

Notat

Ministerielle karrierer

Af Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Niels Opstrup, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
November 2025



Magtudredningen 2.0

"I must not spend time on the qualities upon which discrimination should be exercised. To some extent earlier training may be taken into account-to a much larger extent the service given in more recent days. Sound judgment, quickness of despatch, capacity to advise, adaptability to circumstance, tactful handling of men, the ability to hear everything and say nothing, are qualities to be sought for. These may be found within or outside the department in which the present vacancy exists, and in the majority of cases the fitness of the candidate will outweigh the mere question as to where he is at present located."

(Sir William Hart 1930)

Veje til magt og myndighed

Embedsfolk indtager en central position i det politisk-administrative system. Som medarbejdere og chefer i centraladministrationen spiller de en dobbeltrolle som dem, der udmønter regeringens politik i administrativ praksis, således som den er lagt ned i lovgivningen og finanslovens bevillinger, samt som støtter og rådgivere for regeringen og de enkelte ministre i alt, hvad de foretager sig i embeds medfør.

Det er roller, som er forlenet med formel myndighed og uformel magt. Derfor er spørgsmålene om, hvilken karrieremæssig baggrund ministeriernes embedsfolk har, og hvordan man kan undersøge den, i sig selv interessante (Veit 2025a): Hvad har de med i bagagen i form af erfaringer fra deres eget arbejdsliv, og hvad ligger der i deres personlige baggrund, først og fremmest gennem uddannelsen? Politologisk tager interessen imidlertid til, når endnu et spørgsmål bliver stillet og besvaret: Hvordan forløber deres karrierer? Hvilke konsekvenser har embedsfolkenes karrieremæssige baggrund for deres arbejde og adfærd? Ja, har den konsekvenser?

Dette notat belyser disse spørgsmål.

Klassiske embedsmænd og nutidige embedsfolk

Dansk centraladministration bygger på traditioner med lange historiske rødder. Den er derfor præget af nogle grundtræk, som ligger fast. Vigtigst er det rodfæstede meritbureaukrati, hvor stillinger på alle niveauer forudsætningsvis bliver besat efter en vurdering af ansøgernes faglige kvalifikationer. Lige så vigtig er den institutionelle ramme for ansættelse og arbejde, som er kombinationen af ministerialsystem og ministerstyre. Ministerialsystemet indebærer centraladministrationens opdeling i en række sideordnede ministerier

(ressorts); ministerstyret befæster ministrenes position som politiske forvaltningschefer for hvert af disse ressortområder.

Inden for denne tradition må man sondre mellem den klassiske embedsmand og nutidens embedskvinde/-mand (Christensen 2024). Den klassiske embedsmand var ansat som tjenestemand på livstid. Ansættelsesområdet var snævert afgrænset til ministeriet, og en livslang karriere kunne forløbe – og gjorde det ofte – inden for ministeriet. Den klassiske embedsmand var enten jurist eller havde anden videregående uddannelse (ingeniør, læge mv.) eller en etatsuddannelse (DSB, forsvaret, politiet, postvæsenet, skat og told). Og ja en mand.

Nutidens embedskvinde/-mand er sjældent ansat som tjenestemand. Det er faktisk kun ministeriernes departementschefer, der er ansat som tjenestemænd på åremål, indtil de efter en årrække glider over i permanent ansættelse. Det forudsætter dog, at deres ansættelse ikke bliver bragt til ophør forinden. Andre embedskvinder-/mænd er ansat enten efter kollektiv overenskomst eller på individuel kontrakt (cheferne) (DJØF 2023). Der er ingen antagelse om livslang ansættelse. Tværtimod er ansættelsesområderne udvidet. De er for embedsfolk i ministeriernes departementer, dels ministeriet, hvor de her og nu er ansat, inkl. underliggende styrelser, myndigheder og institutioner dels andre ministeriers departementer. Den gamle skarpe sondring mellem departementernes jurister og styrelsernes specialister har yderligere mistet sin relevans. En forklaring er, at kandidater med andre samfundsvidenskabelige uddannelser end jura, fortrinsvis økonomer og politologer, er kommet til; en anden, at etatsuddannelserne som rekrutteringsgrundlag for en ministeriel karriere er forsvundet, når man ser bort fra officerskorpset; en tredje, at samfundsvidenskabelige kandidater med departemental baggrund i høj grad beklæder ledelsesposter i styrelserne (Christensen 2024; Christensen og Opstrup 2025).

Tidligere tiders centraladministration byggede på en forudsætning om arbejdet som embedsmand som en livslang ministeriel karriere. Det var også i høj grad praksis, ligesom praksis var, at ministerielle chefer, herunder også ledende embedsmænd defineret som embedsmænd over kontorchefniveau i departementer, styrelser og generaldirektorater altovervejende havde arbejdet sig op igennem hierarkiet inden for et og samme ministerium (Christensen 1980: 290-302).

Ansættelse uden for centraladministrationen tidligere i karriereforløbet forekom, hvad enten det drejede sig om andre grene af den offentlige forvaltning/sekter eller privat ansættelse. Begge dele var dog undtagelsen. Enkelte ministerier med en stærk juridisk tradition

(Indenrigsministeriet og Justitsministeriet) førte således en personalepolitik, som indebar udstationering uden for ministeriet, det være sig i offentlige stillinger eller f.eks. på et advokatkontor. Det var også op i 1960'erne sådan, at fuldmægtige i ministerierne kunne have såkaldte formiddagsstillinger, hvor f.eks. embedsmænd i Indenrigsministeriets kommunekontor samtidig arbejdede deltids i en af de kommunale organisationer.

Tiderne er skiftet. Det gælder generelt på arbejdsmarkedet og således også i centraladministrationen og resten af den offentlige forvaltning. Der er for centraladministrationen tale om et villet skifte (Betænkning nr. 786 1976). Det har sine rødder hos såvel ledelse som medarbejdere, hvor begge sider har tilstræbt mere fleksible ansættelsesformer. Det er i øvrigt et internationalt fænomen (OECD 2023). Men hvordan tager de sig ud, og hvilke konsekvenser har de? Det forbliver ubesvarede spørgsmål, som dette notat *de/vist* besvarer. Det lille forbehold er vigtigt, for der er rigtig meget på dette felt, som forbliver ubelyst. Det gælder også internationalt.

Tjenestemandsrationalitet

Der er en omfattende videnskabelig litteratur, som beskæftiger sig med forvaltningens personel. Det er i høj grad et internationaliseret felt, hvis fokus er på ansættelsespolitik og ansættelsessystemer. Det er her benævnt tjenestemandsrationalitet, fordi der er tale om et felt, hvor politiske ræsonnementer, standsinteresser, praktiske erfaringer og principielle overvejelser med hensyn til forvaltningens indretning er blandet sammen med forvaltningsteori og indsigter fra empirisk forskning. Det ville være forkert at tale om en teori, selv om rationalitet på mange måder udgør et sammenhængende tankesæt. Bemærk i den sammenhæng to ting: Rationalitet har historiske rødder, der går tilbage til en tid, hvor forvaltningens opgave i høj grad var regeladministration og i mindre grad policyanalyse, politikudvikling og politisk rådgivning. Bemærk også, at litteraturen helt op til nutiden lider af en vis politikforskrækkelse, som sætter sig i dels en frygt for, at politikerne blander sig i embedsfolkenes dispositioner, dels en frygt for, at de samme embedsfolk bliver trukket for langt ind i den politiske proces.

Forskningen på området beskæftiger sig for det første med, i hvilket omfang den offentlige forvaltnings chefer og medarbejdere er ansat på vilkår, som svarer til den klassiske tjenestemand. Det vil sige, om de er ansat og forfremmet efter faglige kvalifikationer, i livsvære stillinger og gennem lovgivningen beskyttet mod afskedigelse samt økonomisk sikret gennem en pension. For det andet med ansættelsesformernes konsekvenser for regeringsførelsen, og litteraturen arbejder her ud fra en hypotese om, at tjenestemand-

systemer har en positiv indflydelse på regeringsførelsens kvalitet sammenlignet med andre systemer. For det tredje er der en overvejende historisk forskning, som beskæftiger sig med tjenestemandssystemers udvikling og udbredelse sammenlignet med andre ansættelsessystemer.

Tjenestemandssystemerne er blevet til gennem ofte langvarige politiske kampe om indretningen af den offentlige forvaltning og også gennem principielle overvejelser om, hvordan man etablerer et embedsapparat, som understøtter demokratiet (Ingraham 1995; Jann og Veit 2021; Silberman 1993). Det er imidlertid også systemer, som varierer i deres præcise udformning (Choi og Whitford 2011; Selden 2012). Der er således systemer, hvor udnævnelse og forfremmelse er henlagt til uafhængige tjenestemandskommissioner (civil service commissions), og andre systemer, hvor ansættelsesmyndigheden ligger hos de offentlige arbejdsgivere, altså i sidste instans hos forvaltningens politiske ledelse. Der er yderligere systemer, hvor rekruttering sker efter særlige prøver (f.eks. EU-kommissionen), og andre, hvor det sker efter en ansøgningsprocedure, hvor den rekrutterende myndighed vurderer ansøgernes kvalifikationer på grundlag af eksamenspapirer, referencer og samtaler. Der er endelig forskel på systemer, som er lukkede over for udveksling med andre dele af arbejdsmarkedet, og systemer, som er åbne over for ansættelsesforløb, som krydser grænsen mellem den ministerielle forvaltning og andre dele af arbejdsmarkedet.

Der er desuden en sondring mellem systemer, hvor embedsfolk med tjenestemandstatus slet ikke kan afskediges, og systemer med adgang til at foretage diskretionære, sagligt begrundede afskedigelser, hvor tjenestemændene er økonomisk sikret gennem deres lovfæstede pensionsordning. Det første gælder i Tyskland, det andet i Danmark. Endelig er der grundlæggende meritbaserede tjenestemandssystemer, hvor regeringen i varierende, men dog begrænset omfang kan foretage udnævnelser efter partipolitiske kriterier (Askim, Bach og Christensen 2024; 2025; Veit 2025b). Det sidste er værd at bemærke. For der er en tendens til, at der i systemer, som principielt lægger stor vægt på de klassiske tjenestemandskylder, er installeret en katteløm for ansættelse og forfremmelse efter politiske kriterier på forvaltningens øverste poster. Et eksempel er Tysklands såkaldte "politische Beamten", som stiller deres stillinger til rådighed ved regeringsskifte, og ansættelser i de øverste administrative stillinger i EU-kommissionens generaldirektorater og kommissærernes kabinetter (Peters, Knox, Panizza, Larrabura og Staranova 2025; Veit 2025b). Det samme gælder statssekretærinstitutionen i Norge, der er skudt ind mellem ministeren og departementsråden (departementschefen), samt i noget omfang norske styrelseschefer

samt stillingerne som statssekretær og til dels styrelseschefer i Sverige (Askim, Bach og Christensen 2024; Premfors og Sundström 2007: 70-79; Dahlström og Holmgreen 2017).

Uanset disse forskelle bygger tjenestemandssystemerne i høj grad på en fælles logik, og derfor giver det mening at tale om et tjenestemandsrationalt. Det bygger på en antagelse om, at tjenestemænd i livslange ansættelser, som er beskyttet mod usaglige (politiske) afskedigelser, i højere grad er i stand til at modstå politisk pres til at træffe eller medvirke til at træffe afgørelser, som strider mod gældende ret eller hviler på et tvivlsomt fagligt grundlag. I teorien ligger også, at forvaltninger baseret på tjenestemandssystemer nyder en større troværdighed hos borgere, virksomheder og partier uden for regeringen, fordi forvaltningspersonellet fortsætter i deres stillinger efter regeringsskifte, og fordi tjenestemænd i livslange ansættelser arbejder efter et kodeks, der med Max Webers ord forpligter dem til at arbejde "uden vrede og forudindtagethed", herunder til ikke at bøje sig for utidig politisk pression oppefra eller udefra.

Historisk og internationalt har systemer, som bygger på tjenestemandsrationalt, et positivt prædikat. Rationalt er tæt forbundet med demokratiets fremvækst og udbredelse. Det er omgærdet af en aura af integritet og ubestikkethed, som adskiller det fra førdemokratiske styre- og forvaltningsformer. Det udmærker sig i nogle forståelser også ved at være politisk neutralt, uden at det er helt klart, hvad der ligger heri. Det er endelig sådan, at afvigelser fra tjenestemandsrationalt, som har fundet sted i moderniseringens og effektiviseringens navn, ofte er opfattet som problematiske. Således er ansættelser på åremål, som bryder med princippet om livslange karrierer, beskrevet som "uortodokse" og underforstået som undergravende for de værdier, som indgår i tjenestemandsrationalt, og dermed skadelige for regeringsførelsens kvalitet (Derlien 1999; Derlien og Rouban 2008: 166-167; Rouban 1998).

