

Ministerbetjening i Sverige

Den svenske model for ministerbetjening er meget forskellig fra den danske, men den er ligesom den danske udviklet over en ganske lang periode med gradvise tilpasninger. Noget kan tyde på, at den svenske model i fremtiden vil indebære en dobbelt politisering: Sverige har mange politisk ansatte embedsmænd – ca. 200 i alt – samtidig med at grænsedragningen mellem ikke-politiske og politisk ansatte embedsmænd er under pres.

■ AF LEKTOR BIRGITTA NIKLASSON,
STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN,
GÖTEBORGS UNIVERSITET &
PROFESSOR PETER MUNK CHRISTIANSEN,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS
UNIVERSITET

Det svenske regeringskansli (RK) består af 11 fagministerier, Statsrådsberedningen (Statsministeriet) samt en forvaltningsafdeling. I alt omkring 4.700 mennesker arbejder her. Den vigtigste opgave for RK er at bistå regeringens ledelse af landet.

Der arbejder tre forskellige grupper i Regeringskansliet: ministre (statsråd), politiske embedsmænd og ikke-politiske embedsmænd. Ministrene leder arbejdet i det departement, de er placeret i, men alle større politiske beslutninger træffes af regeringen som et kollektiv. Der kan være flere ministre i samme departement (i alt er der pt. 24 ministre). Socialdepartementet har eksempelvis en socialminister, en socialforsikringsminister, en civil- og boligminister samt en børne- og ældreminister. I disse tilfælde har en af ministrene det overordnede ansvar for driften af departementet. Det er departementschefen – for nu at øge sprogforvirringen i sammenligningen med Danmark. Lederen af hele RK er statsministeren. Forvaltningsafdelingen har det overordnede ansvar for personaleforhold, økonomi og RK's infrastruktur. Afdelingen ledes af forvaltningschefen, som er en ikke-politisk embedsmand.

Ministrene har til sin hjælp en stab, som består af politisk udpegede embedsmænd, herefter blot politiske embedsmænd. Disse kan være *statssekretærer*, *stabschefer*, *planlægningschefer*, *politisk sagkyndige* (politisk sakkunniga), *pressechefer* eller *pressemedarbejdere*. I denne artikel fokuserer vi på de politiske embedsmænds rolle og deres udvikling. Afslutningsvis diskuterer vi de politiske embedsmænds fremtid set i lyset af den aktuelle politiske debat.

Ansættelsesvilkår for politiske embedsmænd

Politiske embedsmænd er ansat på en særlig kontrakt, politikeraftalen, ifølge hvilken de er knyttet til en bestemt politiker. Træder ministeren tilbage, stilles den politiske embedsmand frit. I gennemsnit varer en politisk embedsmands ansættelse ved RK tre år, men den er ofte længere for statssekretærer og kortere for politisk sagkyndige.

Ved fratrædelse er en statssekretær, som rekrutteredes fra en højtstående offentlig stilling, eksempelvis som generaldirektør for en statslig myndighed, garanteret en ny stilling på samme niveau. Derudover har statssekretærer, som har været ansat i mindst et år, ret til et fratrædelsesvederlag, som svarer til maksimalt 24 måneders løn, og 12 måneder, hvis ansættelsen har været i mindre end et år. De øvrige politiske embedsmænd har ret til 12 måneders fratrædelsesvederlag, hvis ansættelsen har været mindst seks måneder, og 6 måneders fratrædelsesvederlag, hvis ansættelsen har været mindre end seks måneder. I alle tilfælde tilpasses fratrædelsesvederlaget til muligt aktuelt erhvervsarbejde.

Forskellige typer politiske embedsmænd

I 2010 var der i alt 191 politisk ansatte ved RK. Fordelingen på de forskellige departementer varierer med antallet af ministre i departementet, ministrenes status og departementernes sagsområder, men hver minister har mindst en statssekretær, en pressesekretær og to politisk sagkyndige. Ministre, som også er partiledere, eller som har ansvaret for særligt store politikområder, har en større politisk stab.

Statssekretærene indtager en absolut nøgleposition i RK. Tidligere statsminister Göran Persson har eksempelvis udtalt følgende om statssekretærene: ”Bagved hver succesrig minister står en dygtig statssekretær. Og bagved enhver minister, som ikke har succes, står som regel en mislykket statssekretær”. Statssekretærenes centrale rolle beror dels på, at de formelt er ministerens nærmeste underordnede, dels på at de er den eneste



→ SIDE 26

gruppe, som formelt har såvel en politisk opgave som et administrativt ansvar. De udgør forbindelsen mellem regeringen og departementerne. Mens ministrenes opgaver først og fremmest er udadvendte, har statssekretærene ansvaret for den daglige drift af departementerne. Det er statssekretærene, som i praksis leder og samordner RK's virksomhed. Det indebærer, at statssekretærene har ansvaret for de enkelte departementers økonomi og personale.

