef ændret sig meget siden Grundlovens indførsel. Det var ved systemskiftet i 1901, at der blev skabt en adskillelse mellem politik og administration, og departementschefen stod for den faglige rådgivning. Siden 1960'erne er der sket et skifte, hvor departementschefen har overtaget flere af ministerens opgaver grundet den øgede kompleksitet. Rådgivningen blev også mere politisk-taktisk, og departementschefen er en del af hele politikudviklingen.

For at kunne besvare specialets problemformulering, har der været anvendt forskellige teorier om forholdet mellem minister og departementschef. Teorierne om den parlamentariske styringskæde og samspilsmodeller er blevet anvendt til at undersøge, hvilket forhold der har været mellem minister og departementschef i forbindelse med udskiftningen af departementschefen, og hvem, der har besiddet mest magt i forholdet. Teorien om politisering er anvendt til at undersøge om der har været politisering i forbindelse med fratrædelsen og ansættelsen af departementschefer ved regeringsskifte, og i så fald, hvilken form for politisering. Teorien er blevet anvendt i sammenhæng med den indsamlede data om departementscheferne i ministerierne siden 1980.

Når der skal ansættes nye departementschefer, er det regeringens ansættelsesudvalg, som i sidste instans vælger departementschefen, og det er også ministrene, som afskediger departementschefer. Siden 1980 har der været 106 forskellige departementschefer og 117 udskiftninger. Der er dermed nogle departementschefer, som har bestridt stillingen i flere ministerier. Når perioderne for regeringsskifte og neutrale perioder sammenlignes, så bliver der i gennemsnit blevet udskiftet 0,5 flere om året ved regeringsskifte. Når der er korrigeret for udskiftninger af naturlige årsager, er der stadig flere udskiftninger ved regeringsskift end på andre tidspunkter. Det er dog svært at undersøge om

det større antal udskiftninger i forbindelse med regeringsskift skyldes politisering, da der er få offentlige informationer om dette emne. I specialet blev det dog analyseret, at baseret på den anvendte teori, har 14 procent af fratrædelser og ansættelser ved regeringsskift været politiserede, men det har ikke været muligt at fastslå sammenhænge mellem regeringsskift og politiserede fratrædelser og ansættelser. Dermed underbygger specialets undersøgelse af udskiftninger af departementschefer, Grønnegaards konklusion. Dog har der det seneste år været en markant stigning i politiserede fratrædelser og ansættelser, hvilket kan hænge sammen med Mette Frederiksen ønske om et styrket politisk lag i ministerierne og holde embedsværket i snor, så de ikke får for meget magt.

Den overordnede konklusion er dermed, at på baggrund af undersøgelse af regeringsskift og politiserede fratrædelser og ansættelser, har det ikke været muligt at finde en sammenhæng mellem disse. Det kan dog konkluderes, at der har været flere politiserede udskiftninger i forbindelse med regeringsskift de sidste 40 år, og det har været stigende. Desuden er der gennemsnitligt flere udskiftninger om året ved regeringsskifte end i neutrale perioder, så der kan derfor være en mulighed for, at det større antal udskiftninger i forbindelse med regeringsskift, skyldes politisering. Men da offentligheden ikke får mange informationer om det interne samarbejde i ministerierne, er det derfor ikke muligt med sikkerhed at konkludere om udskiftningerne er et udtryk for politisering af embedsværket.

Litteraturliste

Altinget (10. maj 2012a). *Brøchner ny departementschef i Skatteministeriet*. Altinget.dk.

<https://www.altinget.dk/artikel/broechnner-ny-departementschef-i-skatteministeriet> Besøgt: 10. maj 2020

Altinget (17. december 2012b). *Thyrring søgte ikke selv væk*.

Altinget (28. august 2019). *Martin Rossen*. <https://www.altinget.dk/person/martin-rossen> Besøgt: 20. maj 2020

Andersen, K. B. (25. maj 2011). *Nye departementschefer i Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet*. Altinget.

Andersen, H. S. og Rohde, T. S. (26. april 2020). *Ministerier er stoppet med at ansætte en særlig type pressechef - og det er ikke helt tilfældigt*. Berlingske. <https://www.berlingske.dk/politik/mini-sterierne-er-stoppet-med-at-ansaeette-en-saerlig-type-pressechef-og-det> Besøgt: 25. maj 2020

Arzrouni, C. (14. maj 2013). *Niels Lunde: Tre bud på Mette Frederiksens nye topchef*. Børsen

Betænkning 1354 (maj 1998). *Betænkning nr. 1354 - forholdet mellem minister og embedsmænd*. Finansministeriet.