Det er velbelyst, at der er en positiv sammenhæng mellem anvendelsen af meritprincippet som grundlag for ansættelse og forfremmelse og regeringsførelsens kvalitet i form af lovmæssig forvaltning, effektiv implementering og fraværet af korrupsion (Boyette 2023; Dahlström og Lapuente 2017; Lewis 2007; Miller 2015; Rothstein og Teorell 2008). Der er dog den væsentlige tilføjelse, at denne sammenhæng hverken udelukker forvaltningens underordning i forhold til en politisk ledelse, der tilfører forvaltningen politisk retning og demokratisk legitimitet, eller ansættelsen af chefer og rådgivere rekrutteret af den politiske ledelse under inddragelse af partipolitiske kriterier. Skillelinjen går snarere mellem systemer, hvor meritprincippet er holdt i hævd på forvaltningens udførende og regerings-

understøttende niveauer, og systemer, hvor partipolitiske udnævnelser gennemsyrrer forvaltningen i alle led.

Der er også dem, der har blik for potentielle skavanker, der er forbundet med tjenestemandsrationalitet. Praktikere i form af regeringer, ministre og ledende embedsfolk har peget på den stivhed og træghed, som systemet har. De stærke garantier for ansættelsen, i praksis kombineret med snævre ansættelsesområder, gør det svært og kostbart at tilpasse forvaltningens organisation. Det samme gælder tilbøjeligheden til at forfremme efter mekaniske kriterier (anciennitet) og inden for snævert afgrænsede ressorts. Der har derudover været en praksis, der kunne være lovfæstet, som forbeholdt bestemte stillinger til folk med forudbestemte uddannelsesmæssige kvalifikationer for derigennem at styrke den faglige bonitet. Logikken bag indførelsen af ansættelser på åremål, bredere ansættelsesområder, nye ansættelsesformer i form af overenskomst- og kontraktansættelser samt opløsningen af uddannelsesmæssige monopoler har været at smidiggøre forvaltningen samt skabe tilskyndelser til en højere grad af omstillingsvillighed hos embedsfolkene, herunder nok også en højere grad af politisk lydørhed.

Ændringerne indebærer en de facto opgivelse af det klassiske tjenestemandssystem. Teoretikerne har tilsvarende stillet spørgsmålet, om den incitamentsstruktur, som er indbygget i den strikte tjenestemandsansættelse, ikke reducerer den politiske ledelses mulighed for at sætte sig igennem med den politik, som den har politisk-parlamentarisk dækning for. Empirikere, der arbejder komparativt med reformer og reformkapacitet, har i forlængelse heraf rejst spørgsmålet, om ikke systemer, hvor den politiske ledelse ved regimeskifte kan skifte forvaltningens embedsfolk ud med deres egne, har en større reformkapacitet, end systemer, hvor forvaltningspersonalet er retligt urørligt (Dahlström 2011; Grindle 2012).

Dobbelt problemstilling

Inden for dette brede problemfelt beskæftiger notatet sig med to problemstillinger. Den ene er spørgsmålet om mobiliteten internt i centraladministrationen og mellem centraladministrationen og andre dele af arbejdsmarkedet. Der er tale om en personalepolitisk eller HR-relateret analyse: Hvor stor er mobiliteten? Hvordan tager den sig ud? Hvad driver den? Hvilke konsekvenser har den? Det er spørgsmål, der i et vist, men altså ikke fyldestgørende omfang er behandlet i organisations- og forvaltningslitteraturen samt i den nutidige ledelseslitteratur. Det er dermed ikke en politologisk litteratur, for den beskæftiger sig hverken med personalepolitikens samspil med det forhold, at offentlige myndigheder er underlagt politisk ledelse og kontrol, eller med samspillet mellem forvaltningens politiske ledelse

og dens embedsfolk. Den undersøger heller ikke, om der er en forskel mellem forvaltninger, hvor rekrutteringen er meritbaseret, og forvaltninger, hvor den i et eller andet omfang er politiseret, dvs. ”hvor politiske kriterier fortrænger meritbaserede kriterier for udvælgelsen, fastholdelsen, forfremmelsen, belønningen og disciplineringen af embedskorpsets medlemmer” (Peters og Pierre 2004: 2). Det er en accepteret standarddefinition, men den opmærksomme læser fornemmer nok, at definitionens tone lægger en vis afstand til politisering som politisk kontrolstrategi i forhold til embedskorpset.

Den anden problemstilling er snævert politologisk. Dens fokus er på netop graden af politisering i rekrutteringen til de øverste poster i forvaltningen. Det vil i en dansk sammenhæng sige til stillingerne som departementschef og styrelseschef og i et vist omfang også til ansættelsen af politiske rådgivere knyttet til regeringen og ministrene. Spørgsmålet i denne litteratur er i høj grad, om der i nyere tid er sket en øget politisering af rekrutteringen, fordi nutidens regeringer ønsker at sikre deres kontrol over forvaltningen og derfor skifter de øverste embedsfolk ud ved regerings- og ministerskifter.

Notatets mobilitetsanalyse er et biprodukt af en større spørgeskemaanalyse, som vi i foråret 2025 gennemførte blandt embedsfolk i centraladministrationen. Formålet var først og fremmest at afdække, hvordan ministeriernes embedsfolk i det daglige fortolker de pligter, som er fastlagt i KODEX VII (Christensen og Opstrup 2025; KODEX VII 2015). Spørgeskemaet giver dog mulighed for at belyse, i hvilket omfang og på hvilken måde nutidens ministerielle ansættelsespolitik matcher med tjenstemandsrationalet. Samtidig giver det mulighed for i et vist omfang at belyse sammenhængen mellem de faktiske ansættelses- og karriereformer og ministerielle embedsfolks arbejde og adfærd. Se Opstrup og Christensen (2025) for mere information om spørgeskemaundersøgelsen.

Analysen af rekruttering til og udskiftning af departementschefer og styrelseschefer ligger i forlængelse af tidligere analyser. Vi har til dette notat ajourført det datasæt, som vi tidligere har benyttet til samme formål (Christensen, Klemmensen og Opstrup 2014). Det oprindelige datasæt består af karrieredata for alle departementschefer og styrelsesdirektører i 1935 og 1950 og derefter med 10-årige intervaller frem til 2009. Datasættet blev efterfølgende opdateret i 2015 i forbindelse med Bo Smith-udvalgets arbejde, og vi har sidenhen tilføjet opdateringer for 2018 og 2024 og registeret udskiftninger til og med april 2025. Det simple formål er at afdække, om der er sket ændringer i det mønster, som tidligere er afdækket. Det viser på den ene side en ret dramatisk afkortning af ansættelseslængden

for ministeriernes øverste embedsfolk siden 1970'erne, på anden side ingen indikation af en politisering i den forstand, som er defineret ovenfor.

Næste afsnit er en analyse af mobiliteten, dernæst kommer en ajourført analyse af udskiftningen af hhv. departementschefer og styrelseschefer. Begge analyser er forankret i kortfattede sammenfatninger af den forskningsbaserede litteratur på de to områder.

Mobile embedsfolk

Et betinget gode

Den klassiske litteratur interesserede sig ikke for ansættelseslængden. Det lå i tjenestemandssystemet, at den var livslang, og det var underforstået, at lange og stabile ansættelser var et gode. De havde per definition en positiv indflydelse på regeringførelsens kvalitet. Der er efter alt at dømme kun enkelte tekster fra mellemkrigstiden, som har stillet sig skeptisk over for denne skråsikre antagelse (Hart 1930; Mosher og Kingsley 1936: 286). Det er anderledes for den litteratur, der beskæftiger sig med personaleledelse og personaleadministration i private virksomheder. Det er dog samtidig sådan, at den litteratur, som fulgte i kølvandet på New Public Managementbevægelsen i 1990'erne, i høj grad fokuserede på mobilitet som en kilde til offentlig innovation uden meget blik for stabilitetens mulige positive konsekvenser (O'Toole og Meier 2003).

Det teoretiske ræsonnement bag de to forventninger er som udgangspunkt lige stærkt. På den ene side står, at stabilitet i bemanningen sikrer organisationens investeringer i træningen af ledelse og medarbejdere, og at der med udskiftninger følger et tab af organisatorisk viden. Ligeledes kan udskiftninger over et vist niveau være en indikation for interne problemer, først og fremmest i samspillet mellem ledelse og medarbejdere samt med hensyn til det generelle arbejdsmiljø. På den anden side står, at en høj grad af stabilitet kan resultere i træghed i organisationen, men hvor en vis udskiftning blandt ledelse og medarbejdere kan bidrage til fornyelse og forandring. Det er selvfølgelig i sidste instans et empirisk spørgsmål, hvordan det forholder sig. De modsatrettede teoretiske forventninger rejser naturligt spørgsmålet, hvorvidt der er et optimalt niveau for mobilitet, hvor ulemper og fordele ved en vis grad af mobilitet er i balance med hinanden (An og Meier 2022).

En række teoretiske og empiriske studier forsøger på denne baggrund at afdække, i hvilket omfang der er en sammenhæng mellem graden af mobilitet i offentlige organisationer (velfærdsinstitutioner og forvaltningsmyndigheder) og organisationernes performance. Studierne definerer performance noget forskelligt. Der er således studier af mobiliteten i skolers lærerkorps, som bruger skolernes eksamens- eller testresultater som performance-

mål (An og Meier 2017; Meier og Hicklin 2007). Der er andre studier, der som performancemål bruger svarene på de surveys, som man i den amerikanske forbundsforvaltning gennemfører for at overvåge myndighedernes virksomhed (Moon 2017).

Trods heterogeniteten i typen af organisationer og performancemål, der indgår i analyserne, tegner der sig et ensartet billede, der er mere komplekst end de klassiske enten-eller-antagelser. Der er en ret stærk, om end tentativ indikation for, at der er tale om en ikke-lineær sammenhæng mellem mobilitetens omfang og offentlige organisationers performance. I det ligger, at der op til et vist niveau er en positiv sammenhæng mellem mobilitet og organisatorisk performance. Fra et vist punkt tipper kurven imidlertid, så sammenhængen i stedet bliver negativ. Flere studier taler på denne baggrund om en sammenhæng, der tager form af et omvendt U.

Denne observation rejser to nye spørgsmål. Kan man sige noget om, hvad der forklarer denne komplekse sammenhæng? Og kan man sige noget om, hvad ledelsen på en institution eller i en forvaltningsmyndighed kan gøre for at moderere de negative effekter af mobilitet blandt medarbejdere og ledere, som kan forekomme?

Svarene på de to spørgsmål er vævet ind i hinanden. En undersøgelse blandt embedsfolk i EU-Kommissionen har således vist, at det tager tid for medarbejdere, der skifter fra en stilling til en anden stilling i Kommissionens tjenester, at finde sig til rette i deres nye enhed. De har andre kontaktmønstre end deres kolleger, der har arbejdet i samme stilling og samme enhed over en årrække. Der bliver i den sammenhæng ikke målt på performance, men derimod på bredden i kontaktfladen. Analysen argumenterer for, at det har forskelligartede konsekvenser for de to grupper arbejder, som i nogle henseender er positive, i andre henseender negative. Den positive konsekvens viser sig i de mobile medarbejders bredere kontaktflade til folk og organisationer uden for deres eget nye ansættelsessted. Den negative konsekvens viser sig i en tynd kontaktflade til de nye kolleger i den tjeneste, hvor de arbejder efter stillingsskiftet. Det tager ifølge forfatterne omkring tre år for mobile medarbejdere at opnå integration på deres nye arbejdsplads, der altså på det tidspunkt ikke er så ny endda (Vantaggiato, Murdoch, Kassim, Geys og Connolly 2024).

En anden analyse har undersøgt konsekvenserne for projektforsinkelser som følge af udskiftning af IT-medarbejdere i en række amerikanske føderale myndigheder (Hong 2025). Der er generelt en ret klar og kraftig sammenhæng mellem stigende udskiftning og omfanget af projektforsinkelser. Det er yderligere sådan, at denne sammenhæng er stærkere, jo mere erfarne de medarbejdere er, der forlader organisationen. Der er imidlertid to

vigtige tilføjelser. Den ene er, at en højere grad af ledelsesmæssig centralisering dæmper effekten af medarbejdermobilitet på forsinkelser af myndighedernes IT-projekter. Den anden er, at en højere grad af projektstandardisering også bidrager til at dæmpe forsinkelseffekten af udskiftning af medarbejdere. Konklusionen er, at "nøglen til at forstå effekten af udskiftninger ligger i den interne fordeling af organisatorisk indsigt, som ikke kun er forankret hos individer, men bygget ind i organisationernes interne kommunikationsstrukturer, som bestemmer, 'hvem der ved hvad', og standardiserede arbejdsgange, som tilsammen støtter effektiv opgaveløsning" (Hong 2025: 16 [forfatterens oversættelse]). En undersøgelse af belgiske beskæftigelsesforvaltninger konkluderer tilsvarende, at myndigheder, som har klare forskrifter og standarder for sagsbehandlingen, er i stand til at moderere de negative konsekvenser af medarbejderudskiftninger (Wynen, van Dooren, Mattijs og Deschamps 2019).

