

Den særlige rådgiver

Et studie af den særlige rådgivers etablering i det politiske system og etableringens konstitutive konsekvenser for politiske ledelse

Kandidatafhandling fra Copenhagen Business School af Desirée Larsen
Studium: Cand.soc. Politisk Kommunikation & Ledelse / MSocSc in Political Communication & Management.
Vejleder: Erik Højbjerg Lektor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi på CBS
Antal tegn: 181 360 Antal sider: 72

Abstract

The interaction between politicians and civil servants has several times been headlines in the newspapers, and several scandals have shown the challenges lurking, both officials and politicians in this interaction. There are many interpretations of why these scandals have cast a pall over the central administration, and some believe that it is mainly due to a shift in the traditional officer role and the fading difference between the political and the administrative work. This trend was further aggravated by the creation of a position called the *Special Adviser*. Compared to the general civil service the most special thing about this type of advisers is that they do not succumb to partisan political considerations and they follow the Minister when he or she stops governing. With this development, the distinction between politics and administration have paradoxically been exceeded and to a degree that eventually makes it relevant to examine the consequences for political leadership. On the basis of the above I have raised the following research question:

How has the political system's historical self-description made the special adviser possible and what are the constitutive effects, of the establishment of the Special Adviser observed to have on the political leadership today?

In order to answer my research question I use Michel Foucault's genealogical approach and Ernesto Laclau's logic of representation. Based on my analysis, I conclude that the manner in which the political system linguistically makes the constellation with Special Advisers possible is through its description of his or hers activities and by pulling blurred limits for their behavior. The political system appears to act as reactive and have a pragmatic attitude to the adviser's existence, cause of its retrospective reactions in relation to something that is already being practiced in the system. The political system seems also to focus on communication control, which means that political leadership will be a question of political representation. Linguistic focus on setting the agenda can be observed to cause an obvious attachment and de-politicization of politics.

Indhold

Indledning.....	5
Ministerens ledelsevilkår.....	6
Problemformulering	8
Foucault og Laclau	10
Analysestrategi	12
Den historiske tilgang.....	13
Det politiske systems diskurser	13
Det politiske systems debat	15
De historiske monumenter.....	16
At følge elementer	17
Kontinuitet og diskontinuitet.....	18
Grænser og konditionering	19
Empiri.....	21
Skriftlige kilder.....	21
Blik for konstitutive konsekvenser	23
Politisk ledelse.....	24
Politisk repræsentation	25
Hegemoni	28
Kommunikationskontrol.....	29
Konditionering af blikket	31
Empiri.....	32
Muliggørelsen af den særlige rådgiver	33
Mere åbne rammer for embedsmænds rådgivning	33
Stillingsbetegnelsen særlig rådgiver oprettes	35
Reglerne for de særlige rådgivere bekræftes	39
Udramatisk virkelighed og uskarpe grænser for de særlige rådgivere	42

Rigsrevisionens beretning mm. fører til nye præciseringer for de særlige rådgivere.....	48
Delkonklusion	51
Den konstitutive og selvfølgeliggjorte politik.....	53
Forskydning af ministerens repræsentation.....	53
Eksklusion af information omkring ministeren.....	55
Skabe troværdige fremtidsbilleder af virkeligheden	56
Politiks fokusskift medfører afpolitisering.....	58
Delkonklusion	60
Konklusion og perspektivering	62
Afsluttende bemærkninger	67
Litteraturoversigt.....	69
Bøger	69
Videnskabelige artikler.....	70
Empirioversigt.....	70
Artikler	70
Udredningsarbejde.....	71
Tidsskrifter	71
Folketingstidende	72
Andet	74

Indledning

Da gulvtæppet i sin tid blev fejlet væk under fødderne på Schlüter-regeringen, ændredes ikke blot den politiske situation her i landet. Rammerne for hvordan embedsmandsrollen kunne diskuteres, blev også påvirket. Dengang handlede sagen om forholdet mellem minister og embedsmænd, om ministerens brug af embedsmændene, om deres rådgivning af ham, om vægtningen af politik, jura og om etik og moral. Det er i høj grad også disse temaer, der har præget debatten om embedsmandsrollen lige siden. Samspillet mellem politikere og embedsmænd er flere gange blevet forsidestof i aviserne, og en stribe skandalesager har vist, hvilke udfordringer der lurder, både for embedsmændene og politikerne, i dette samspil. Når det er gået værst, er både ministre og embedsmænd blevet bragt i ulykke, og har måtte forlade deres stillinger (tv2.dk 06). I andre tilfælde er ministre og embedsmænd blevet hængt ud i pressen og tildelt næser af varierende længde. Der findes mange udlægninger af, hvorfor skandalesager som disse har kastet mørke skygger over centralforvaltningen, og nogle mener, at det især skyldes et skred i den klassiske embedsmandsrolle (FT 00-01:F 20). En gang kunne man angiveligt kende forskel på politikere og embedsmænd. Embedsmanden tog sig af det faglige og saglige, mens politikereren tog sig af det politiske, herunder holdningerne og det politiske spil. Dette idealbillede af centralforvaltningen skildrer en klar adskillelse mellem det politiske og administrationen. Adskillelsen mellem politik og administration har altid været et unikt kendetegn ved den danske embedsmandsstand og fungerer stadig i et vist omfang (FT 96-97:B 112).