Betænkning 1443 (Juni 2004) *Embedsmandens rådgivning og bistand - Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. Finansministeriet.

Berlingske (21. juli 2008). *I energiens højspændingsfelt*. Berlingske. <https://www.berlingske.dk/navne/i-energiens-hoejspaendingsfelt> Besøgt: 2. maj 2020

Beskæftigelsesministeriet (19. juni 2013). *Beskæftigelsesministeriet får ny departementschef*. Bm.dk

Binderup, J. (9. oktober 2011). *AKTUELT: topembedsmand med menneskeligt format*. Jyllands-Posten. Pp. 2

Bogason, P. (2013) *Forvaltning og stat*. Hans Reitzels Forlag. 5. udgave, 1. oplag.

Bo Smith-Udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og økonomforbundets forlag. 1. udgave, 2. oplag.

- Bruhn, M. (3. januar 2020). *Endnu en departementschef rykker til Finansministeriet: "Man kan kalde det en elefantkirkegård eller et paradis for eksperter"*. Altinget. <https://www.altinget.dk/artikel/endnu-en-departementschef-rykker-til-finansministeriet-man-kan-kalde-det-en-elefantkirkegaard-eller-et-paradis-for-eksperter> Besøgt: 4. maj 2020
- Brøndum, C. (16. september 1993). *Lynkarriere i et skrappt ministerium*. Berlingske Tidende. Pp. 9
- Bøgelund, E. (26. juni 2019). *Sådan bliver du departementschef*. DJØF bladet. <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2019/6/s-aa-dan-bliver-du-departementschef.aspx> besøgt: 6. maj 2020
- Casse, T. (2016) Simpel lineær regressionsanalyse, i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Pp. 265 – 282
- Christensen, J. G. (8. januar 2014). *Debat: Politisk udsat. Embedsfolk lever i en ny tid*. Politiken. Pp. 8
- Christensen, J. G., Christiansen, P. M. og Ibsen, M. (2017) *Politik og forvaltning*. Hans Reitzels Forlag. 4. udgave. 1. oplag.
- Christensen, J. G., Klemmensen, R. og Opstrup, N. (2014) *Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 27, No. 2, april 2014. Pp. 215 - 241
- Dagens Medicin (25. november 2011). *Okkels ny departementschef*. Pp. 8
- Dahlin, U. (7. januar 2014). *Departementschefen med den uheldige hånd i PET-sager*. Information. Pp. 4
- Dahlin, U. og Geist, A. (4. oktober 2011). *Integrationsministeriet: Et systemskifte i dansk udlændingepolitik*. Information. Pp. 6
- Den Offentlige (5. december 2013). *Kulturministeriet får ny departementschef*. Denoffentlige.dk
- Den Offentlige (22. september 2015). *Ny departementschef i Uddannelses- og Forskningsministeriet*. Denoffentlige.dk
- DR (31. maj 2013). *Thornings tidligere rådgiver bliver departementschef*. DR.dk

Eskholm, B. (8. februar 1994). *Mimi fyrer sin topchef*. B.T. Pp. 4

Finansministeriet (14. september 2015). *Nyt kodeks for embedsmænd i centraladministrationen*.

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2015/09/nyt-kodeks-for-embedsmaend-i-centraladm>

Besøgt: 24. april 2020

Flensburg, T. (16. januar 2002). *Farvel til top-embedsmand*. Politiken. Pp. 13

Friis, B. (24. november 1993). *Kortklubben må hun nok opgive*. Berlingske Tidende. Pp. 10

Fuglsang, J. (12. december 2019). *Agnete Gersing var forbudt for en børneminister*. Politiken

Fyns Amts Avis (23. marts 2011). *Tidligere DSBchef Henrik Hassenkam død*. Pp. 17

Gjertsen, M. N. (10. januar 2020). *Belejligt jobskifte og håndplukket efterfølger fortsætter styrkelsen af Statsministeriet*. Jyllands-Posten. Pp. 8

Groes-Petersen, H. (14. oktober 1993). *Job-skifte aftalt i lyn-tempo*. Politiken. Pp. 2

Grundtvig, A. (17. marts 1993). *Dagens portræt - Cyklende trafikchef i fuld fart*. Politiken. Pp. 2

Grøn, C. H. og Salomonsen, H.: Samspelet mellem politikere og embedsmænd i Sørensen, A. B., Grøn, C. H. og Hansen, H. F. (red.): *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, 2. udgave. København Hans Reitzels Forlag, kapitel 17, pp. 443-465

Hansen, R. L., Just, A. N. og Mansø, R. G. (22. oktober 2019). *Endnu en minister henter en embedsmand med fortid i Socialdemokratiet*. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/endnu-en-minister-henter-embedsmand-med-fortid-i-socialdemokratiet> Besøgt: 25. maj 2020

Hegelund, S. og Mose, P. (2011). *JAVEL, HR. MINISTER! - Topembedsmænds magt og ministrenes afmagt*. Gyldendal. 1. udgave. 2. oplag.