En anden undersøgelse har fundet, at variation i opgavekompleksiteten modererer sammenhængen mellem udskiftninger og performance. Ved lavere niveauer af opgavekompleksitet er der en lineær og negativ sammenhæng mellem udskiftningernes omfang og organisationens performance. Ved højere opgavekompleksitet er sammenhængen ikke-lineær (altså formet som en omvendt U-kurve); performance stiger op til et vist udskiftningsniveau, hvorpå den begynder at falde (Meier og Hicklin 2007). Forfatterne henleder i den sammenhæng opmærksomheden på det teoretiske ræsonnement, som William Mosher og David Kingsley fremførte så tidligt som i 1936: "Der er ikke en enkelt ønskværdig udskiftningsrate for alle typer af myndigheder, når man ser bort fra, (a) at den skal være tilstrækkeligt høj til at forhindre stagnation og (b) tilstrækkeligt lav til at fremme et sundt arbejdsmiljø" (citeret efter Meier og Hicklin 2007: 575 [forfatterens oversættelse]). En dansk undersøgelse af, hvad der har betydning for gymnasielevs faglige præstationer, understøtter disse resultater. Der er en negativ sammenhæng mellem lærernes gennemsnitsalder og elevernes resultater, men en positiv sammenhæng mellem lærernes gennemsnitlige anciennitet og elevernes resultater (Jacobsen, Wittrup og Andersen 2014:189). Der eksisterer altså tilsyneladende et balancepunkt mellem organisationer, som risikerer at stivne, fordi de savner de nye impulser udefra, som en gradvis udskiftning af ledelse og medarbejdere kan sikre, og organisationer, hvor udskiftningen er så stor, at den undergraver organisationernes kapacitet.

Offentlige organisationer varierer ikke kun ved deres ledelsesstruktur og deres mere eller mindre standardiserede arbejdsgange. Deres personalepolitik kan også være forskellig, og spørgsmålet er, om personalepolitikens indretning har en tilsvarende modererende

effekt på konsekvenserne af medarbejderudskiftninger. En undersøgelse, som også i dette tilfælde omfatter amerikanske føderale myndigheder, finder støtte for denne forventning (Moon 2017). Der er generelt en ikke-lineær sammenhæng i form af en omvendt U-kurve mellem udskiftning og myndighedernes performance. Men kurvens form er påvirket af den personalepolitik, som myndighederne fører. Undersøgelsen sonderer her mellem såkaldte "high commitment human resource practices" og "low commitment human resource practices". De adskiller sig fra hinanden ved, i hvilken grad myndighederne i deres personalepolitik har satset på kvalifikationsforstærkende og motivationsfremmende tiltag samt karriereskabende foranstaltninger (Moon 2017: 1487). Den empiriske analyse finder generelt støtte for forventningen. Myndigheder, som fører en personalepolitik, der investerer i langsigtet fastholdelse af medarbejdere, oplever samme ikke-lineære sammenhæng som myndigheder, der ikke gør det. Men den negative effekt af øget udskiftning indtræder senere for den første end for den anden gruppe af myndigheder.

Billedet, der tegner sig, er således, at medarbejderudskiftning op til et vist niveau har positive konsekvenser for performance, men når udskiftningen passerer dette niveau, har den negative konsekvenser for performance. En personalepolitik, som sigter mod styrkelse af medarbejdernes forpligtelse over for myndigheden, bidrager imidlertid til, at organisationen kan tåle en større udskiftning, før den negative effekt indtræder. Resultatet understøtter teoretiske fremstillinger, som har betonet værdien af personalepolitiske tiltag, der styrker ledelsens og medarbejdernes organisatoriske identifikation og forpligtelse, over for andre fremstillinger, som har lagt vægt på kombinationen af hierarkisk kontrol og økonomiske incitamenter (Baron og Kreps 1999; Miller 1992; Miller og Whitford 2016). I denne teoretiske litteratur ligger en delvis teoretisk rehabilitering og eksplicitering af tjenestemandsrationalitet, der er beskrevet ovenfor.

Centralt i disse studier er nuanceringen af tidligere forventninger om medarbejderomsætning som enten et entydigt negativt fænomen (tab af viden, indikation af interne problemer) eller positivt fænomen, som tilfører en organisation nye og positive impulser. Et dansk studie af udskiftning af kommunaldirektører undersøger netop denne innovationseffekt (Villadsen 2012). Spørgsmålet er, om kommunaldirektører, der er rekrutteret udefra, er mere tilbøjelige til at gennemføre reformer af den kommunale forvaltning end internt rekrutterede kommunaldirektører. Det viser sig at være tilfældet. Der er dog forskel på, om den nye kommunaldirektør har en kommunal eller anden baggrund. Nye kommunaldirektører rekrutteret uden for den kommunale verden går mere drastisk til værks end kommunaldirektører med baggrund fra en anden kommune. Samtidig er det ikke sådan, at

internt rekrutterede kommunaldirektører undlader organisationsændringer. Men de venter, indtil de nye organisationsformer har vundet generel legitimitet som den rette måde at indrette organisationen på.

Mobilitet i dansk centraladministration

Som ovenstående litteraturgennemgang viser, er der ikke nogen omfattende forskning på området. Den forskning, der er, omfatter ret forskellige dele af den offentlige sektor, og analyserne bygger på forskellige typer af data. Det gør det svært at drage sikre slutninger med hensyn til mobilitetens konsekvenser for den måde, som offentlige organisationer fungerer på, og for deres opgaveløsning. Tabel 1 viser i oversigtsform de forskellige analyser, som er gennemgået ovenfor. En tentativ konklusion er, at medarbejdermobilitet, hvor medarbejdere i en organisation bliver udskiftet med nye medarbejdere, har konsekvenser, og at disse konsekvenser ikke er entydigt negative eller positive for organisationen. Snarere er der tale om en sammenhæng, hvor en vis mobilitet er positiv, mens konsekvenserne fra et vist punkt er negative. Der er en endog grund til at antage, at den præcise positive og negative sammenhæng er betinget af andre forhold.

Vores analyse bygger på data om ministerielle embedsfolks forudgående karriere. Vi er interesseret i, om de efter endt uddannelse har haft ansættelse uden for centraladministrationen, og om de i løbet af deres ministerielle karriere har haft ansættelse på ansættelsessteder under andre ministerområder. Vi er dernæst interesseret i, om der er en sammenhæng mellem på den ene side deres eksterne og interne mobilitet og på den anden side deres nuværende karriere (opgaveprofil og hierarkiske placering) samt deres angivelige adfærd i dilemmasituationer, hvor de skal afveje hensynet til politisk lydighed over for hensynet til lovmæssighed, sandfærdighed og faglighed. Vi har derimod ingen perfor-mancedata, ligesom vi ikke har data, der belyser omfanget af udskiftninger i departementer og styrelser. Analysen blander sig således i den kakofoni af analyser, som er præsenteret ovenfor, og som tager fælles afsæt i spørgsmålet om medarbejdermobilitetens negative eller positive konsekvenser, men som søger at afdække disse konsekvenser i vidt forskellige organisationer og administrative systemer og på meget forskellige målestokke.

Tabel 1. Tentative sammenhænge mellem medarbejdermobilitet og organisatorisk adfærd og performance

Analytiske tilgange	Antagelser og hypoteser	Empiri
Klassiske antagelser		
- forvaltningslitteraturen	Negativ sammenhæng mellem mobilitet og performance. Myndigheden taber organisatorisk kapacitet.	Sparsom uden entydige konklusioner
- virksomhedslitteraturen	Positiv sammenhæng mellem mobilitet og performance. Virksomheden tilføres nye kompetencer og forøget innovationsevne.	Sparsom uden entydige konklusioner
Nutidige empiriske analyser		
- direkte sammenhæng	Omvendt U-kurve: ikkelineær sammenhæng, hvor stigende mobilitet ledsages af bedre performance indtil et vist punkt, hvorefter den falder.	En række studier støtter hypotesen: Mål er generelle surveybaserede performancemålinger og eksamensresultater for elever/studerende samt embedsfolks interne og eksterne kontaktflader.
- betinget sammenhæng	Omvendt U-kurve: ikkelineær sammenhæng, hvor stigende mobilitet ledsages af bedre performance indtil et vist punkt, hvorefter den falder, men forskellige betingende variable bestemmer kurvens præcise form.	En række studier støtter hypotesen: Mål er organisatorisk/ledelsesmæssig kapacitet, standardiserede arbejdsgange og procedurer, kvalifikations- og motivationsfremmende personalepolitik og udefra rekrutteredes fortrolighed med sektoren.
- analyse af mobilitet i dansk centraladministration	<ol style="list-style-type: none"> 1. Har mobile embedsfolk anderledes karriereforløb end embedsfolk, som er forblevet på samme arbejdssted? 2. Opfører mobile embedsfolk sig anderledes i dilemmasituationer end embedsfolk, som er forblevet på samme arbejdssted? 	

Kilder: Se teksten.

Mobilitet med måde

Der er løbende en vis personaleomsætning i ministeriernes departementer og styrelser. Det er ikke noget nyt fænomen. Tabel 2 viser, hvordan den har udviklet sig siden årtusindskiftet. Der er to klare iagttagelser. Den ene er, at den svinger i perioden 2001 til 2025, men set over perioden som helhed ligger på et ret stabilt niveau. Den anden er, at der er en markant forskel mellem departementer og styrelser; omsætningen er perioden igennem ca. dobbelt så høj i departementerne som i styrelserne.

Tabel 2. Personaleomsætningen i centraladministrationen 2001-2025

År	Departementer	Styrelser
2001	18,9	8,9
2006	18,6	9,7
2011	18,1	5,1
2016	31,0	12,3
2021	20,4	10,3
2025 ¹	20,4	13,4

Noter: ¹ 3. kvartal. Kilder: 2001-2016: Finansministeriet 2022; 2025: Oplysninger fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen.

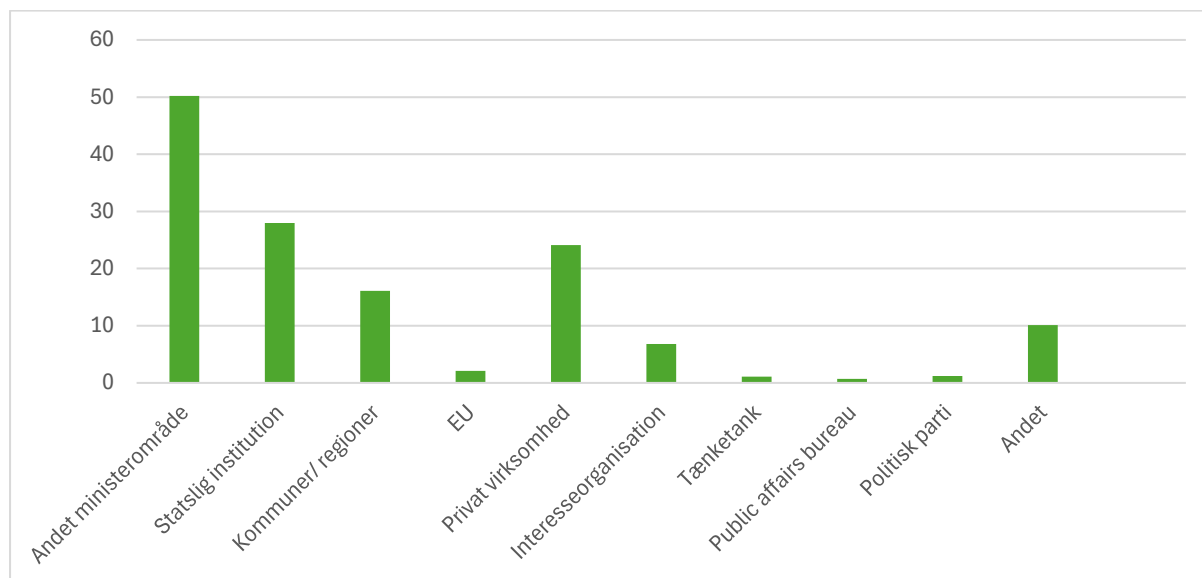
Der er tale om et groft mål for personaleomsætningen. Tallene omfatter således medarbejdere, der har forladt arbejdsmarkedet for at gå på pension. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har opgjort, at i 2022 var 54 % af omsætningen i departementerne et resultat af skift ud af staten, herunder tilbagetrækning. De omfatter i et vist omfang også medarbejdere overført til andre ministerier i forbindelse med ressortændringer (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen udateret). Med dette forbehold kan man konstatere, at personaleomsætningen i departementerne er højere end i styrelserne såvel som i kommuner og regioner. Derimod er den lavere end på Dansk Arbejdsgiverforenings område. Der er dog som nævnt tale om grove mål, hvorfor man ikke på dette grundlag skal drage vidtgående slutninger med hensyn til mobilitetens omfang og karakter på forskellige dele af arbejdsmarkedet.