Statssekretæren har ansvaret for, at departementerne leverer det beslutningsgrundlag, som regeringen efterspørger for at kunne gennemføre sin politik. Samtidig er det statssekretærens opgave at påse, at personalet har acceptable arbejdsvilkår og ikke overbelastes af eventuelt overentusiastiske ministre. Statssekretærens primære loyalitet ligger dog hos ministeren, som statssekretæren er politisk rådgiver for. Statssekretæren må sikre, at samarbejdet med ministeren er velkoordineret, og at statssekretær og minister sender de samme styringssignaler til embedsværket.

Andre politiske embedsmænd, som også har en koordinerende rolle, er stabscheferne og planlægningscheferne. I modsætning til statssekretærene indgår de dog ikke i RK's linjeorganisation. De har således ingen formel autoritet i forhold til de ikke-politiske embedsmænd. Deres opgave er i stedet rettet mod de politisk sagkyndige. Stabs- og planlægningschefernes opgave er at samordne arbejdet i den politiske stab. De fungerer derfor som forbindelse mellem den politiske stab og ministrene. De har også til opgave at opretholde adskillelsen mellem de politiske og de ikke-politiske embedsmænds arbejdsopgaver ved at sikre, at de politisk sagkyndige ikke blander sig i opgaver, som havner på de ikke-politiske embedsmænds bord.

De politisk sagkyndige udgør den største gruppe blandt de politiske embedsmænd. Gruppen består overvejende af unge, loven- de partimedlemmer med høj uddannelse, dog ofte lavere end de ikke-politiske embedsmænd. Gennem jobbet som politisk sagkyndig prøves og skoles de med henblik på mere krævende opgaver i fremtiden. Deres opgave er at bistå ministrene i det politiske arbejde. Det indebærer blandt andet at holde ministeren opdateret på opgaver, som er på den politiske dagsorden, opdatere ministeren i spørgsmål, som må forventes at komme på den politiske dagsorden inden for en overskuelig fremtid, fremskaffe dokumentation,

bistå med politiske analyser og rådgivning, skrive taler og debatartikler, besvare breve, planlægge og deltage i rejser mv.

Hver politisk sagkyndig tildeles et bestemt politikområde. Nøjagtigt hvad de politisk sagkyndige skal beskæftige sig med, bestemmes af ministeren eller planlægningschefen. Statssekretæren har ikke noget formelt ledelsesansvar for den politiske stab. Tanken er altså ikke, at politisk sagkyndige skal fungere som "ministatssekretærer", som statssekretærene kan delegerer en del af deres opgaver til, men sådan fungerer det indimellem i praksis. Det indebærer, at politisk sagkyndige, som ikke har nogen formel autoritet i forhold til ikke-politiske embedsmænd, indimellem koordinerer de ikke-politiske embedsmænds arbejde på et mandat fra statssekretæren.

Den gruppe af politiske embedsmænd, som tilbringer mest tid med ministeren, og som ofte er en af dem, som kender ministeren bedst, er pressesekretæren og pressechefen (kun ministre, som er partiledere, har en pressechef), som er ansvarlige for ministerens mediekontakter. Præcis som de politisk sagkyndige forventes pressesekretæren og pressechefen at holde ministeren opdateret om, hvad der sker i medierne. Deres opgave er også at forsøge at påvirke mediernes billede af departementernes og ministrenes virksomhed, eksempelvis ved at få ministerens budskab til at tage sig fordelagtigt ud i medierne.

Pressecheferne og pressesekretærene må derfor have indsigt i, hvordan medierne fungerer, og de rekrutteres ofte blandt journalister. De må have et tæt kendskab til ministerens standpunkter og også til ministerens privatliv, så de kan forudse og imødegå alle de vinkler, som medierne kan tænkes at anlægge på ministeren. Pressesekretærenes og pressechefernes arbejde indebærer udformning af pressemeddelelser, tale med journalister, følge ministeren på rejser mv.