Idealbilledet af de politisk neutrale embedsmænd er dog gennem tiden blevet mere og mere udvisket og erstattet af et mere professionelt og politisk-taktisk og til tider også politisk-strategisk embedsmandsapparat. Denne udvikling tog for alvor fat efter en række betænkninger i 90'erne, beskrev denne type arbejdsopgaver som værende embedsmændenes pligt at udføre (DJØF 93, Finansministeriet (FM) 98). Med Finansministeriets betænkning 1354 i 1998 kom der endnu en udvikling i arbejdsopgaver, som kunne håndteres af en embedsmand. Denne embedsmand skulle dog ansættes på særlige vilkår, men kunne så til gengæld varetage ikke kun politisk-taktiske sager, men måtte også tage partipolitiske hensyn i sin bistand til ministeren. Den nye type rådgiver bliver i betænkningen betegnet som en *særlig rådgiver*. En rådgiver der i kraft af de funktioner vedkommende varetager for ministeren eller i kraft af deres rekruttering er særlige (FM 98:128). I forhold til det almindelige

embedsapparat er det mest særlige ved denne type rådgivere, at de ikke ligger under for partipolitiske hensyn, og at de følger ministeren når denne går af.

Der synes således at være sket en udvikling fra den klassiske embedsmandsrolle, hvor der var en klar adskillelse mellem politik og administration, til nu, hvor en embedsmand kan være en rådgiver ansat på særlige vilkår med kompetence til at rådgive på tværs af skellet mellem politik og administration. Det skal undersøges, hvordan udviklingen, mod et mere politiseret embedsværk, stemmer overens med det politiske systems tidligere beskrivelser af centralforvaltningen, og om der er sket et brud med tidligere praksis. Hvordan italesætter og aktualiserer det politiske system nødvendigheden af en særlig rådgiver? Jeg vil undersøge, om der i det politiske system, kan iagttages en afmystificering af spindoktordebatten og om indførelsen af politiske embedsmænd markerer et brud med den måde det politiske system tidligere har beskrevet embedsmandsrollen på. Debatten synes således pludselig ikke længere at handle om, hvorfor eller hvorvidt det kan lade sig gøre at have politiske embedsmænd i centralforvaltningen, men nærmere om på hvilke betingelser og med hvilke grænser det i givet fald sker. Jeg vil undersøge om en overvejende pragmatisk holdning til de særlige rådgivere siden deres indførelse i administrationen har præget det politiske systems diskurs. Senere års mange skandalesager og skrivelser i pressen vidner om, at emnet stadig er vigtigt. Det vidner også om, at jeg har at gøre med et fænomen, der enten ikke er i balance på grund af manglende rolleafklaring, vedblivende udvikling eller et fænomen, der ikke er tilstrækkeligt belyst og afdækket.

Ministerens ledelsevilkår

Vilkårene for ministre og dermed deres ledelse har gennem tiderne også gennemgået store ændringer. Den danske centraladministration blev efter ministerialreformen i 1848 udformet som en række sideordnede ministerier uden gensidigt ansvar (Knudsen 00:31). Ændringer i antallet af ministerier og deres opgaver og opbygning har siden 1848 været talrige. Ministeren har formelt set ansvaret for ministeriet og dets handlinger, og kan drages politisk og retligt til ansvar for sin embedsførelse (Knudsen 00:121). De bliver dagligt mødt med en massiv og konstant strøm af spørgsmål fra embedsmænd, parlamenter, diplomater, organisationer, borgere og ikke mindst fra medierne. Dette medfører at ministre må indrette sig mere løbende og håndtere et ydre pres, og at deres ledelsesdagsorden i lige så høj grad sættes af deres omverden som af dem selv.

Den stadige stigning i antallet af opgaver, tempoet, omfanget og kompleksiteten i de opgaver, som varetages af det politiske system har ikke mindst øget ministerens afhængighed af sparring. Jeg har ovenfor tegnet billedet af et system, hvor mange har indflydelse, men ingen har fuld kontrol med alt, og hvor ministeren har ansvaret. Det er ligeledes et system, hvor kontrol med kommunikationen til omverdenen bliver essentielt og politisk ledelse derved kommer til at handle meget om at kunne kontrollere kommunikationen. Den kritiske vinkel i mange nyhedsudsendelser er således at "afsløre" partierne eller højtstående politikeres mediestrategi. På begge de store public service-kanaler, TV2 og Danmarks Radio, er der etableret tv-programmer der netop portrætterer politik som et strategisk mediespil. Der kan i stigende grad findes politiske kommentatorer både i tv-medier og i de skrevne medier, som udtaler sig meget om taktik, da kommentatorerne typisk ikke har indsigt i de enkelte fagområder (Larsen 2011: 8). Mediernes til tider ensidige fokus på strategi og taktik kan kritiseres for at ignorere den politiske kompleksitet, og det politiske indhold udebliver. Professor i Statskundskab ved Aalborg Universitet Christian Albrekt Larsen omtaler dette fokus på kommunikation og taktik som en forsimpning af den politiske debat i medierne, og den seneste valgundersøgelse fra 2007 viser ligeledes en opfattelse af at medierne fokuserede for lidt på det politiske indhold (Ibid.). Mon den samme iagttagelse af en afpolitisering grundet fokus på at sætte dagsordenen kan iagttages i det politiske system?