I vores spørgeskemaundersøgelse i centraladministrationen i 2025 indgik en række spørgsmål om embedsfolkernes karrierebaggrund og -forløb. Der er tale om et øjebliksbillede, hvorfor det ikke er muligt at belyse udviklingen over tid. Undersøgelsen viser bl.a., i hvilket omfang ministerielle embedsfolk har været ansat andetsteds end deres nuværende arbejdsplads. Figur 1 illustrerer i den sammenhæng flere ting.

For det første har rigtig mange af dem en varieret karrierebaggrund. Halvdelen har således erfaringer fra andre ministerområder end det nuværende. Ganske mange har erfaringer fra ansættelser i kommuner og regioner, og ikke mindre end op imod en fjerdedel i private virksomheder. Kun 2 % har forud for deres nuværende ansættelse arbejdet i EU. For det andet er det iøjnefaldende, at ansættelser i, hvad man kunne kalde den politiske sektor (partier, tænketanke og public affairs-bureauer), fylder meget lidt i det samlede billede. Det gælder for det tredje også ansættelse i interesseorganisationers sekretariater,

hvor knap 7 % har haft ansættelse. Det er i to henseender bemærkelsesværdigt. Den ene er, at organisationernes sekretariater har opgaver, arbejdsformer og en medarbejdersammensætning, som langt henad vejen matcher forholdene i centraladministrationen. Den anden er, at organisationerne for deres vedkommende i et vist omfang rekrutterer deres administrative chefer blandt ministeriernes øverste chefer og politikere (tidligere ministre) (Binderkrantz, Christensen, Christiansen, Nielsen og Pedersen 2024).

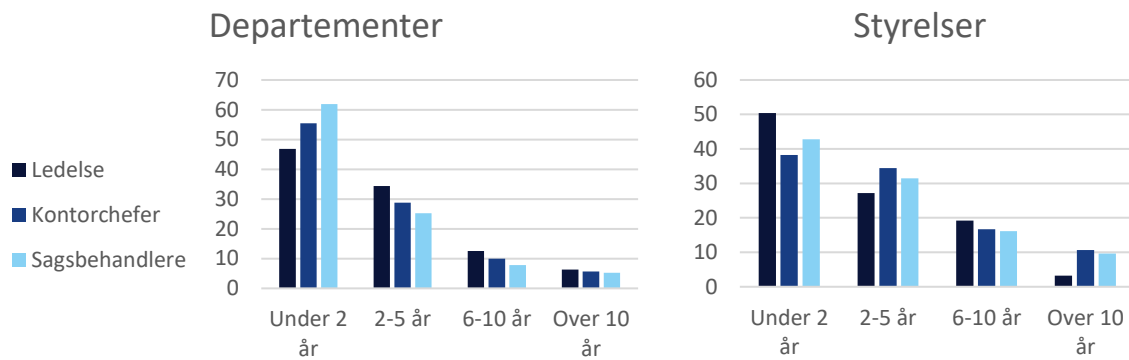
Figur 2. Tidligere ansættelse uden for nuværende ansættelsessted.¹ %-andel



Noter: N = 8982. ¹ Spørgsmålet lød: "Har du efter endt uddannelse været ansat et eller flere af nedenstående steder? Sæt gerne flere krydser."

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025.

En meget stor del af ministeriernes embedsfolk har således også arbejdet i andre ministerier end deres nuværende ansættelsessted. Der er altså en betydelig mobilitet i centraladministrationen. Det har naturligt konsekvenser for embedsfolkernes anciennitet. Den kan være nok så høj i centraladministrationen, således som det fremgår af analysen i *Forvaltningen i folkestyret* (Christensen og Opstrup 2025: 81-83), men det er ikke ensbetydende med en høj anciennitet i nuværende stilling. Figur 2 viser, hvordan ancienniteten i nuværende stilling tager sig ud på forskellige hierarkiske niveauer og i henholdsvis departementer og styrelser.

Figur 2. Anciennitet i nuværende stilling 2025

Noter: N i alt = 7736; departementer N = 2201; styrelser N = 5535.

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025.

Nutidens centraladministration har meget lidt at gøre med gamle forestillinger om forvaltningen og herunder ministerierne som stabile og fredfyldte oaser. Meget få embedsfolk har mere end 10 års anciennitet i deres nuværende stilling. Derimod er der rigtig mange, som har under to års anciennitet. Også det er helt generelt.

Det generelle mønster dækker over betydelig intern variation. Der er for det første forskel på departementer og styrelser, for det andet mellem embedsfolk på forskellige hierarkiske niveauer. Det er yderligere sådan, at forskellene i særlig grad slår igennem for embedsfolk med meget lav (under to år) eller ret lav (to til fem år) anciennitet. Således er ancienniteten generelt lavere i departementerne end i styrelserne. Mere end 60 % af sagsbehandlerne i departementerne har mindre end to års anciennitet; i styrelserne er den tilsvarende andel godt 40 %. Blandt ledelsen (departementschefer, afdelingschefer, direktører og vicedirektører mv.) har halvdelen af lederne i styrelserne mindre end to års anciennitet; i departementerne er andelen lidt lavere for den øverste ledelse, men derimod oppe på knap 60 % for ledere på kontorchefniveau. I styrelserne er den tilsvarende andel derimod under 40 %.

De ret lave ancienniteter, som således præger centraladministrationen, rejser to spørgsmål, der ligger i forlængelse af litteraturen. Hvad er konsekvenserne af den lave anciennitet, og hvordan er balancen mellem positive konsekvenser i form af øget innovationskraft og negative konsekvenser i form af nedsat ressortrelevant indsigt og kompetence? Og hvad er det for en faktisk ført personalepolitik, som anciennitetstallene afslører?

Hverken vores eller andre tilgængelige data giver grundlag for direkte at besvare det første spørgsmål. Derimod er der et rigtig godt grundlag for at besvare det andet. Gennem besvarelsen af det andet spørgsmål er vi indirekte i stand til at sige noget om den

dominerende og karrierefremmende kvalifikationsprofil for embedsfolk i centraladministrationen. Grundlaget er en række regressionsanalyser, der belyser den statistiske sammenhæng mellem på den ene side erfaring fra andre ministerområder og erfaringer fra ansættelser uden for centraladministrationen, på den anden side 1) forfremmelse til stillinger i enten den øverste ledelse eller som mellemledere (kontorchefniveau), 2) de primære opgaver, som de løser i deres daglige arbejde samt 3) deres afvejning af pligten til politisk lydhørhed over for lovligheds-, sandheds- og faglighedspligterne, således som de er defineret i KODEX VII. Der er i alle analyser kontrolleret for variable som alder, anciennitet i centraladministrationen, køn og uddannelse samt ansættelse i henholdsvis departement eller styrelse.

Tabel 3 belyser det overordnede spørgsmål om sammenhængen mellem forudgående ansættelser og forfremmelser til chefstillinger på øverste eller mellemste niveau i centraladministrationen. Det helt generelle mønster er, at mobile embedsfolk oplever større sandsynlighed for forfremmelse end embedsfolk, som er forblevet inden for samme ministerområde, eller som ikke har haft ansættelse uden for centraladministrationen. Det er yderligere sådan, at mobilitet internt i centraladministrationen har en stærkere effekt end mobilitet i forhold til det eksterne arbejdsmarked. Det sidste understreger det fænomen, som er blevet beskrevet som nærhedseffekten (Mikkelsen, Bjørnholt, Pedersen og Hansen (2025)). Der er endelig i alle tilfælde tale om statistisk signifikante sammenhænge, som er substantielt betydningsfulde.

Især politologer og i noget omfang økonomer har sammenlignet med jurister karriermæssig succes i en personalepolitik, som præmierer mobilitet. Effekten er samtidig stærkere for embedsfolk, der beklæder topchefstillinger, end for chefer på kontorchefniveau. Omvendt finder analysen, at specialister (embedsfolk med anden, ikkesamfundsvidenskabelig uddannelse) klarer sig relativt dårligere i konkurrencen om ledende stillinger.

Tabel 3. Erfaring inden og uden for centraladministrationen og stillingskategori. Logistisk regression (ustandardiserede koefficienter)

	Over kontorchefniveau ¹	Kontorchefniveau ²
Erfaring fra andet ministerområde	0,76***	0,64***
Erfaring uden for centraladministrationen	0,35*	0,44***
Kvinde	Referencekategori	
Mand	0,37*	0,24*
Andet køn	0,99	0,84
Ønsker ikke at oplyse køn	1,24	-0,43
Alder	0,05***	0,03***
Jurist	Referencekategori	
Økonom	0,62*	-0,04
Politolog	0,95***	0,41**
Anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse	-0,59+	-0,16
Anden universitetsuddannelse (ikke samfundsvidenskab)	-0,80**	-0,74***
Anden uddannelse (ikke universitetsuddannelse)	-0,42	-0,40+
Anciennitet i centraladministrationen	0,04***	0,05***
Departement over for styrelse	0,22	0,23*
Kontrol for ministerområde	Ja	Ja
Pseudo R ²	0,19	0,14
N (antal observationer)	7023	6839

Noter: Statistisk signifikante værdier er angivet således + = $p < 0,1$, * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$. ¹Embedsfolk over kontorchefniveau sammenlignet med embedsfolk på eller under kontorchefniveau. ²Embedsfolk på kontorchefniveau sammenlignet med embedsfolk under kontorchefniveau.

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025

Ministerierne løser mangeartede og stærkt differentierede opgaver. Der er tilmed systematiske forskelle i opgaveprofilen for embedsfolk i henholdsvis departementer og styrelser. Både i denne analyse og i analysen i *Forvaltningen i folkestyret* har vi sondret mellem nogle få helt grundlæggende administrative opgaver: ledelse og koordination, ministerbetjening, analyse og policy samt administrative opgaver defineret som konkret sagsbehandling og intern økonomi- og personaleadministration (Christensen og Opstrup 2025: 65-67). Spørgsmålet er nu, om embedsfolkernes hidtidige karriere er knyttet sammen med karakteren af deres primære arbejdsopgaver. Og det er de, som tabel 4 viser. Det gælder imidlertid alene graden af mobilitet inden for centraladministrationen. Tidligere ansættelse uden for centraladministrationen er uden statistisk effekt.

Tabel 4. Erfaring inden- og udenfor centraladministrationen og primær arbejdsopgave. Logistisk regression (ustandardiserede koefficienter)

	Ledelse og koordination	Ministerbetjening	Analyse og policy	Administrative opgaver
Erfaring fra andet ministerområde	0,33***	0,57***	-0,09	-0,25***
Erfaring uden for centraladministrationen	0,15+	-0,03	0,02	-0,09
Kvinde	Referencekategori			
Mand	-0,13+	-0,21*	0,27***	-0,02
Andet køn	-0,82	n/a	0,08	-0,17
Ønsker ikke at oplyse køn	-1,64*	0,55	0,94*	-0,23
Alder	0,01*	-0,05***	-0,01**	0,01*
Jurist	Referencekategori			
Økonom	0,04	-1,83***	1,44***	-0,50***
Politolog	0,51***	-0,45****	0,59***	-0,55***
Anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse	0,12	-0,69***	0,57***	-0,16+
Anden universitetsuddannelse (ikke samfundsvidenskab)	-0,10	-1,13***	0,10	0,26**
Anden uddannelse (ikke universitetsuddannelse)	0,15	-0,69*	-0,47*	0,36*
Anciennitet i centraladministrationen	0,01+	0,03**	0,01*	-0,02***
Ledelse ¹	0,31	0,40	-1,33*	-0,65
Kontorchef ¹	Referencekategori			
Sagsbehandlere ¹	-3,53***	1,39***	-1,64***	2,60***
Departement over for styrelse	-0,96***	3,01***	-0,40***	-0,81***
Kontrol for ministerområde	Ja	Ja	Ja	Ja
Pseudo R ²	0,29	0,36	0,10	0,14
N (antal observationer)	7023	7008	7023	7023

Noter: Statistisk signifikante værdier er angivet således + = $p < 0,1$, * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$. ¹ Ledelse: chefer over kontorchefniveau, kontorchef: kontor og enhedschefer; sagsbehandlere: medarbejdere under kontorchefniveau med videregående uddannelse.

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025.