Samordning af ministerbetjeningen

Hvad angår samordningen af ministerbetjeningen mellem forskellige departementer, så mødes de forskellige medlemmer af de politiske stabe samtidig med, at regeringen holder møde hver torsdag. De politiske embedsmænd, der i hovedsagen arbejder med politisk rådgivning (dvs. stabs- og planlægningschefer og politisk sagkyndige), mødes for sig, ligesom pressesekretærene gør det. Statssekretærene har i stedet fælles arbejdsfrokoster og indimellem internat.

Der findes derimod ingen fælles struktur for, hvordan den politiske rådgivning til de enkelte ministre er organiseret. Den tilpasses efter departementernes størrelse og efter ministerens og statssekretærens ønsker. Der kan dog identificeres nogle mønstre.

For det første mødes den enkelte stabs medlemmer jævnligt. For nogle departementer er det hver dag, mens det er sjældnere for andre, men der er mindst stabsmøde en gang om ugen. I visse departementer deles stabsmødet op i mindre grupper afhængig af den samlede stabs størrelse. Graden af formalitet på møderne varierer, men de spørgsmål, som drøftes, er den forudgående uges arbejde og den kommende uges opgaver, herunder hvilke opgaver der skal forberedes, hvilke møder ministeren skal deltage i mv.

For det andet tager statssekretæren en runde, hvor han eller hun diskuterer relevante spørgsmål med samtlige enheder i departementet. Normalt deltager såvel politiske som ikke-politiske embedsmænd. På disse møder besluttes, hvilke spørgsmål embedsmændene skal arbejde videre med, og hvilke spørgsmål der bl.a. skal løftes op til næste ugemøde med ministeren. Denne runde er altså et vigtigt instrument til at sikre, at alle opgaver er ordentligt forberedte, når de forelægges ministeren. Derudover bidrager runden til, at den politiske stab får et godt overblik over departementets arbejde samtidig med, at embedsmændene får politisk og faglig feedback.

Runden kan illustrere et af den politiske rådgivnings dilemmaer, som endog har demokratiske aspekter. Formålet med runden – og en stor del af den politiske stabs hele eksistensberettigelse – er naturligvis at reducere ministerens arbejdsbyrde ved at foretage prioriteringer. De politiske embedsmænd har dog ikke noget selvstændigt politisk mandat; deres opgave er helt knyttet til ministeren. En forsvarlig varetagelse af denne gatekeeperrolle i forhold til ministeren forudsætter derfor, at de politiske embedsmænds prioriteringer og styringssignaler falder sammen med ministerens.

Der må som mindstemål stilles to krav, for at systemet kan være legitimt: 1) de politiske embedsmænd må ikke drive en agenda, som ikke er helt overensstemmende med ministerens, og 2) de ikke-politiske embedsmænd bør ikke efterfølge ønsker fra den politiske stab, hvis de har mistanke om, at ønskerne ikke er forankret hos ministeren. Så længe

disse to normer styrer alles adfærd, udgør forekomsten af politiske embedsmænd ikke en demokratisk trussel. Anna Ullström hævder tværtimod: ”De mekanismer, som regulerer, hvordan de politisk sagkyndige deltager i styringen, gør, at ... ministerens styring af departementerne ... styrkes”.¹

For det tredje skal også ministrenes eksterne kontakter, som for en stor dels vedkommende varetages af pressemedarbejdere samordnes med de upolitiske informationskanaler, som også findes på RK, nemlig departementernes informationsenheder samt Information Rosenbad. Sidstnævnte er en del af Forvaltningsafdelingen og har til formål at ”udvikle, samordne og formidle intern og ekstern information om regeringens arbejde og Regeringskansliets virksomhed”. Formelt adskiller denne opgave sig fra pressechefernes og pressesekretærernes opgaver, som ikke bare består i at informere, men også at formidle og forklare regeringens ”ønsker, politiske forslag og budskaber”.² Forskellen i opgaver mellem de politiske og de ikke-politiske embedsmænd leder på dette punkt ganske naturligt til, at grupperne har forskelligt perspektiv på, hvordan regeringens og RK’s virksomhed skal fremstilles på hjemmesider og andet informationsmateriale. Anna Ullström noterede som eksempel om sin tid som politisk sagkyndig på RK, at ”[m]ens pressesekretærene ville spidse det politiske indhold i informationen, ville embedsmændene holde den så neutralt som muligt”.