De moderne vilkår for politik kan beskrives som medialiserede, og det gælder om at være overbevisende i medierne og tegne ét bestemt billede af virkeligheden. *Kommunikationskontrol* kan ministeren opnå, hvis vedkommende blandt andet kan filtrere den kommunikation, der går fra ministeriet til medierne eller hvis vedkommende kan skabe et bestemt billede af virkeligheden. Et andet udtryk, der dækker over det samme er *at kunne sætte dagsordenen*. Det er her, hvor de særlige rådgivere bliver relevante for ministerens ledelse. De særlige rådgiveres spidskompetencer er netop strategisk kommunikation og kan derfor sparre ministeren i dennes kamp med medierne om at kontrollere kommunikationen. De skal deltage for ministeren i spillet om repræsentationen af virkeligheden, hvor medier og oppositionspolitikere arbejder efter deres egen logik, og søger at dislokere og stille sig kritiske over for ministerens argumenter. Det handler for ministeren om at kontrollere kommunikationen således, at vedkommende kan konstituere det, som han hævder at repræsentere.

Ministeren må i dette system antages at opgive forestillingen om, at vedkommende i sidste ende skal have snor i alle de beslutninger, der træffes i det politiske system, og forlige sig med tanken om at en række beslutninger og kommunikationer må overlades til andre indenfor systemet som de særlige rådgivere. Dermed er ministeren blevet reduceret til én ud af mange producenter af samfundsstyring, og det i en grad der efterhånden gør det relevant, at undersøge hvilke konsekvenser det får for politisk ledelse. I medierne kan man i stigende grad læse og høre om, hvordan ministre kommunikerer. De bliver jævnligt fortolket og vurderet af blandt andet politiske kommentatorer på deres præsentation og fremtoning, og deres særlige rådgivere bliver omtalt som dem, der har lavet et godt eller dårligt *spin*. Jeg vil gerne undersøge, om der i det politiske system kan iagttages et lignende fokus på kommunikationskontrol og de særlige rådgivere, for derved at kunne diskutere min påstand om at etableringen af de særlige rådgivere medfører et større fokus på kommunikation frem for indhold ved den politiske ledelse.

Problemformulering

Ovenstående problemstillinger fører specialets erkendelsesinteresse mod følgende problemer:

Hvordan har det politiske systems historiske selvbeskrivelse muliggjort den særlige rådgiver, og hvilke konstitutive konsekvenser kan etableringen af den særlige rådgiver iagttages at have for politisk ledelse i dag?

I akademiske kredse er grænsen mellem politik/administration og embedsmænds rådgivning af ministeren ikke et uberørt område. Tidligere har det eksempelvis været et tema, hvorledes diskussioner om danske embedsmænds politiske rådgivning af ministeren har udviklet sig, og centraladministrationen politiske placering i teori og praksis har også været beskrevet. Ligeledes har centraladministrationens struktur været analyseret ved forholdet mellem en politisk og administrativ rationalitet (Smith 94) og ikke mindst embedsmændenes politiserende rolle er blevet analyseret flere gange (Knudsen 07, Jæger & Sørensen 03, Hansen 95, Bogason 08). Et andet bidrag til diskussion er artiklen *Politisk Administration*, som undersøger, hvordan det er muligt, at politikken intensiveres i administrationen, når administrationen søger at udgrænse og gøre administrationen fri af det politiske (Andersen 00:72).

Det der især har givet anledning til min interesse og dermed også mit bidrag i forhold til eksisterende forskning, er hvordan en så omkostningstung og udskældt type embedsmand,

som den særlige rådgivere er, er blevet mulig i det politiske system. En rolle der på paradoksalt og definatorisk vis netop overskrider den ellers omværede grænse mellem politik og administration. Mine undersøgelser følger dermed op på tidligere diskussioner om politik og administration, og bidrager med et særskilt blik på, hvordan det politiske system sprogligt har muliggjort den særlige rådgiver, og hvilke effekter dette kan iagttages at have på nutidens politiske ledelse. Det politiske system, som er en del af min genstand, kan defineres på mange forskellige måder og efter særlige kriterier. Jeg vil dog for at få alle relevante aspekter med afgrænse min definition af det politiske system på institutionel vis som værende det parlamentariske system på Christiansborg.

I min første analysedel vil jeg med Foucault kaste et kritisk historisk blik på, hvordan de særlige rådgivere er blevet muliggjort og dermed etableret i det politiske system. Dernæst vil jeg diskutere nogle af de konstitutive konsekvenser etableringen kan have for politiske ledelse. Formelt er der forskellige typer af presserådgivere. Der er den personlige rådgiver for en partileder eller minister, som således kan være partiansat eller en embedsmand på særlige vilkår. Dernæst er der pressechefen i et parti, og til sidst den menige pressemedarbejder, som også kan være enten partiansat eller embedsmand i et ministerium. I mit speciale vil jeg afgrænse mig til at tage udgangspunkt i de aktører, der er ansat som embedsmænd under særlige vilkår, og går under betegnelsen *særlige rådgivere*. Debatten om de særlige rådgivere inden for det politiske system danner rammerne for, hvordan fænomenet kan forstås, og forståelsen er konstant under forandring, fordi den er afhængig af de relevante ytringer, der fremsættes. I takt med at debatten udvikler sig, og der lægges vægt på andre emner, vil opfattelsen af de særlige rådgivere ligeledes forandres. Det er derfor essentielt for forståelsen af den historiske muliggørelse af de særlige rådgivere at undersøge følgende underspørgsmål:

Hvordan kan det politiske systems påpejning af grænser for de særlige rådgivere iagttages som en mulighedsbetingelse for etableringen af de særlige rådgivere?

Hvordan kan det politiske systems etablering af de særlige rådgivere iagttages som havende en reaktiv og pragmatisk karakter?