Det er dog et meget differentieret billede, der tegner sig her, hvor hver af de fire opgavetyper har deres særskilte kvalifikationsprofil, og hvor mobiliteten samtidig indgår forskelligt

i profilen. Der er en sondring mellem på den ene side ledelse og koordination samt ministerbetjening, og på den anden side analyse og policy samt administrative opgaver, som i øvrigt indbyrdes er helt forskellige. For de to første opgavekategorier er der en positiv og stærkt signifikant sammenhæng mellem intern centraladministrativ mobilitet og embedsfolkenes allokering til netop disse opgaver. For analyse og policy samt for administrative opgaver er der til gengæld henholdsvis ingen eller en negativ sammenhæng. Mobile embedsfolk flytter altså med ringe sandsynlighed fra et ministerium for at få en stilling med overvejende administrative opgaver i et andet ministerium. Det er endelig også sådan, at sagsbehandling med altovervejende sandsynlighed fremstår som en juristopgave.

Det ligger i forholdets natur, at ledelses- og koordinationsopgaven er forankret på ledelsesniveauerne, og at ministerbetjening er en departemental opgave. Ligeledes er det i lyset af ovenstående resultater ikke overraskende, at politologer i højere grad har ledelses- og koordinationsopgaver sammenlignet med deres juristkolleger. Derimod er det sværere at fortolke for det første juristernes fremtrædende rolle i ministerbetjeningen sammenholdt med andre generalister, for det andet departementale embedsfolks alt andet lige signifikant lavere sandsynlighed for at løse ledelses- og koordinationsopgaver end deres kolleger i styrelserne. En mulig tolkning er, hvad det første angår, at en række store ministerier har mange sager (herunder lovsager), der efter forudgående juridisk sagsbehandling kræver ministerforelæggelse, hvad der selvsagt slår igennem i svarene. Hvad det andet angår, er styrelserne målt på antal normeringer meget store sammenlignet med departementerne. Trods de departementale generalisters relative dominans er der derfor mange og ofte ret teknisk specialiserede ledelses- og koordinationsopgaver, som bliver løst af chefer og medarbejdere i styrelserne.

Policy- og analyseopgaver er generelt opgaver for samfundsvidenskabelige generalister, og specielt økonomer bidrager til deres løsning. Det er samtidig i høj grad opgaver, som bliver løst i styrelserne. Det betyder ikke, at de er fraværende i departementerne, men som vi med Transportministeriet som eksempel har vist i *Forvaltningen i folkestyret*, er analyse- og policyopgaverne ret forskellige i de to typer af ministerielle organisationer (Christensen og Opstrup 2025: 65-69). Samtidig er det i høj grad opgaver, der bliver løst på det hierarkiske mellemniveau.

Ikke overraskende er de administrative opgaver koncentreret hos styrelsernes juridiske sagshandlere, mens politologer og økonomer i signifikant mindre omfang er beskæftiget med konkret sagsbehandling eksternt og internt.

I 2001 blev regeringsarbejdet ret grundlæggende lagt om. Koordinationen på regeringsniveau blev koncentreret i Koordinationsudvalget (K-udvalget) og Økonomiudvalget (Ø-udvalget). En konsekvens heraf var nedlæggelsen af de hidtidige ressortudvalg. Samtidig blev der etableret forberedende embedsmandsudvalg, hvis medlemmer er departementscheferne for de faste medlemmer af regeringsudvalgene. Ud over K- og Ø-udvalgene er der en række øvrige regeringsudvalg. De omfatter Sikkerhedsudvalget og Ansættelsesudvalget samt enkelte andre regeringsudvalg, som regeringen måtte nedsætte for en kortere eller længere periode. (Christensen 2024; Christensen og Mortensen 2021; Christensen og Opstrup 2025).

Det har konsekvenser for ministerierne og specielt for departementerne, der fungerer som sekretariater for ministrene. Deres embedsfolk kan ikke som i fortiden holde eksklusivt fokus på deres egen minister, men må orientere sig mod arbejdet på regeringsniveau, og det sætter sit præg på både intern organisation og interne arbejdsgange. Vi har ovenfor vist, hvordan især tværministeriel mobilitet statistisk har konsekvenser for advancementsmuligheder og den interne opgavefordeling i ministerierne. Der er en tværministeriel elite af embedsfolk, der som deres primære arbejdsopgave tager sig af ledelse, koordination og ministerbetjening. Der er samtidig en mere ressortspecialiseret gruppe af indbyrdes ret forskellige embedsfolk, som enten arbejder med analyseopgaver eller administrativ sagsbehandling. Det rejser spørgsmålet, om samme mønstre gælder i forhold til inddragelsen i forberedelsen af sager, som er på dagsordenen i regeringsudvalg. Tabel 5 belyser det.

Analysen i tabel 5 viser, at embedsfolk, som har haft ansættelse i flere ministerier, i højere grad bidrager til forberedelsen af sager til regeringsudvalg. Det gælder derimod ikke for embedsfolk, som tidligere i karrieren har arbejdet uden for centraladministrationen. Effekten er ikke stor, men statistisk signifikant ($p < 0,01$). Koefficienten skal imidlertid læses i sammenhæng med dels embedsfolkenes uddannelse (det er i højere grad politologer og økonomer end jurister og specialister), dels deres hierarkiske niveau (chefer på højeste og mellemste niveau snarere end sagsbehandlere).

Tabel 5. Erfaringer inden og uden for centraladministrationen og inddragelse i regeringskoordination og regeringsrådgivning.² Lineær regression (ustandardiserede koefficienter)

	Bidrag til forberedelse af sager til regeringsudvalg
Erfaring fra andet ministerområde	0,07**
Erfaring uden for centraladministrationen	0,01
Kvinde	Referencekategori
Mand	0,03
Andet køn	0,27
Ønsker ikke at oplyse køn	-0,07
Alder	-0,01***
Jurist	Referencekategori
Økonom	0,22***
Politolog	0,31***
Anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse	0,06
Anden universitetsuddannelse (ikke samfundsvidenskab)	-0,02
Anden uddannelse (ikke universitetsuddannelse)	-0,11+
Anciennitet i centraladministrationen	0,01***
Ledelse ¹	0,53***
Kontorchef ¹	Referencekategori
Sagsbehandlere ¹	-0,40***
Departement over for styrelse	0,86***
Kontrol for ministerområde	Ja
Pseudo R ²	0,76
N (antal observationer)	6061

Noter: Statistisk signifikante værdier er angivet således + = $p < 0,1$, * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$.¹ Ledelse: chefer over kontorchefniveau, kontorchef: kontor og enhedschefer; sagsbehandlere: medarbejdere under kontorchefniveau med videregående uddannelse. ² Spørgsmålet lød: "Hvor ofte bidrager du til sager, der skal forelægges et regeringsudvalg?"

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025.

Der eksisterer således et internt mobilt korps af embedsfolk, som i høj grad koncentrerer sig om opgaver, der har politisk opmærksomhed hos de enkelte ministre og regeringen. Det rejser naturligt nok spørgsmålet, om disse embedsfolk opfører sig anderledes end de kolleger, som ikke er mobile. Tabel 6 belyser dette.

Tabel 6. Erfaringer inden og uden for centraladministrationen og embedsfolkernes afvejning af politisk lydhørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichterne¹. Ordinal logistisk regression (ustandardiserede koefficienter)

	Lydhørhed over for						
	Lovlighed		Faglighed		Sandhed		Lovlighed/ sandhed
	V3	V5	V2	V7	V1	V4	V6
Erfaring fra andet ministerområde	0,00	-0,16*	-0,17**	-0,15*	-0,11+	-0,21**	-0,09
Erfaring uden for centraladministrationen	-0,06	-0,03	0,07	-0,00	0,07	0,03	0,01
Kvinde	Referencekategori						
Mand	-0,06	0,02	-0,26***	-0,61***	-0,01	-0,33***	-0,63***
Andet køn	-0,74	-0,67	-0,66	-0,84	-0,02	-1,06+	-0,45
Ønsker ikke at oplyse køn	-0,02	-0,23,	-0,14	0,41	-0,07	0,68*	-0,53
Alder	-0,01	-0,01**	0,01*	0,01+	0,02***	0,01**	-0,01**
Jurist	Referencekategori						
Økonom	-0,54***	-0,50***	0,10	0,49***	-0,38**	0,14	0,50***
Politolog	-0,55***	-0,22*	-0,14	0,24**	-0,34***	-0,10	0,17+
Anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse	-0,70***	-0,41***	0,10	0,62***	-0,36***	0,24*	0,56***
Anden universitetsuddannelse (ikke samfundsvidenskab)	-0,60***	-0,33***	0,45***	1,04***	-0,19*	0,50***	0,50***
Anden uddannelse (ikke universitetsuddannelse)	-0,79***	-0,29*	0,68***	1,35***	-0,18	0,71***	0,84***
Anciennitet i centraladministrationen	-0,00	-0,00	-0,01*	-0,01**	0,00	-0,02***	-0,01+
Ledelse ¹	0,53**	0,07	-0,07	-0,34+	0,19	-0,18	0,00
Kontorchef ¹	Referencekategori						
Sagsbehandler ¹	-0,32***	-0,41***	0,15+	0,46***	-0,08	0,21*	0,28**
Departement over for styrelse	0,19**	0,08	-0,58***	-0,73***	-0,06	-0,51***	-0,21**
Kontrol for ministerområde	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Pseudo R ²	0,02	0,02	0,04	0,08	0,02	0,04	0,03
N (antal observationer)	6345	6190	6592	6123	6596	6346	6171

Note. Statistisk signifikante værdier er angivet således + = $p < 0,1$, * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$. ¹ Grundlaget for analysen er de vignetter, som indgik i surveyen. Vignetterne V1-V7 er gengivet i deres fulde ordlyd i Christensen og Opstrup (2025: 48-49).

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser februar-marts 2025.

Grundlaget er de analyser af embedsfolkenes svar på de syv vignetter, hvor ministeriernes embedsfolk blev placeret i hypotetiske situationer, hvor de direkte eller indirekte skulle bidrage til den politiske rådgivning af ministrene. De skulle i den sammenhæng afveje på den ene side pligten til politisk lydighed over for ministerens udtrykkelige eller formodede politiske ønsker i en bestemt sag, mod på den anden side pligten til lovmæssighed, sandfærdighed og faglighed. Metode og datagrundlag er gennemgået i Christensen og Opstrup (2025: 47-50) og Opstrup og Christensen (2025). Den generelle analyse af vignetterdata viser et udbredt kendskab til pligterne samt markant forskel på embedsfolks håndtering af lovmæssigheden sammenlignet med henholdsvis sandheds- og faglighedspligterne. Den viser derudover, at hierarkisk placering, ansættelse i departement eller styrelse samt embedsfolkenes uddannelse indikerer en systematisk forskellig tilgang til de handlingsdilemmaer, som vignetterne stiller dem over for. Spørgsmålet er nu, om en større eller mindre grad af mobilitet bidrager til understøtning af det mønster, som den generelle analyse har afdækket, og som identificerer en generalistklasse med departemental baggrund, som i betydeligt omfang beklæder chefstillinger i centraladministrationen.

Svaret på ovenstående spørgsmål er ja. Der er helt generelt en statistisk signifikant tendens ($p < 0,05$ og $p < 0,01$) til, at embedsfolk, som tidligere har arbejdet i andre ministerier, udviser en større politisk lydighed, end de kolleger, som ikke har været mobile. Det er yderligere sådan, at den situationsbestemte variation, som den generelle analyse fandt (Christensen og Opstrup 2025: 54-60), er særdeles beskeden for de mobile embedsfolk, jf. svarene på V5 (lovmæssighed), V2 og V7 (faglighed) og V1 og V4 (sandfærdighed).

I alle analyser, som er rapporteret i tabel 2-5, indgik også variabelen anciennitet i centraladministrationen. Man kunne have forventet en sammenhæng mellem ancienniteten således, at mere erfarne embedsfolk angav at ville handle anderledes end deres mindre erfarne kolleger. Det helt generelle resultat er, at der nok er en signifikant sammenhæng således, at erfarne embedsfolk gennemgående er mere politisk lydøre. Det er med til at understrege eksistensen af et embedskorps, der gennem deres organisatoriske indplacering og centraladministrative karriereforløb er genstand for en socialisering, der betoner deres forpligtelser som medarbejdere for de ministre og den regering, der nyder demokratisk legitimitet.

Ledelse til tidens krav

Den politologiske litteratur har i særlig grad beskæftiget sig med rekruttering og forfremmelse til de allerøverste stillinger i den centrale forvaltning, det vil sige stillingerne som

departementschefer og styrelseschefer. Stillingsbetegnelserne varierer fra land til land, men rollerne er der i de fleste parlamentariske systemer. Det gennemgående spørgsmål har været, om besættelsen af disse høje embeder sker efter merit eller efter politiske kriterier. Historisk handler det i høj grad om meritbureaukratiets gradvise fremvækst i vestlige demokratier. Men i de seneste årtier er spørgsmålet vendt om, så det nu lyder: Hvor langt er den stigende politisering af udnævnelserne gået, og hvad er dens konsekvenser? En del af litteraturen har endog spået, at politiker- og embedsmandsrollerne over tid vil flyde sammen (Smith og Christensen 2016).