De politiske staves udvikling og fremtid

Statssekretærene er den gruppe politiske embedsmænd, som har fungeret længst. Positionen blev allerede oprettet i 1917, men i begyndelsen var den ikke udtalt politisk. Det blev dog efterhånden tydeligt, at der ofte var en ideologisk kobling mellem statssekretæren og den siddende regering, især i Finansdepartementet, men det hævdes i politiske erindringer udgivet så sent som i 1960’erne, at statssekretæropgaven først og fremmest er upolitisk. I 1976 kom – samtidig med det første skifte fra en socialdemokratisk til en borgerlig regering i 40 år – det definitive signal om, at statssekretærene var politisk rekrutterede. For første gang blev samtlige statssekretærer udskiftet i forbindelse med et regeringsskifte. Tidligere forblev nogle af statssekretærene altså i tjenesten, selv når regeringen tabte et valg, på samme måde som de ikke-politiske embedsmænd. Efter 1976 har det ikke længere været muligt. Det indebar dog ikke, at statssekretæren nødvendigvis var medlem af et regeringsparti. I

→ SIDE 28

1971 var 46 pct. af statssekretærene medlem af et af regeringspartierne. Det ændrede sig dog efter, at positionen blev eksplicit politisk. I 1990 opgav samtlige statssekretærer, at de var medlem af et politisk parti, der havde del i regeringsmagten.³

At stabs- og planlægningscheferne kom til omkring 1965 hænger tæt sammen med det voksende antal politisk sagkyndige, jf. nedenfor. Med flere politisk sagkyndige opstod der et behov for at samordne arbejdet i den politiske stab. Denne opgave faldt på stabs- og planlægningscheferne. De kom dog også af andre grunde; især at man ville forbedre karrieremulighederne for de politiske embedsmænd. Som nævnt ovenfor er opgaven som politisk sagkyndig et tidligt trin i karrieren. Indimellem rekrutteres unge partisympatisører umiddelbart efter afsluttet eksamen fra universitetet, hvor de ofte har været politisk aktive. Det indebærer, at der er meget stor forskel med hensyn til alder, kompetence og ledererfaring mellem politisk sagkyndige på den ene side og statssekretærer og ministre på den anden. Selv om opgaven som politisk sagkyndig var tænkt som en planteskole for fremtidige politikere, er det ikke muligt at rekruttere personer direkte fra gruppen af politisk sagkyndige som statssekretærer. For at kunne holde på lovende, unge politisk sagkyndige og for at kunne forbedre mulighederne for at rekruttere nogle lidt ældre og mere erfarne som politisk sagkyndige indførte man mellemkategorien stabs- og planlægningschefer. Foruden samordningen af den politiske rådgivning til ministeren anvendes de ofte til at løse kvalificerede analyse- og udredningsopgaver.

De politisk sagkyndige gjorde deres entre på RK i midten af 1900-tallet. Der er ingen officielle oplysninger om, hvor stor denne gruppe var inden midten af 1980'erne, hvor den blev opgjort til 17 personer. Ti år senere var antallet vokset med næsten 350 pct. til 59 personer, og antallet fortsatte med at stige i yderligere 10 år. Man nærmede sig efterhånden 200 politiske embedsmænd. Omkring 2005 opstod der en intens offentlig debat om de politiske embedsmænd. Både politikere og forskere udtrykte bekymring over gruppens størrelse og vækst. Resultatet blev en opbremsning af stigningen. I dag arbejder ca. 130 politisk sagkyndige på RK og altså i alt ca. 190 politiske embedsmænd.

Der har samtidig været et stigende pres for

flere politiske embedsmænd. De seneste 10 år er det sket en øget politisering af Statsministeriet (Statsrådsberedningen), hvor antallet af ansatte er vokset fra ca. 50 til ca. 200. Forklaringen er dels flere opgaver, dels at antallet af politiske embedsmænd er øget. Sverige har siden 2006 været ledet af koalitionsregeringer, som kan tænkes at øge behovet for mere koordination og dermed behovet for politisk rådgivning. Og før 2006 blev Sverige regeret af en socialdemokratisk mindretalsregering, som havde et tæt samarbejde med Miljøpartiet og Venstrepartiet, hvilket blandt andet førte til dannelsen af nye samarbejdskanslier, som overførtes til Finansdepartementet, hvor politisk sagkyndige fra samarbejdspartierne var repræsenteret.

Et tydeligt tegn på, at Statsministeriets samordningsfunktion er blevet styrket, er indretningen af Samordningskansliet i 2007. Det består af fire statssekretærer, en fra hvert af koalitionspartierne og ca. 20 politisk sagkyndige. Opgaven er at gennemføre en sidste samordning af alle politiske forslag, inden de sendes til regeringen for en formel beslutning. Dette er altså et ekstra lag af samordning, som er lagt oven på den almindelige samordning, som altid sker mellem departementer, som er involveret i en sag.