Efter den historiske analyse vil jeg diskutere nogle af de særlige rådgiveres konstitutive konsekvenser for politiske ledelse ved hjælp af Laclaus repræsentationslogik. Denne analyse er underordnet i forhold til den genealogiske analyse, og formålet med anden del er at lave en

perspektiverende samtidsanalyse for de betingelser, som jeg har fremanalyseret i den historiske analyse. Anden analysedel vil jeg strukturere således, at den opfylder min søgen efter de særlige rådgiveres indflydelse og konstitutive konsekvenser for politisk ledelse ved at stille følgende spørgsmål:

Hvordan kan der sprogligt iagttages kommunikationskontrol i det politiske system?

Hvordan kan politisk ledelse iagttages som et spørgsmål om politisk repræsentation?

Hvordan kan en selvfølgeliggørelse og afpolitisering af politikken sprogligt iagttages i det politiske system?

Foucault og Laclau

Før jeg gør rede for de to teoretiske perspektiver som vil danne udgangspunkt for mine analysestrategier, vil jeg imidlertid forklare, hvorfor disse teoretikere benyttes sammen. Ikke mindst da Laclau har hentet endog stor inspiration i Foucaults diskursanalytiske tilgang (Andersen 99:87).

De to teoretiske perspektiver bygger begge på teorien om anden ordens iagttagelser, og er placeret inden for den diskursteoretiske tradition, der fokuserer på samspillet mellem det sproglige og det sociale ved at analysere relationerne mellem de udsagn, der fremsættes (Howarth 05:11-28). Foucaults og Laclaus værker er inspireret af den poststrukturalistiske sprogvidenskabelige tradition, som tager udgangspunkt i Ferdinand de Saussures grundlæggende forestilling om, at et tegns betydning udelukkende eksisterer i kraft af tegnets relationer til og forskellighed fra andre tegn. Samtidig er tegnenes betydning ikke fastlagt fuldstændigt, da forholdet mellem de forskellige tegn kan ændres over tid (Jørgensen & Phillips 99:19-20). Relationerne mellem de udsagn, der fremsættes i debatten om de særlige rådgiver, er således omdrejningspunktet i dette speciale, og jeg anvender analysestrategien til at iagttage forholdet mellem debatten om de særlige rådgivere og de mulighedsbetingelser, der gør sig gældende for deres rolle i det politiske system. Jeg anvender Foucaults genealogiske analyse i kombination med begreber hentet fra Laclau, og specialets analysestrategi fokuserer således på, hvordan diskursen skaber mulighedsbetingelserne for aktørerne, mens aktørernes udsagn i nogen grad kan forandre diskursen. Foucaults blik for hvordan noget er skabt gennem historien, og hvordan dette noget kunne være anderledes, men er blevet muliggjort gennem historiske konstellationer, har stor nytte for første del af mit problem. Til gengæld fandt jeg ikke hos Foucault et lignende begreb for repræsentation, som

kunne hjælpe til besvarelsen af anden del af mit problem. Her var Laclaus repræsentationslogik den mest givende i forhold til problemformuleringen, da hans logik netop har blik for det konstitutive ved politisk repræsentation.

Med kombinationen af de to tilgange får jeg et optimalt teoriapparat til at kunne besvare min problemstilling. Foucaults genealogiske analyse udfordrer den etablerede historieskrivning ved at fokusere på diskontinuitet, når den almene opfattelse er, at nutiden bygger på en kontinuerlig historisk udvikling og vice versa (Foucault 05:68, Andersen 99:57-58,156). Laclaus diskursteoretiske perspektiv er ligeledes baseret på ønsket om at anlægge et kritisk syn på det eksisterende, fordi sociale fænomener, der umiddelbart tages for givne, har direkte og reel indflydelse på både den sociale og fysiske virkelighed (Andersen 99:100-101, Jørgensen & Phillips 99:15). Begge teoretiske perspektiver bidrager til besvarelsen af dette speciales problemformulering ved at anskueliggøre det kontingente ved den nuværende opfattelse af fænomenet de særlige rådgivere. Den analysestrategiske vinkel, som jeg anlægger i dette speciale, viser, at opfattelsen af de særlige rådgivere som et pragmatisk anliggende kunne være anderledes, da den er baseret på forhold og beslutninger, der ikke er givet på forhånd, men som heller ikke kan betegnes som tilfældige, fordi de er et produkt af den politiske debat.

Specialet er gennem valget af de teoretiske perspektiver baseret på en epistemologisk analysestrategi, der fokuserer på, hvordan en given opfattelse af virkeligheden emergerer. I modsætning til den ontologisk orienterede videnskabsteori tager den epistemologiske videnskabsteori derfor ikke analysens genstand for givet, men i stedet deontologiseres denne ved at undersøge en bestemt meningsfuldheds opståen og forandring (Andersen 99:13-14). Der eksisterer ikke én objektiv sandhed eller virkelighed, som er uafhængig af det sociale, og den historie og kultur, som mennesket er indlejret i, er derfor afgørende for, hvordan verden opfattes. Analysestrategien er derfor antiessentiell, da den tager udgangspunkt i, at der ikke eksisterer en sand essens bag de meningsstrukturer, som jeg i dette speciale benævner diskurser (Jørgensen & Phillips 99:14). Det er således ikke mit formål med dette speciale at belyse, hvorfor de særlige rådgivere forstås på en særlig måde i debatten, men jeg påpeger, hvordan denne særlige forståelse er opstået og forandret over tid. Deontologiseringen af den pragmatiske opfattelse af de særlige rådgivere afhænger af det analytiske blik, der anlægges, og derfor er valget af kombinationen af Foucaults og Laclaus begreber i en analysestrategi netop et strategisk valg, da det har konsekvenser for, hvilken genstand der emergerer i

analysen i dette speciale. Analysestrategien danner hermed grundlaget for, at jeg kan problematisere den selvfølgeligelige opfattelse af de særlige rådgivere.