Under denne deskriptive problemstilling ligger andre og nok så interessante spørgsmål:

1. Kan en regering forvente lydør bistand og rådgivning fra øverste chefer, som også har tjent deres forgængere med en anden partifarve? Ja, kan en nytiltrådt regering forøge eget politiske gennemslag ved at udskifte de topfolk, som umiddelbart betjener og rådgiver dem? Og kan de tilsvarende forøge deres politiske effektivitet ved at udskifte cheferne for de styrelser, som står for den administrative implementering af deres politik (Johnson og Libecap 1994)?
2. Kan man sikre embedskorpsets faglige kvalitet, hvis dets øverste chefer kommer og går med skiftende ministre og regeringer, og hvis rekruttering helt eller delvis hviler på deres partitilhørsforhold? Kan man opretholde borgernes og virksomheders tillid til forvaltningens integritet, hvis udskiftninger på de øverste poster følger skift i regeringsmagten? Kan man indrette forvaltningen, først og fremmest gennem udnævnelserspolitikken, på en sådan måde, at politisk opportunistik ikke får indflydelse på den leverede politik (Horn 1995; Miller 1991; Miller og Whitford 2016)? Og kan man sikre ledende embedsfolks evne og mod til at sige nej til deres politiske foresatte (Veit, Fromm og Ebinger 2018)?
3. Kan embedsfolk på de allerøverste poster i den ministerielle forvaltning levere den politisk lydør og for regeringen og dens ministre relevante politiske rådgivning, når de er uden forankring og træning i et politisk miljø, og når de skal være i stand til at betjene skiftende regeringer uanset deres partipolitiske og ideologiske profil? Har de med andre ord de håndværksmæssige færdigheder, der skal til for effektivt at kunne levere integreret politisk og faglig rådgivning til ministre og regering? (Bach og Veit 2018; Goetz 1997; Mayntz og Scharpf 1975; Mayntz og Derlien 1989)?

Landene i Nordvesteuropa er alle meritssystemer. Der er imidlertid forskel på dem. Man kan sondre mellem rene og hybride meritbureaukratier. I den første kategori falder lande som Danmark, Holland og Island. Her er ministerens nærmeste rådgiver departementschefen, en embedskvinde/-mand af karrieren, som samtidig er administrativ chef for ministeriet. I den anden kategori falder rigtig mange lande, herunder nabolandene Finland, Norge, Sverige og Tyskland. Her er ministerens nærmeste rådgiver en statssekretær udvalgt efter kombinerede faglige og partipolitiske kriterier, som samtidig fungerer som administrativ chef for ministeriet. Om vedkommende varetager denne opgave alene eller løser den i samarbejde med en chef af karrieren varierer. I Norge er der både en statssekretær og en departementschef (departementsråd), i Sverige alene en statssekretær, som dog får bistand fra en ekspeditionschef og en retschef, og begge stillinger er meritbesatte (Askim, Bach og Christensen 2024; Premfors og Sundström 2007: 50-51).

Der er også styrelsescheferne. To forhold er her relevante. Det ene er, i hvilket omfang stillingerne er besat efter merit- eller politiske kriterier. Det andet er, hvilken grad af autonomi som styrelserne og dermed deres øverste chefer nyder i forhold til ministrene, regeringen og i forlængelse heraf departementerne. Svaret er igen, at det varierer, men det er også, at man i praksis sagtens kan forene meritudnævnelse med fuld integration i et ministersstyret hierarki (Danmark), en høj grad af formel autonomi med udnævnelse af styrelseschefer efter politiske kriterier (Sverige), samt at man kan kombinere styrelsernes integration i det ministerstyrede hierarki med en blanding af merit- og politiske udnævnelser (Norge).

Der er to tilføjelser til denne generelle karakteristik. Antallet af politisk udnævnte chefer i hybridsystemerne har varieret over tid. Samtidig har så godt som alle nordvesteuropæiske lande politiske rådgivere (med varierende titler og varierende ansættelsesstatus) knyttet til ministre og regering. I nogle lande er der en lang tradition herfor (Finland, Norge og Sverige), i andre lande er det et ret nyt og afgrænset fænomen (Danmark og Holland) (Askim, Bach og Christensen 2025).

Den danske tilstand lader sig sammenfatte i få ord. Historisk er centraladministrationen et rent meritbureaukrati, hvor også de øverste embedsstillinger er besat efter en bedømmelse af ansøgernes faglige kvalifikationer. Deres ansættelse var frem til 1960'erne i praksis livslang og tjenestemandsbaseret. Men fra 1970'erne og frem sker der en markant ændring, hvor ansættelseslængden over en årrække falder ganske drastisk. Der er parallelt en tendens til større mobilitet, hvor topchefer skifter stilling mellem ministerierne, ligesom der efterhånden er topchefer, som forlader deres topstillinger for enten at tiltræde stillinger

som rådgivere (kommitterede) eller for helt at forlade en ministeriel karriere. I nogle tilfælde går de til stillinger uden for centraladministrationen, i andre tilfælde forlader de arbejdsmarkedet helt, selv om de er et pænt stykke fra den officielle eller normal tilbage-trækningsalder. Der er dog grænser for mobiliteten, for det forekommer i praksis så godt som ikke, at man rekrutterer topchefer fra stillinger og karrierer uden for centraladministrationen (Binderkrantz, Christensen, Christiansen, Nielsen og Pedersen 2024; Christensen 2004; Christensen, Klemmensen og Opstrup 2014).

Udvælgelsen af topchefer var længe ret decentraliseret, dvs. en sag for fagministerierne og deres politiske og administrative ledelse. Anciennitet inden for ministeriet havde en ret høj vægt. Fra og med midten af 1970'erne er der dog på regeringsniveau en stigende kritisk opmærksomhed over for denne hævdevundne praksis. Resultatet er nedsættelsen af Regeringens Ansættelsesudvalg under statsministerens forsæde og gennem hele perioden også finansministeren som fast medlem; i koalitionsregeringer er ministre fra alle regeringspartier repræsenteret i udvalget (Nielsen 2017; [Regeringsudvalg – Statsministeriet](#) (17.10.2025)). Udvalget har således en lang historie, og dets arbejdsgang er tilpasset over tid. Centralt i udvælgelsesproceduren er, at kandidaterne til de øverste stillinger i ministerierne skal have kvalifikationer, som sætter dem i stand til at arbejde i en kompleks politisk organisation, og at de skal være i stand til også at fungere under en minister eller regering med en anden partifarve. Man praktiserer her et såkaldt genanvendelighedsprincip (Finansministeriet 2004: 155-156). Regeringsudvalget har sammen med den minister, hvor en stilling på øverste niveau er under besættelse, formelt det sidste ord. Men proceduren beror i høj grad på, at departementscheferne i Statsministeriet og Finansministeriet formår at anlægge en kvalificeret vurdering af kandidaternes egnethed. (Christensen 2024: 86-89).

Tabel 7a og 7b viser, hvordan de gennemsnitlige ansættelsestider for departementschefer og styrelseschefer har udviklet sig fra 1970'erne til 2020'erne. Tallene viser, hvor længe cheferne, der fratrådte i løbet af de enkelte perioder, i gennemsnit har beklædt stillinger som henholdsvis departementschefer og styrelseschefer. Der indtræffer et fald i løbet af 1980'erne. Frem til 1970'erne var fratrædelsesmønstret stabilt.

Tabel 7a. Ansættelsestid (antal år) for departementschefer fratrådt i perioden 1970-2025¹

Fratrædelsesperiode	Gns. ansættelsestid	Standardafvigelse	Min	Max	N
1970-79	18,5	6,2	8	29	34
1980-89	14,0	7,7	3	26	31

1990-99	9,7	4,6	2	20	31
2000-09	8,1	2,2	5	14	15
2010-19	7,0	4,6	1	20	34
2020-25	8,3	7,3	2	29	12
Total	11,6	7,2	1	29	157

Note: ¹Tal for 2025 inkluderer kun observationer til og med april 2025.

Kilde: Bo Smith-udvalget (2015: 142) samt Christensen, Klemmensen og Opstrup (2014). Opdaterede data for 2015-april 2025.

Tabel 7b. Ansættelsestid (antal år) for styrelseschefer fratrådt i perioden 1970-2025¹

Fratrædelsesperiode	Gns. ansættelsestid	Standardafvigelse	Min	Max	N
1970-79	17,0	6,9	4	29	69
1980-89	14,5	7,6	3	30	67
1990-99	11,4	6,8	1	29	73
2000-09	7,7	5,0	1	28	53
2010-19	8,3	5,0	1	25	91
2020-25	6,5	3,6	1	16	48
Total	11,1	7,1	1	30	401

Note: ¹Tal for 2025 inkluderer kun observationer til og med april 2025.

Kilde: Bo Smith-udvalget (2015: 142) samt Christensen, Klemmensen og Opstrup (2014). Opdaterede data for 2015-april 2025.

Men ansættelsestiderne begynder at falde i løbet af 1980'erne. Fra og med årtusindskiftet har de dog været stabile. Samme mønster ses i figur A1 i appendikset, som viser "overlevelseskurver" (dvs. sandsynligheden for forsat ansættelse over tid) for chefer tiltrådt før 1970, i perioderne 1970-79, 1980-89, 1990-99, 2000-09 eller fra 2010 og frem. Det tydelige billede er, at desto senere cheferne er tiltrådt, jo hurtigere udskiftes de igen, og at denne udvikling er taget til over tid.

Ansættelsestiderne for departementschefer og styrelseschefer følger hinanden. Det illustreres også tydeligt af de sammenfaldende "overlevelseskurver" for de to typer topchefer i tabel A2 i appendikset. Da de roller, som de to typer chefer har, er ret forskellige, er det væsentligt at bemærke. Det er også værd at bemærke, at en helt parallel udvikling tegner sig for kommunaldirektører (Christensen, Klemmensen og Opstrup 2014). Samtidig er spredningen i alle perioder meget høj. Der er nogle, der beklæder stillinger på dette niveau i meget korte perioder, andre som gør det helt op til to, ja, tre årtier. Det rejser

spørgsmålet, hvordan man forklarer såvel den generelt faldende ansættelsestid som den store individuelle variation gennem hele perioden.

Tidligere analyser har vist, at der ikke er noget partipolitisk mønster i den generelt faldende ansættelsestid for ministerielle topchefer. Spørgsmålet er, om det har ændret sig siden årtusindskiftet. Det er i den sammenhæng værd at huske, at ledende politikere i denne periode klart har tilkendegivet, at regeringen, statsministeren og regeringens ministre har politisk ledelsesansvar, og at vi har regerings- og ministerstyre og ikke embedsmandsvælde eller teknokrati (Christensen og Opstrup 2025: 25-27). Det er også værd at notere, at en række udskiftninger på ledende poster i ministerierne efter regeringsskiftet i 2019 udløste en diskussion herom. Endelig er det vigtigt, at den gennemsnitlige ansættelsestid nok er afkortet siden 1980'erne. Den er i Danmark imidlertid længere end i f.eks. Norge, hvis centraladministration er bygget op som den danske, når man ser bort fra, at der mellem ministeren og departementschefen er indskudt en eller flere politiske statssekretærer (Askim, Bach og Christensen 2024).

For at undersøge mulige mønstre i udskiftningerne på topposterne i centraladministrationen benytter vi en såkaldt "overlevelsesanalyse", der estimerer, hvordan forskellige faktorer påvirker tiden til en hændelse; i vores tilfælde fratrædelse fra posten som departements- eller styrelseschef. Vi medtager kun de chefer, der er fratrædt, før de fyldte 65, for at frasortere fratrædelser af naturlige årsager såsom pensionering. Vi bruger forskelle i politisk fløj på udnævnde- og afskedigende ministre som indikator på et muligt partipolitisk mønster i udskiftningerne.¹

Analysen i tabel 8 viser en større risiko for hurtigere udskiftning ved forskel i politisk fløj på den udnævnde og den afskedigende minister (model 1). Sammenhængen er dog ikke statistisk signifikant. Der kan således ikke identificeres et systematisk partipolitisk mønster som forklaring på ansættelseslængden for departements- og styrelseschefer fratrædt fra 1970 og frem. Spørgsmålet, hvorvidt der i de senere år er sneget sig et partipolitisk mønster ind i udskiftningerne, består dog fortsat. For at undersøge dette inkluderer vi i model 2 i tabel 8 en interaktion mellem forskellen i politisk fløj på den udnævnde og den afskedigende minister og udskiftninger fra 2000 og frem. Vi analyserer dermed isoleret effekten

¹ Venstre, Konservative, Moderaterne, Liberal Alliance, Kristendemokraterne og CD er kodet som centrum-højre. Socialdemokratiet, Radikale Venstre og SF er kodet som centrum-venstre.

af fløjforskelle for udskiftningerne siden årtusindskiftet. Heller ikke her er der dog nogen statistisk signifikant sammenhæng med risikoen for hurtigere udskiftning.