Foruden en øget koordination inden for RK er der også tydelige tegn på, at RK's samordning af den eksterne kommunikation – den politiske såvel som den mere faglige – er blevet styrket. I takt med mediernes stigende rolle for politisk granskning og dagsordensfastsættelse har den eksterne kommunikation med medierne fået øget betydning, hvilket blandt andet kan ses af det voksende antal pressechefer og pressesekretærer på RK. Præcis som de politisk sagkyndige var pressesekretærene der allerede i 1970'erne, men der var ganske få af dem. Omkring 1975 kan de estimeres til 10 i alt. I dag er der 34 politisk udpegede ansatte, som arbejder med pressestøtte til ministrene. I 2010 udnævntes endda en særskilt statssekretær med ansvar for kommunikation og dialog. Denne statssekretær er placeret i statsministerens politiske stab i Statsministeriet.

Den aktuelle debat

Konsekvenserne af RK's styrkede eksterne kommunikation har været stærkt diskuteret i de svenske medier i de senere år. Paradoksalt nok hævder journalister, forskere og almindelige mennesker, at det er blevet sværere at komme i kontakt med såvel politikere som embedsmænd. Alle spørgsmål til RK henvi-

ses konsekvent til pressesekretærer og informationsmedarbejdere, hvilket kan ses som en indskrænkning af kanalerne ind til RK.

Der har også været klager over, at det er svært eller tager urimeligt lang tid at få adgang til informationer, som RK har pligt til at udlevere. Journalister, som beder om information, må ofte vente så lang tid, at artiklen ikke længere er relevant, når de endelig får adgang til det ønskede materiale.

Trods voksende kritik er der intet, der tyder på, at regeringen skifter kurs. I en ny intern rapport om kommunikationsvirksomheden på RK foreslås det blandt andet, at man i Statsministeriet skal indrette et nyt kansli (SB Komm), som skal ledes af en ikke-politisk kommunikationsdirektør. Hovedopgaven skal være at "arbejde for en samordnet, formålstjenlig og effektiv kommunikationsstøtte i RK, hvad angår såvel intern som ekstern kommunikation".

SB Komm og kommunikationsdirektøren er bare et af flere forslag, som skal sikre, at flere ikke-politiske embedsmænd skal have ansvar for RK's kommunikation. Umiddelbart skulle man tro, at en sådan udvikling vil føre til mindre politisering af information, som udgår fra RK, men det er langt fra selvindlysende. I samme udredning foreslås nemlig også, at man ikke længere skal skelne mellem de informationsopgaver, som hhv. politiske og ikke-politiske embedsmænd arbejder med. "Den nuværende beskrivelse af sondringen mellem politisk og ikke-politisk kommunikation i relation til politiske hhv. ikke-politiske embedsmænd bør udgå", står der⁴. Man kan tolke forslaget som en konsekvens af en erkendelse af, at RK er en politisk organisation, og at al information om RK's virksomhed derfor kan have politiske konsekvenser. Det hedder videre: "At give informationsmedarbejderne i RK den opfattelse, at de skal arbejde med upolitisk information, er at bede om konflikter og forkerte forventninger".

Virkeliggørelsen af forslaget vil være et brud med en svensk tradition, fordi det vil åbne for en helt ny type politisering. Den form for politisering, som tidligere er foregået på RK, er rekruttering af politiske embedsmænd – embedsmænd, som formelt har været holdt adskilt fra det øvrige embedsværk, både når det gælder tjenesteforhold og arbejdsopgaver. Den form for politisering, som nu diskuteres, handler om politisering af ikke-politiske embedsmænds arbejdsopgaver på en måde,

som kan minde om situationen i Danmark. Den svenske centraladministration er således ved at udvikle sig i retning af at være politiseret både i den forstand, at der findes et stort antal politisk ansatte embedsmænd og i den forstand, at grænsedragningen mellem politiske og ikke-politiske embedsmænd viskes ud. ■

1) Anna Ullström (2011). *Styrning bakom kulliserna: Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*. Stockholm: Statsvetenskapliga Institutionen.

2) *Information för politiker i Regeringskansliet 2002: 85*. Regeringskansliet.

3) Anders Ivarsson Westerberg og Cajsa Niemann (2007). *Vägar till makten: statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar*. Stockholm: Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.

4) *Översyn av kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet: 23-4*. Statsrådsberedningen, oktober 2011.