Fortolkning kan således også siges at være en del af analysen, da forskelligt kildemateriale kan betragtes forskelligt afhængigt af, hvilket problem der ønskes belyst, og hvilken analysestrategi der anlægges. Min såkaldte fortolkning af det empiriske materiale afhænger således af specialets problemformulering. Den analysestrategiske redegørelse reducerer imidlertid ikke risikoen for en tilfældig konstruktion af diskurser, men da hensigten med specialet ikke er at identificere endegyldige diskurser men i stedet at analysere de alternative politiske hensyn, som udfordrer det pragmatiske projekt, vil jeg sagligt argumentere for, hvorfor jeg iagttager og tillægger de udvalgte hensyn betydning.

Analysestrategi

I denne del af specialet vil jeg redegøre for den strategi, som jeg har valgt at benytte mig af til besvarelse af min problemstilling. Analysestrategiens hensigt er at præsentere de begreber, jeg anvender til at konstruere det blik, hvori jeg konditionerer mine iagttagelser, og hvorledes jeg gør brug af forskellige tilgange og begreber til at besvare min problemformulering. Dette skal forstås i sammenhæng med, at jeg indtager en videnskabelig position, hvor verdenen ikke er af en objektiv essens, som eksisterer forud for min egne iagttagelser, men at jeg gennem mit blik frembringer verdenen på en specifik måde ud af en kontingens af iagttagelsesmuligheder. Den særlige måde hvormed jeg skaber et konstruktivistisk blik vil jeg netop redegøre for i de følgende dele. De næste afsnit vil derfor dreje sig om min analysestrategi, den strategi som former mit blik, hvorigennem jeg konstruerer mit undersøgelsesfelt, og som skal besvare min problemformulering.

Først vil jeg præsentere strategien til besvarelse af mit hovedproblem nemlig, hvorledes det politiske systems historiske selvbeskrivelse har muliggjort den særlige rådgiver. Her tager jeg udgangspunkt i Foucaults begreber om blandt andet diskontinuitet og kontinuitet til at konstruere en genealogisk analysestrategi. I denne analyse vælger jeg ledeforskellen diskontinuitet/kontinuitet. Ved ledeforskel forstår jeg den forskel, der kan sætte rammen for iagttagelser af anden orden. Det er den forskel som deler verden for mig som iagttager, og som bestemmer, hvordan omverden kan iagttages (Andersen 99:152). Den ledeforskel som jeg har valgt er et afgørende analysestrategiske valg fordi den bestemmer, hvad jeg kan se, samtidig med at den disciplinere mit blik så jeg ikke forfalder til første ordens betragtninger. I

nedenstående vil jeg derfor ligeledes konditionere min ledeforskel således, at det bliver specificeret hvilke betingelser, der skal være opfyldt før noget kan dømmes som være på den ene eller anden side af forskellen (Ibid.:153). Dernæst vil jeg præsentere, hvorledes jeg griber anden del af problemet an, som drejer sig om de konstitutive konsekvenser den særlige rådgivers rolle har for politisk ledelse i dag. Denne analyse er underordnet den første analyse, og har til formål at diskutere nogle af effekterne på politisk ledelse i en perspektiverende samtidsanalyse for den fremanalyserede rolle. I analysen tager jeg udgangspunkt i Laclaus teori om politisk repræsentation for dernæst at udvikle en strategi hvormed, jeg blandt andet kan iagttage de særlige rådgivere som hjælpere med at sætte den politiske dagsorden for ministeren med konsekvenser for politisk ledelse.

Den historiske tilgang

Jeg anvender Michel Foucaults genealogiske analyse til at illustrere, hvordan det politiske system har indtaget en position i forhold til de særlige rådgivere siden udgivelsen af Betænkning 1354/1998 *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Den genealogiske analyses målsætning er, at vise hvordan betænkningens indførelse og legitimering af de særlige rådgivere, siden har været dominerende i den politiske debat, og hvordan alternative holdninger i overvejende grad er blevet ignoreret eller betragtet som ligegyldige. Til at imødekomme denne målsætning finder jeg Foucaults tilgang til den historiske udvikling mest anvendelig, da han netop med sin genealogiske tilgang har blik for, at noget vi i nutiden betragter som mere eller mindre selvfølgelig er fremkommet via historiske hændelser. Til sådan en analyse er det ifølge Foucault nødvendigt, at opstille en alternativ modfortælling til den traditionelle historieskrivning, som søger at forklare og irritere en selvfølgelighed som de særlige rådgiveres eksistens. Genealogien handler om at skrive historien om det eksisterende, og her er det nødvendigt at bruge fortiden til at skrive nutidens historie og derigennem påvise, hvordan historien indvirker på, hvordan vi tænker, handler og agerer i nutiden. Historien gøres dermed synlig i det politiske systems daglige praksisser og diskurser, der herved kommer til at fremstå som historiens efterkommere frem for naturlige institutioner.