Holst, E. Q. (18. juni 2019a). *Holstein om departementschefes farvel: "Det er et klogt tidspunkt"*.

Altinget. <https://www.alinget.dk/artikel/finansministeriets-departementschef-stopper> Besøgt: 6. maj 2020

- Holst, F. J. (28. november 2019b). *Folketingets formand går ind i omstridt sag om ansættelser af pressechefer*. Altinget. <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/folketingets-formand-gaar-ind-i-omstridt-sag-om-ansaettelser-af-pressechefer> Besøgt: 20. marts 2020
- Holst, J. B. (9. januar 2020). *Mette Frederiksen henter gammel kending til topjob*. Ritzaus Bureau.
- Hussain, M. A. (2016) Datapræsentation og fordeling i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Pp. 235 – 249
- Hustedt, T. og Salomonsen, H. H. (2014) *Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies*
- Høj, I. (10. februar 1993). *Afholdt chef til tops*. Berlingske Tidende. Pp. 6
- Jenvall, L. (28. juni 2015). *Uffe Toudal skifter ministerium*. Altinget
- Justesen, A. (29. juni 2015). *Departementschefer flyttes rundt*. Altinget
- Jv.dk (27. november 2001). *Superministerier får nye chefer*. JydskeVestkysten
- Knudsen, T. (1995). *Dansk Statsbygning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave. 1. oplag.
- Knudsen, T. (2000). *Regering og embedsmænd - om magt og demokrati i staten*. Systime. 1. udgave, 1. oplag.
- Koch, P. B. og Bischoff, C. S. (2017). *Laster og dyder i embedsværk og forskning – en metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer*. Politica. Pp. 1 - 23
- Krarup, J. (9. februar 1993). *Ny chef i Statsministeriet*. Dagbladenes Bureau
- Kristeligt Dagblad (27. juni 2016). *Chef i Kirkeministeriet stopper*. Kristeligt Dagblad. Pp. 5
- Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. (2016) Samfundsvidenskabelige metoder, hvad er det? i Kristensen, C. J. og Hussain, M. A. *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Pp. 13 - 23
- Kulturministeriet (15. maj 2020). *Kulturministeriet får ny departementschef*. <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/kulturministeriet-faar-ny-departementschef/1/1/> Besøgt: 16. maj 2020

Kvist, J. (14. april 1994). *Partikammerat i top-stilling*. Ekstra Bladet. Pp. 32

Landbrugsavisen (3. juli 2015). *En departementschef i overskud*. Landbrugsavisen. Pp. 10

Lange, L. (10. september 2016). *Tidligere departementschef: Det værste er hvis vi ikke gør noget*. <https://www.altinget.dk/artikel/tidligere-departementschef-det-vaerste-er-hvis-vi-ikke-goer-noget> Besøgt: 4. april 2020

Larsen, J. S. (9. november 2004). *70 år i morgen: Topjurist på vej mod pension*. Jyllands-Posten. Pp. 8

Larsen, S. (15. maj 2001). *V-kritik af ny topchef*. Berlingske.dk.

Lauritzen, D. B. (9. januar 2020a). *Holstein: Ingen overraskelse, at Frederiksen skiller sig af med Kettel*. Altinget. <https://www.altinget.dk/artikel/holstein-ingen-overraskelse-at-frederiksen-skiller-sig-af-med-kettel> Besøgt: 17. maj 2020

Lauritzen, D. B. (10. januar 2020b). *Her er de syv departementschefer, der har skiftet job siden valget*. Altinget. <https://www.altinget.dk/artikel/her-er-de-syv-departementschefer-der-har-sagt-farvel-til-deres-ministerier> Besøgt: 17. maj 2020

Lauritzen, T. (5. juli 2012). *Erindringer fra Fiskeriministeriet 1976-1995*. Fiskeri Tidende. Pp. 20

Lautrup, J. (16. maj 2001). *Budgetbissen bliver borebisse*. B.T. Pp. 17

Loft, P. og Rosted, J. (2016) *Hvem har ansvaret? - Revner og sprækker i det danske embedsværksystem*. Gyldendal A/S. 1. udgave, 1. oplag.