Tabel 8. Overlevelsesanalyse af udskiftninger af departements- og styrelseschefer fratrædt fra 1970 og frem. Cox regression (odds ratioer).

	Model 1	Model 2
Politisk fløjforskel mellem udnævrende og afskedigende minister	1,21	1,09
Afskedigende minister fra centrum-højre	1,13	1,32*
Departementschef over for styrelseschef	1,06	1,01
År for udnævnelse	1,03***	1,07***
Alder ved fratrædelse	0,92***	0,92***
Fratrædt i 2000 eller senere		0,24***
Fløjforskel X fratrædt i 2000 eller senere		1,30
N (events)	327	327

Noter: Statistisk signifikante værdier er angivet således + = $p < 0,1$, * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$. Værdier over 1 indikerer øget risiko for hurtig udskiftning, værdier under 1 indikerer reduceret risiko for hurtig udskiftning.

Det indikerer, at det ovennævnte "genanvendelighedsprincip", som antager, at de merit-udpegede topembedsfolk kan forsætte på posterne, når en ny minister eller regering med en anden partifarve tager over, forsat gælder i praksis. Resultaterne i et nyere studie på delvist samme datamateriale finder ligeledes, at hverken regerings- eller ministerskift øger risikoen for udskiftninger på departementschefposterne (Askim, Bach og Christensen 2025).

Konklusion og perspektiv

Tradition og fornyelse, princip og pragmatisme – det er i få ord karakteristikken af den ministerielle personalepolitik, som den har udviklet sig over mere end et århundrede. Tjenestemandssystemet er de facto erstattet af andre ansættelsesformer, men det klassiske meritprincip, hvor ansættelse, forfremmelse og afskedigelse sker uden skelen til partipolitiske forhold, er opretholdt. De gamle silokarrierer er afløst af ansættelsesforløb på tværs af ministerierne, men det er fortsat sådan, at centraladministrationen udgør et ret lukket karrieresystem i forhold til det omgivende arbejdsmarked.

Denne overordnede karakteristik af den ministerielle personalepolitik har længe haft gyldighed. Der er imidlertid rigtig meget, vi ikke ved. Samtidig er det sådan, at de ændringer, der over tid har fundet sted, ikke er resultatet af omfattende reformer, der er slået igennem

på bestemte tidspunkter. Der har snarere været tale om en glidende udvikling inden for ret stabile rammer. Spørgsmålene, som dette notat bidrager til at besvare, er derfor:

- Hvordan ser nutidens ministerielle karriereforløb ud?
- Er der sket ændringer i forhold til tidligere i karriereforløbene for ministeriernes departements- og styrelseschefer?
- Kan man sige noget om konsekvenserne af den førte personalepolitik?

Spørgsmålene er formuleret forskelligt, fordi vi ikke generelt har data, der belyser, hvordan karriereforløbene har udviklet sig over tid. Det har vi alene for ministeriernes topchefer.

Nutidens personalepolitik er præget af en meget stærk mobilitet. Embedsfolk bevæger sig i høj grad på tværs af ministerierne, og rigtig mange har uanset hierarkisk niveau en ret kort anciennitet i deres nuværende stilling. Det er dog ikke hele billedet. Ved siden af hinanden eksisterer en gruppe af meget mobile og en gruppe af relativt stabile embedsfolk. Der er her forskel på embedsfolk i departementerne, som har en højere mobilitet, og styrelserne, som har en lavere mobilitet. Der er tilsvarende forskel mellem meget mobile generalister og mindre mobile specialister.

Det er et øjebliksbillede baseret på spørgeskemadata fra 2025, hvor der ikke er data, der tillader sammenligning over tid. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har imidlertid data, der belyser personaleomsætningen i centraladministrationen tilbage til 2001. De viser en del udsving og bekræfter forskellen mellem departementer og styrelser, men der ligger ikke i disse tal en klar tendens. Der er imidlertid tale om meget grove mål.

Det forholder sig anderledes for ministeriernes øverste chefer. Der foreligger her analyser, som belyser udviklingen over en meget lang periode. De afslører et entydigt mønster. Frem til og med 1970'erne blev departementschefer som hovedregel på deres poster frem til det tidspunkt, hvor de trak sig tilbage. Fra 1980'erne ændrer dette mønster sig gradvis. For departementscheferne indebærer det, at de siden årtusindskiftet i gennemsnit har haft en ansættelsestid på 7-8 år med meget store udsving inden for gruppen, og der er ikke sket ændringer heri i de allerseneste år. For styrelsescheferne er billedet det samme, om end der er større udsving inden for perioden. Det er her væsentligt at notere, at antallet af styrelser og dermed antallet af styrelseschefer varierer en del inden for perioden, hvad der nødvendigvis påvirker fratrædelsesmønstrene.

Der er en vis, men dog langtfra omfattende og endnu mindre helt systematisk litteratur om personalepolitikens konsekvenser. Den falder i to grupper.

Den første, som er forankret i organisations- og ledelsesteori samt klassisk offentlig forvaltning, beskæftiger sig med konsekvenserne af stabilitet og mobilitet i medarbejdergruppen: Har en høj grad af mobilitet negative konsekvenser for offentlige organisationers og mere specifikt forvaltningens performance, således som man traditionelt har antaget i forvaltningsforskningen? Eller er en lav grad af mobilitet en kilde til stagnation og træghed?

Den anden, som er forankret i politologisk teori om samspillet mellem politiske chefer og embedsfolk, beskæftiger sig med forholdet mellem meritudnævnelser og politiske udnævnelser til forvaltningens øverste poster: Har balancen mellem merit og politisering konsekvenser for regeringsførelsens kvalitet (lovmæssighed, korruption, udgiftsstyring, effektivitet og målopfyldelse)? Har balancen tilsvarende konsekvenser for, i hvilket omfang ledende embedsfolk lever op til kravet om politisk lydørhed, som er en kerneværdi i en politisk-demokratisk styret forvaltning?

Det generelle svar på det første spørgsmål er, at graden af mobilitet og udskiftning har konsekvenser. Det er også, at det er et spørgsmål om balance således, at en vis grad af mobilitet har positive konsekvenser, men sammenhængen tipper over, hvis udskiftningsraten bliver for høj. Det er endelig, at en række betingende faktorer, som er knyttet til organiseringen af arbejdet og den præcise personalepolitik, formentlig har konsekvenser for, hvornår sammenhængen tipper fra positive til negative konsekvenser. Men det er altså konklusioner, som hviler på et datagrundlag, som er ret spinkelt, idet de dog har den sunde fornuft for sig.

Det generelle svar på det andet spørgsmål er et dobbelt ja. Meritrekruttering bidrager for det første positivt til regeringsførelsens kvalitet. Den relevante sondring er dog her mellem stærkt politiserede embedskorps, som man finder uden for de vestlige demokratier, og så de rene eller hybride meritssystemer, som man finder i Vesteuropa, Australien, Canada og New Zealand. Rene meritssystemer som det danske er for det andet i stand til at sikre en høj grad af politisk lydørhed over for ministre og regering.

Notatets empiriske analyse viser, at mobiliteten har konsekvenser. De mobile embedsfolk har en større sandsynlighed for at gøre karriere. Det gælder specielt for den tværministerielle mobilitet. De har med større sandsynlighed også opgaver, som er knyttet til ledelse og koordination, ministerbetjening samt til forberedelse af sager, som skal på dagsordenen i regeringsudvalg. Tilsvarende er der en vis, om end mindre og mere usikker tendens til, at de tværministerielt mobile embedsfolk udviser en højere grad af politisk lydørhed end

deres mindre mobile kolleger, når de skal håndtere dilemmasituationer, som involverer fagligheds- og sandhedspilgerne.

Det leder frem til spørgsmålet om embedsfolkernes faglige kvalifikationer og deres relevans for løsningen af deres opgaver og her ikke mindst deres rolle som politisk-faglige rådgivere for ministre og regering. I denne rollekaraktistik ligger integrationen af politisk-taktisk og faglig rådgivning, som er karakteristisk for dansk forvaltning. I *Forvaltningen i folkestyret* har vi introduceret sondringen mellem uddannelsesfaglighed, ressortfaglighed og procesfaglighed (Christensen og Opstrup 2025: 77-78). Notatets analyse lægger i denne sammenhæng op til en dobbelt konklusion: Den ene er, at procesfagligheden er højt prioriteret, og at procesfagligheden i høj grad har karrieremæssige konsekvenser. Den anden er, at hvis man antager en positiv sammenhæng mellem ansættelseslængde på samme ansættelsessted og ressortfaglighed, så er denne form for faglighed truet med meget korte ansættelsesperioder. I hvilket omfang det er tilfældet med den rapporterede ret korte anciennitet i nuværende stilling, er umuligt at sige. Sammenholder man imidlertid observationerne med litteraturen på området, er vores konklusion, at her er der grund til bekymring.

Analysen af karrieremønstrene for departements- og styrelseschefer opdaterer ældre analyser og giver ikke grundlag for at ændre hidtidige konklusioner. Der er fra 1980'erne og frem til i dag sket en gradvis ændring, så de øverste embedsfolk kun undtagelsesvis fortsætter karrieren på dette niveau frem til deres tilbagetrækning. Det er et mønster, der passer ind i vores generelle konstatering af, at der er en ret afgørende forskel på centraladministrationen før og efter årtusindskiftet. Samtidig viser denne del af karriereanalysen, at det rene meritssystem er bevaret, hvormed dansk centraladministration sammen med den hollandske adskiller sig fra centraladministrationen i andre vesteuropæiske parlamentariske demokratier (Trangbæk, Dorp, Salomonsen og 't Hart 2025).

En helt overordnet konklusion på analyserne i *Forvaltningen i folkestyret* og i dette notat er, at den politiske ledelse, som nyder demokratisk legitimitet i kraft af det parlamentariske princip, har været i stand til at sætte sig igennem over for det ministerielle bureaukrati og etablere en centraladministration underlagt politisk-demokratisk kontrol. Ministeriernes organisering, den faktiske personale- og forfremmelsespolitik samt de udtrykkelige spilleregler, som gælder for samspillet mellem ministre og regering og så embedsfolkene bidrager til at sikre en forvaltning, som principielt og faktisk er politisk lydør, og som samtidig har kapacitet til at yde en integreret politisk-faglig rådgivning. Det rejser naturligvis

spørgsmålet, om man har fundet den rette balance. Det er såvel et generelt problem som et situationsbestemt problem, hvad de sager, der lejlighedsvis opstår, demonstrerer. En lydhør og kompetent forvaltning er erfaringsmæssigt ikke altid i stand til at dæmme op for "the politics of bad ideas" (Jones og Williams 2008), og det er heller ikke dens rolle i et demokrati. Det implicerer imidlertid, at man bør interessere sig for såvel Folketingets kapacitet som parlamentarisk tjekinstitution som for andre institutionelle mekanismer uden for Folketinget og uden for centraladministrationen, som kan bidrage til at sikre regeringsførelsens kvalitet.

Litteratur

- An, S-H. og Meier, K.J. (2022). Optimal Turnover Rates and Performance in Public Organizations: Theoretical Expectations. *Public Performance & Management Review* 45 (3): 582-604.
- Askim, J., Bach, T. og Christensen, J.G. (2024). Political Change and Administrative Turnover in Meritocratic Systems. *West European Politics* 47 (2): 329-355.
- Askim, J., Bach, T. og Christensen, J.G. (2025). Quiet Politicization in Northern Europe, pp. 114-128 i Peters, B.G., Knox, C., Panizza, F., Larrabura, C.R. og Staranova, K. (red.), *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Edward Elgar.
- Bach, T. og Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Political Loyalty, Political Craft, or Managerial Competence? *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 254-269.
- Baron, J.N. og Kreps, D.M. (1999). *Strategic Human Resources*. John Wiley & Sons.
- Betænkning nr. 786 (1976). *Betænkning fra udvalget om friere personalebevægelse i centraladministrationen*. Statens Trykningskontor.
- Binderkrantz, A.S., Christensen, J.G., Christiansen, P.M., Nielsen, M.K. og Pedersen, H.H. (2024). Closed Shutters or Revolving Doors? Elite Career Track Similarity and Elite Sector Transfers in Denmark. *European Journal of Political Research* 63 (3): 1022-1041.
- Boyette, C.L. (2023). The Outsiders: Examining the effects of Political Appointments on Public Sector Employee Engagement. *Journal of Management Policy and Practice* 24 (4): 45-62.
- Choi, S. og Whitford, A.B. (2011). A Topography of Civil Service Laws. *International Public Management Journal* 14 (1): 106-130.
- Christensen, J.G. (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. Samfundsvideenskabeligt Forlag.
- Christensen, J.G. (2024). *Embedsfolk*. DJØF Forlag.