Det politiske systems diskurser

Et blik på diskurser muliggør et studie af udsagn i en afgrænset tidsperiode. En diskurs betegner for Foucault en diskursiv formation. Diskursen fremkommer når en helhed af udsagn tilhører den samme diskursive formation (Raffnsøe et al. 08:188). Den diskursive formation er ifølge Foucault en samling af regler for, hvordan meningsfulde udsagn formuleres og

udtrykkes gennem ikke alene sproget, men også gennem udsagn af materiel karakter så som praksisser og institutioner¹ (Villadsen 06:98). Det er gennem undersøgelsen af sproget og praksisser, at jeg kan få adgang til, hvad der er blevet sagt om de særlige rådgivere inden for perioden. Forståelsen af de særlige rådgivere bestemmes ud fra, hvordan der tillægges mening til fænomenet. Den helhed af forskellige udsagn, som udgør den specifikke forståelse, er det, Foucault kalder en diskurs og defineres som: ”... en helhed af formuleringsakter, en serie af sætninger eller udsagn” eller ”... en helhed af ytringer, for så vidt som de tilhører den samme diskursive formation” (Foucault 05:163,175). Det betyder, at den viden som præger vores opfattelse af objektet, ikke er endegyldig eller entydig, fordi diskursen ikke kan forstås som en afgrænset størrelse, der udelukker alternative forståelser, da ethvert udsagn konstant muliggør ændringer (Foucault 05:164-167). Udsagn bør ifølge Foucault ikke ses som dokumenter, der afslører intentionen bag handlinger, men i stedet som genstande, der skal undersøges i den form, de fremtræder. Diskurser skal altså analyseres i deres egen ret for dernæst, at blive sat i forbindelse med de sociale omstændigheder (Villadsen 07:22, Howarth 05:79). For ikke at tage diskurserne for givet som naturlige størrelser redegør Foucault for dannelsen af objekter i diskursen (Howarth 05:81). På den måde skal de særlige rådgivere forstås som et fænomen, der undertiden bliver forvandlet i og med, at forskellige diskurser i forskellige perioder danner det forskellige som objekt. Sandheden, om hvad de særlige rådgivere er, skabes altså diskursivt ud fra regler om, hvad der kan siges, og hvad der ikke kan siges, hvilket igen er historisk bestemt.

I det politiske system findes der flere diskurser, men det jeg vil fokusere på er det politiske systems diskurser om de særlige rådgivere. Dem kan jeg få øje på, når teksterne direkte knytter an til betegnelsen de særlige rådgivere, eller når de reflekterer over rådgivning af ministeren og forholdet mellem politik og administration. Et eksempel er, når udvalget bag betænkningen *Embedsmænds rådgivning og bistand* på side 28 beskriver de særlige rådgivere som embedsmænd, der skiller sig ud i forhold til de almindelige embedsmænd på udvalgte områder (FM 04). Her er det muligt både at iagttage, hvordan systemet beskriver rådgiverne, men også hvordan de muliggøres ved, at der skelnes mellem dem og de almindelige embedsmænd.

¹ Institutioner skal her forstås i sin snævrere form som eksempelvis en skole eller et hospital.

Det politiske systems debat

Genealogien giver mig altså mulighed for at undersøge, hvordan opfattelsen af embedsmænds rådgivningsroller har ændret sig over tid, hvilket er formålet med at hente inspiration i denne specifikke form for historieanalyse. Tilgangen muliggør en analyse, som gør, at jeg kan følge debatten om og fremkomsten af de særlige rådgivere over en årrække og ved hjælp af empirien udvælge betydningsfulde hændelser fra 1993, hvor der for alvor bliver rettet opmærksomhed mod embedsapparatets rådgivning, etik og normer, til diskussionen om aktindsigt i de særlige rådgiveres arbejde anno 2010. Jeg vælger, at følge den debat der har været omkring de særlige rådgivere i det politiske system, og iagttage hvordan den rejser problematikker om grænsen mellem politik og administration, og hvordan de særlige rådgivere bliver muliggjort som rolle ved denne grænse gennem tiderne. En debat er et interessant iagttagelsespunkt fordi den involverer konflikter og meningstilkendegivelser. Det er en kommunikation, der baserer sig på argumenter, og når noget skal forstås via argumenter fordrer det en politisk kamp. At fokusere på en debat giver mig derfor adgang til et kildemateriale med særlige talepositioner, og det involverer problematiseringer af det eksisterende, hvilket netop er her hvor argumenterne kommer i spil og kilderne bliver gunstige for analysen.

Det politiske systems debat afgrænser jeg til, at være den debat der foregår i Folketinget, til dels i medierne og de betænkninger og den redegørelse, som det politiske system knytter an til, når de beskriver de særlige rådgivere. Ved specifikt at gøre det politiske systems debat til mit iagttagelsespunkt udelukker jeg ligeledes at analysere andre debatter. Jeg udelukker den samlede diskussion i medierne og refererer overvejende kun til artikler, hvor politikere har udtalt sig til medierne om de særlige rådgivere. Således udelukkes andre aktører som måtte udtale sig om ordningen gennem medierne. Ligeledes muliggør mit iagttagelsespunkt ikke en iagttagelse af den lukkede faglige diskussion og analyse, der må ligge til grund for betænkninger. Denne lukkede debat kunne have været interessant at analysere, da man ville kunne iagttage hvilke argumenter med mere, som eksempelvis blev fremført ved de høringer og møder, som udvalget har afholdt om embedsmænds bistand til ministeren. Til gengæld muliggør mit iagttagelsespunkt et skærpet blik rettet mod det politiske system og dets argumenter for eller imod de særlige rådgivere. Blikket muliggør at jeg kan iagttage den særlige debat om grænsen mellem politik og administration, der foregår mellem folketingspolitikere i salen og til dels i medierne. Ligeledes muliggør blikket en iagttagelse af

den særlige politiske diskussion og de politiske argumenter. Således kan jeg genfinde de forbindelser, støttepunkter, blokeringer, magtspil og strategier i det politiske system, som har etableret de særlige rådgiveres rolle til efterfølgende at gælde som noget, der er selvfølgelig, universelt og ikke mindst nødvendigt i det politiske system (Villadsen 04:20).