Lopes, C. (18. maj 1994). *VS er blevet lagt på hylden*. Berlingske Tidende. Pp. 7

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. *SPOT - Det statslige topledertalentforløb*. <https://www.medst.dk/arbejdsmraader/ledelse/program-for-ledelsesudvikling-i-staten-plus/topledertalenter/> Besøgt: 27. maj 2020

Mortensen, S. (26. januar 1991). *Engell suspenderer departementschef*. B.T. Pp. 18

Nielsen, P. H. *VK-æraens departementschefer - troldmændene fra Oz*. Tidsskriftet Politik. Pp. 39 – 48

Nielsen, H. J. (8. januar 1997). *Dyb uenighed bag afskedigelse*. Berlingske Tidende.

Nielsen, M. (6. september 2005). *Miljø-Connie sparker sin topchef ud*. Ekstra Bladet.

Peters, B. G. (2013) Politicization: What is it and why should we care? i Neuhold, C.

Vanhoonacker, S. og Verhey, L. *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*.

Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, Pp. 12–24.

Peters, B. G. og Pierre, J. (2004) Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences i

Peters, G. B. og Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The quest for control*. Pp. 1 – 14

Politiken (16. juni 1983). *Direktørskifte i Udenrigsministeriet*. Politiken. Pp. 6

Politiken (29. november 1983). *Ny miljøchef*. Politiken. Pp. 9.

Politiken (2. maj 1984). *Minister gør modstander til topchef*. Politiken. Pp. 7

Politiken (4. januar 2017). *DEPARTEMENTSCHEF*. Politiken. Pp. 10

Politiken (10. august 2019). *Mette F. forsvarer omstridt post til personlig rådgiver og siger, at hun vil udbrede modellen*. Politiken. <https://politiken.dk/indland/politik/art7327090/Mette-F.-forsvarer-omstridt-post-til-personlig-r%C3%A5dgiver-og-siger-at-hun-vil-udbrede-modellen> Besøgt: 1. juni 2020

Poulsen, B. (2005) *Nye tider, nye roller? - Embedsmandsroller i den danske centraladministration*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave, 1. oplag.

Regeringen. *Oversigt over faste regeringsudvalg*. http://www.stm.dk/p_8011.html Besøgt: 6. maj 2020

Restrup, A. K. (14. marts 2015). *Ekspert: Ny departementschef vil spille minimal rolle*. Kristelig Dagblad. Pp. 4

Ritzau (17. februar 1994). *En stærk mand i chef-stolen*. Ritzaus Bureau

Ritzau (6. juni 2001). *Ny departementschef i Trafikministeriet*. Ritzaus Bureau.

Ritzau (22. marts 2011). *Ny topembedsmand til Lars Barfoed*. Ritzaus Bureau.

Ritzau (21. marts 2012). *Loft vender næppe tilbage*. Ritzaus Bureau.

Ritzau (31. januar 2013). *Henrik Studsgaard er Miljøministeriets nye chef*. Ritzaus Bureau.

Ritzau (4. marts 2020). *Beskæftigelsesministeriet får ny departementschef*. Ritzaus Bureau

Svendsen, J. (18. december 2015). *Usædvanligt magtskifte i forsvarstoppen*. Politiken. Pp. 8

Socialministeriet (11. august 2011). *Ny departementschef til Socialministeriet*. Sm.dk

Tofte, L. R. (4. marts 2020). *Pressechef i Finansministeriet smækker med døren: "svær stilling, hvis man ikke er professionel socialdemokrat"*. DR. https://www.dr.dk/nyheder/politik/pressechef-i-finansministeriet-smaekker-med-doeren-svaer-stilling-hvis-man-ikke-er?cid=soc_facebook_drnyheder_post_pwwdygiu&fbclid=IwAR34z91CgweIiTI-YI8sKSZUD_fyrIqyp_QKqO81QwPkJXZLu-miiZhU4GHM Besøgt: 24. maj 2020

Tüchsen, H. (9. december 1994). *Fra ministerium til Nationalbanken*. Berlingske Tidende. Pp. 3

Vincent, C. og Hansen, M. S. (4. januar 2017). *Ambassadør bliver ny departementschef i Kirkeministeriet*. Kristeligt Dagblad. Pp. 4

Winther, B og Burhøj, P. (2016). *Beskæftigelsesminister* i Winther, B. og Burhøj, P. *Mette F.* Berlingske Forlag. Kapitel 9 ("Beskæftigelsesminister"). Pp. 163-182