- Christensen, J.G. og Mortensen, P.B. (2021). Regeringsarbejdet: mellem resortautonomi og central samordning, pp. 127-155 i Blom-Hansen, J. og Christiansen, P.M. (red.), *Det demokratiske system*. Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, J.G. og Opstrup, N. (2025). *Forvaltningen i folkestyret*. Magtudredningen 2.0. Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, J.G., Klemmensen, R. og Opstrup, N. (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance* 27 (2): 215-241.
- Dahlström, C. (2011). Who Takes the Hit? Ministerial Advisers and the Distribution of Welfare Cuts. *Journal of European Public Policy* 18 (2): 294-310.
- Dahlström, C. og Holmgren, M. (2017). The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. *British Journal of Political Science* 49 (3): 823-836.
- Dahlström, C. og Lapuente, V. (2019). *Organizing Leviathan*. Cambridge University Press.
- Derlien, H.-U. (1999). Unorthodox Employment in the German Public Service. *International Review of the Administrative Sciences* 65: 13-23.
- Derlien, H.-U. og Rouban, L. (2008). Societal Links and Social Differentiation of the Public Service, pp. 146-191 i Derlien, H.-U. og Peters, B.G. (red.), *The State at Work. Vol. 2. Comparative Public Service Systems*. Elgar Online.
- DJØF (2023). Uviklingen i ansættelsesform og tryghed for chefer i centraladministrationen. Bilag 8, pp. 462-482 i Dybvad-udvalget, *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. DJØF Forlag.
- Finansministeriet (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. Bet. 1443. Schultz Information.
- Finansministeriet (2022). Udviklingen i personaleomsætning. Bilag 5, pp. 459-461 i Dybvad-udvalget, *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. DJØF Forlag.
- Goetz, K. (1997). Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive. *Public Administration* 75 (1): 753-775.
- Grindle, M.S. (2012). *Jobs for the Boys*. Harvard University Press.
- Hart, Sir W. (1930). How to Fill Higher Posts: Appointments from Without or Promotions from Within. *Public Administration* 8 (4): 457-471.
- Hong, J.H. (2025). When Does Employee Turnover Matter? Analyzing the Role of Organizational Memory in the Federal IT Workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory* (advance access).
- Horn, M.J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge University Press.
- Ingraham, P.W. (1995). *The Foundation of Merit*. The Johns Hopkins University Press.

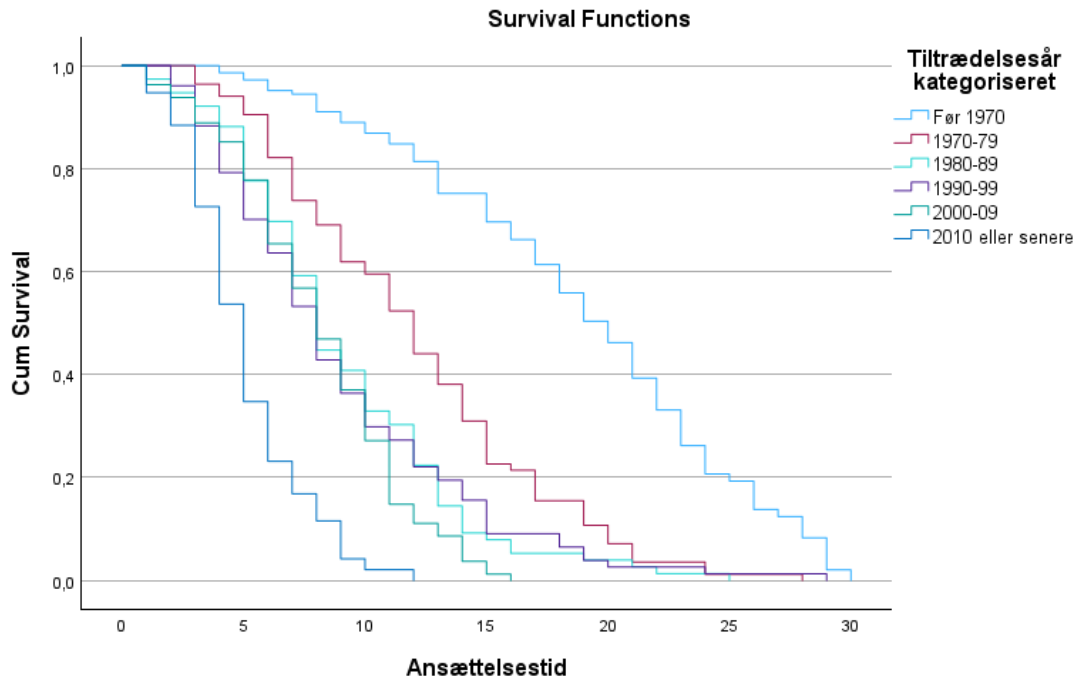
- Jacobsen, C.B., Wittrup, J. og Andersen, L.B. (2014). Faglige præstationer: Hvad har betydning for gymnasieelevernes faglige resultater samt for gennemslagskraft og responsivitet i de gymnasiale uddannelser, pp. 174-197 i Andersen, L.B., Bogetoft, P., Christensen, J.G. og Tranæs, T. (red.), *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*. Rockwoolfonden Forskningsenhed/Syddansk Universitetsforlag.
- Jann, W. og Veit, S. (2021). Politics and Administration in Germany, pp. 145-162 i Kuhlmann S., Proeller, I., Schimanke D. og Ziekow, J. (red.), *Public Administration in Germany*. Palgrave Macmillan.
- Johnson, R.N. og Libecap, G.D. (1994). *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. The University of Chicago Press.
- Jones, B. D. og Williams, W. (2008). *The Politics of Bad Ideas*. Pearson Longman.
- KODEX VII. *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. Finansministeriet.
- Lewis, D.E. (2007). Testing Pendleton's Promise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics* 69 (4): 1073-1088.
- Mayntz, R. og Derlien, H.-U. (1989). Party Patronage and Politicization of the West German administrative elite 1970-1987. Towards Hybridization? *Governance* 2 (4): 384-404.
- Mayntz, R. og Scharpf, F.W. (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Elsevier.
- Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (udateret). Faktaark. Personaleomsætningen i departementerne.
- Meier, J.J. og Hicklin, A. (2007). Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 573-590.
- Mikkelsen, M.F., Bjørnholt, B., Pedersen, L.H. og Hansen, J.R. (2025). Understanding the Mobility of Public Leaders: Switching Between Sectors and Governmental Levels. *Public Management Review* (early view).
- Miller, G.J. (1992). *Managerial Dilemmas*. Cambridge University Press.
- Miller, G.J. og Whitford, A.B. (2016). *Above Politics*. Cambridge University Press.
- Miller, S. (2015). The Relationship Between Short-Term Political Appointees and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (3): 777-796.
- Moon, K.-K. (2017). Voluntary turnover rates and organizational performance in the US federal government: the moderating role of high-commitment human resource practices. *Public Management Review* 19 (10): 1480-1499.

- Mosher, W.E. og Kingsley, J.D. (1936). *Public Personnel Administration*. Harper & Brothers Publishers
- Nielsen, P.H. (2017). Danske regeringers ansættelsesudvalg 1977-2017. *Historisk Tidsskrift* 117 (2): 363-398.
- O'Toole Jr., L.J. og Meier, K.J. (2003). Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 43-64.
- OECD (2023) *Public Employment and Management 2023. Towards a More Flexible Public Service*.
- Opstrup, N. og Christensen, J.G. (2025). *Datagrundlag for Forvaltningen i folkestyret*.
- Peters, B.G. og Pierre, J. (2004) Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences, pp. 1-13 i Peters, B.G. og Pierre, J. (red.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge.
- Peters, B.G. og Pierre, J. (red.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge.
- Peters, B.G., Knox, C. Panizza, F., Larrabura, C.R. og Staranova, K. (red.) (2025). *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Elgar Online.
- Premfors, R. og Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Liber.
- Rothstein, B. og Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21 (2): 165-190.
- Rouban, L. (1998). *La fin des technocrates?* Presses de Sciences Po.
- Selden, S.C. (2012). Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices, pp. 71-82 i Peters, B.G. og Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*, 2. udg. Sage.
- Silberman, B.S. (1993). *Cages of Reason*. The University of Chicago Press.
- Smith, B. og Christensen, J.G. (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.
- Trangbæk, A., Dorp, E.-J., Salomonsen, H.H. og 't Hart, P. (2026). Unwritten Rules of the Game in the Danish and Dutch core Executives. *Governance* (early view).
- Vantaggiato, F.P., Murdoch, Z., Kassim, H., Geys, B. og Connolly, S. (2024). Intraorganizational Mobility and Employees' Work-related Contact Patterns: Evidence from Panel Data in the European Commission. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34: 598-610.
- Veit, S. (2025a). Using Archival Material to Study Politicization and Political Patronage, pp. 559-569 i Peters, B.G., Knox, C., Panizza, F., Larrabura, C.R. og Staranova, K. (red.), *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Elgar Online.

- Veit, S. (2025b). Professional patronage in Germany, pp. 295-312 i Peters, B.G., Knox, C., Panizza, F., Larrabura, C.R. og Staranova, K. (red.), *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Elgar Online.
- Veit, S., Fromm, N. og Ebinger, F. (2018). "Nein" zu sagen ist unsere wichtigsten Pflichten. *dms- der moderne staat* 11 (2): 413-436.
- Villadsen, A.R. (2012). New Executives from Inside or Outside? The Effect of Executive Replacements on Organizational Change. *Public Administration Review* 72: 731-740.
- Wynen, J., Dooren, W.V., Mattijs, J. og Deschamps, C. (2019). Linking Turnover to Organizational Performance: The Role of Process Performance. *Public Management Review* 21 (5): 669-685.

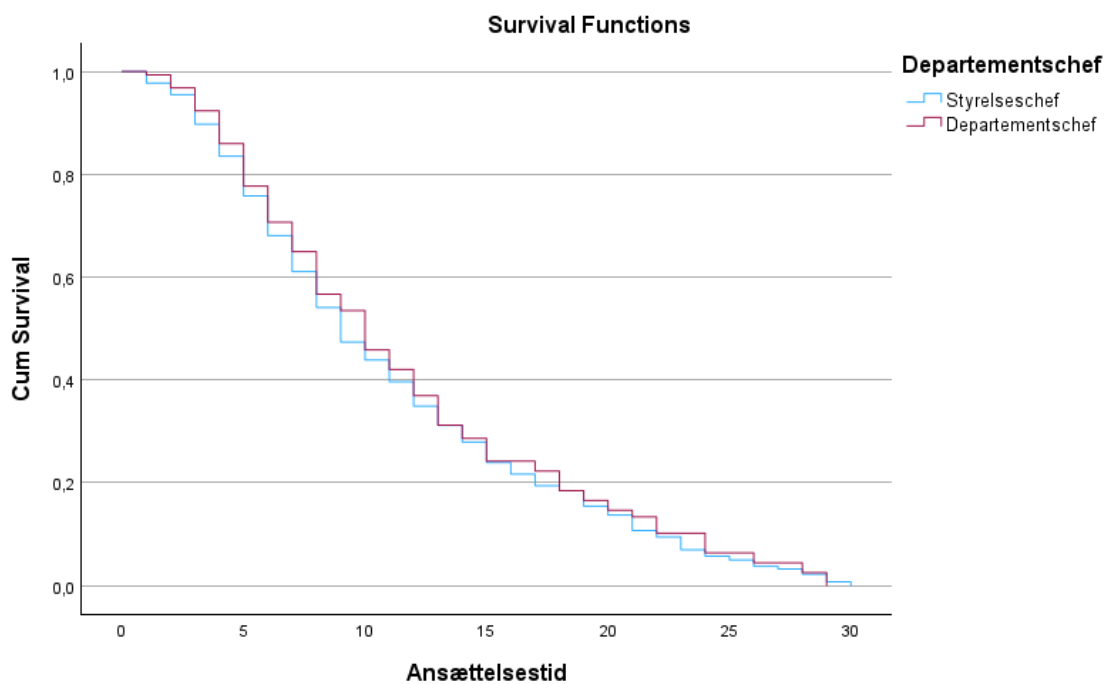
Appendiks

Figur A1. Kaplan-Meier "overlevelseskurver" for departements- og styrelseschefer fratrådt 1970 og frem ud fra tiltrædelsesperiode.



N = 558.

Figur A2. Kaplan-Meier "overlevelseskurver" for departements- og styrelseschefer fratrådt 1970 og frem



N = 558.