De historiske monumenter

I modsætning til det Foucault omtaler som den traditionelle historieskrivning, tager genealogien udgangspunkt i nutiden, og forholder sig kritisk til fastlåste praksisformer og former for viden (Villadsen 04:19). Derfor kan det, man undersøger, i dette tilfælde de særlige rådgivere, kun betyde noget i en specifik historisk kontekst, og intet vil betyde det samme i forskellige afgrænsede tidsperioder. Ergo var det politiske systems opfattelse af de særlige rådgivere og embedsmænds rådgivning i 1993 forskellig fra, hvad opfattelsen er i 2010. For at kunne iagttage denne ændring retter jeg blikket mod de begivenheder, som har betydet en forandring i opfattelsen af de særlige rådgivere. Disse begivenheder eller publikationer kalder Foucault for monumenter. Et monument er defineret som, ”...*tekster, som særlig klart fremviser de centrale diskursive regler, brud eller kontinuiteter, som analysen beskæftiger sig med*” (Villadsen 06:101). I specialets tilfælde betyder det, at jeg vil lede efter tekster eller dokumenter, som har en strukturerende virkning på den kommende kommunikation om de særlige rådgivere. Jeg vil i analysen så fremhæve netop dem, der i høj grad har været med til at konstituere den eksisterende forståelse af de særlige rådgiveres rolle. Det vil sig være tekster eller dokumenter, som har denne særlige karakter, og dermed sætter nogle grænser for, hvordan der fremover tales om de særlige rådgivere i det politiske system. Foucault har ikke eksplicit udviklet en *monumentkritik*, og der findes derfor ikke regler for, hvornår et monument er et monument (Andersen 99:185). Konkret vil jeg derfor spørge kildematerialet til, hvornår jeg kan iagttage disse monumenter. Ved at fokusere på tekster der har ovenstående karakterer, får jeg netop indsigt i refleksioner omkring de udfordringer og muligheder det politiske system har omkring de særlige rådgivere. Samtidig foreslår teksterne nye foranstaltninger, der kan give indblik i praksis omkring de særlige rådgivere ved de forskellige historiske nedslag. Dermed bidrager monumenter med en kritisk, problematiserende og anderledes belysning af gældende praksis omkring de særlige rådgivere, hvilket især bliver interessant for at forstå den proces, der har muliggjort rollen.

Gennem mit blik kan jeg få øje på disse monumenter, når der er tekster som eksplicit markerer en position i forhold til tidligere tekster, blandt andet ved at teksten sætter skel mellem hvordan det politiske system forholder sig til de særlige rådgivere nu i forhold til tidligere. I min analyse benytter jeg i høj grad udredningsarbejde og analyser af de særlige rådgiveres rolle, som det politiske system senere eller samtidigt refererer til som gældende ret og ved ansættelsespraksisser med mere for de særlige rådgivere. Et monument får i mit speciale karakter af en institution, når det politiske system refererer til det. En institution er således en status, monumenter kan opnå, hvis det politiske system iagttager dem som legitime, og dermed bruger monumenterne som referencer, når det skal legitimere sin egen praksis. Det er derfor vigtigt at min læsning netop omfatter det politiske systems egne udsagn, udsagn der viser praksis. Med praksis mener jeg, når noget synes at bære præg af at være blevet en rutine i det politiske system. Dette kan jeg eksempelvis iagttage, når det politiske system inkorporerer en betænkningens anbefalinger omkring ansættelse af de særlige rådgivere, og derefter sender et cirkulære rundt til departementscheferne om den nye ansættelsesprocedure. Når departementscheferne så bruger den udsendte procedure i deres fremadrettede arbejde vil proceduren efter noget tid kunne tage form som en rutine, og dermed vil der være en mulighed for at det bliver en praksis i det politiske system. I nogle tilfælde vil proceduren ikke blive fulgt af det enkelte ministerium og kommer derfor i virkelighedens verden ikke til at blive en rutine i det daglige arbejde. For mig, med de muligheder jeg har i forhold til mit iagttagelsespunkt, er det heller ikke det mest væsentlige, hvorvidt proceduren følges eller ej i virkeligheden. Det væsentlige er den kommunikation, som det politiske system foretager om de særlige rådgivere, da den viser hvordan de gerne ser at praksis skal være.

At følge elementer

I offentlig debat, i politiske taler og i mange embedsmænds offentlige overvejelser afspejles forestillingerne om, at politik og administration bør skilles ad. Ind imellem tager diskussionerne om relationerne spektakulære former. For statens vedkommende var det tilfældet i den såkaldte Tamilsag i starten af 1990'erne. DJØF udarbejdede i kølvandet på sagen et sæt etiske retningslinjer for embedsmandsadfærd (DJØF 93). Indtil da fandtes ingen dækkende ”håndbog” for samspillet mellem politikere og embedsmænd, ”...*intet overgribende, alment anerkendt etisk sæt af normer, som kunne hjælpe til at mindske problemerne knyttet til afgrænsningen af rollerne.*” (Bogason 08:162). Herfra skiftet i

opfattelsen af normer for embedsmandsadfærd vil jeg videre iagttage de elementer, der har skabt den særlige rådgiver, og de elementer, som er blevet videreført og rekombineret i nye konstellationer (Villadsen 06:90). I teorien defineres historiske elementer som institutioner, institutionelle praktikker eller diskursive strategier, der indgår i en strategisk og institutionel ordning (Ibid.:92, Andersen 99:59). Foucault beskriver også de historiske elementer under betegnelsen begivenheder. En begivenhed definerer Foucault som en slags vendepunkt i historien, der er kendetegnet ved en omvendning af blandt andet styrkeforholdene (Nilsson 08:73). Disse begivenheder har en kompliceret og mangefacetteret karakter og findes i forskellige begivenhedstyper, der adskiller sig fra hinanden med hensyn til rækkevidde, dybde og virkningsskabende karakter (Ibid.:74). Elementer skal derfor i min kontekst forstås som eksempelvis dele af en betænkning, og dem kan jeg iagttage, når de optræder på nye eller samme måder i efterfølgende betænkninger eller folketingsdebatter. Et element kunne blandt andet være et afsnit i betænkningen vedrørende de særlige rådgiveres mulighed for at rådgive om partipolitiske foretagender. Den del af betænkningen kan jeg så iagttage blive behandlet i en senere betænkning, som omtaler elementet på en ny eller anderledes måde. Elementet er dermed blevet videreført i en ny konstellation denne gang i form af en efterfølgende betænkning. Således kan jeg iagttage elementer i min empiri, når det drejer sig om emner, der går igen på den ene eller anden måde, og i sidste ende er med til at definere og muliggøre den særlige rådgiver. Identificeringen af sådanne elementer lykkes ved at undersøge, hvordan forskellige historiske praksisser videreføres, mens andre er blevet udgrænset for dermed ikke at blive omtalt mere af det politiske system. Det gøres ved at skelne mellem kontinuiteter (det identiske) og diskontinuiteter (det forskellige) (Villadsen 06:92).

Kontinuitet og diskontinuitet

Ledetråden i den genealogiske analyse er dermed kontinuitet/diskontinuitet, hvor kontinuitet kun kan være kontinuert i forhold til det diskontinuerte og omvendt (Andersen 99:156). I en analyse af kontinuitet er hensigten ikke at fremvise markante brud, men i stedet at følge, hvordan forståelsen af de særlige rådgivere som en proces er udviklet, fordi det ikke er lykkedes at ændre opfattelsen af dem markant (Villadsen 06:93). Det vil sige når historien beskrives i form af brud, der hævdes at lægge fortidens forestillinger bag sig, søger genealogen at fremvise kontinuiteter mellem nutidens og fortidens historiske praksisser (Villadsen 04:21). En analyse af diskontinuitet eller brud bliver en måde at fokusere på bestemte tidspunkter i historien, som bryder med forståelsen af den almindelige udbredte

forståelse af fænomenet særlige rådgivere. På den måde bliver fortidens praksisser fremstillet som noget fremmed snarere end som forløbere for den forståelse, der i dag eksisterer om de særlige rådgivere. Diskontinuitet er et paradoksalt begreb, der på én gang er mit redskab til analyse og samtidig også min genstand. Diskontinuitet afgrænser nemlig feltet for den selv samme analyse som frembringer det (Foucault 70:147). Det er således et begreb, som jeg må forudsætte for overhovedet at have et udgangspunkt at analysere ud fra (Ibid.).

At fokusere på blandt andet brud i historien medfører, at analysen ikke bliver et forsøg på at rekonstruere fortiden, men snarere at konfrontere historien med specifikke problematiseringer, der udspringer af vores samtid. Mine analyser vil derfor, som Foucaults, ikke tage sigte på forklaringer af, hvorfor noget er sket, men på hvordan noget er blevet som det er. Ligeledes foretages der et analysestrategisk greb ved udpegelsen af bestemte brud, som etablerer diskontinuitet i fortællingen. Jeg skaber derved aktivt en historisk begivenhed. Foucault bruger udtrykket *begivenhedsskabelse* for at fremhæve, at det er historikerens strategiske valg at gøre noget til begivenhed i sin analyse (Villadsen 04:19). At jeg selv udvælger historiske nedslag, og det jeg vil problematisere, har således også den indflydelse på analysen, at den bliver et produkt af mit arbejde. Med denne ledeforskel gør jeg min analyse irritabel over for ethvert udsagn eller praktik, der præsenterer sig selv som ny eller som enestående. Jeg får ligeledes en analysestrategi, som ikke ukritisk tilslutter sig nutidens egne historier om sig selv, men tværtimod fungerer som en art modhukommelse (Andersen 99:156).

Grænser og konditionering

Distinktionen kontinuitet/diskontinuitet bliver et analysestrategisk redskab, hvor man altid bør markere den mindst åbenlyse side for derigennem at påvise nutidens kontingens. For at tydeliggøre hvornår jeg kan iagttage disse kontinuiteter eller brud, vil jeg iagttage empirien gennem distinktionen politik/administration, således som den traditionelt er blevet opfattet jævnfør ovenstående. I efterfølgende tekster vil jeg således kunne identificere brud, når grænsen omtales således, at grænsen mellem politik og administration rykkes, eller kontinuitet når denne grænse opretholdes og den eksisterende praksis henvises til som nuværende gældende og kommende praksis. Konkret vil jeg således spørge kilderne til, hvordan jeg kan se brud overfor kontinuitet gennem de centrale tekster og dokumenter, som jeg udvælger. Det skal her igen understreges, at formålet med genealogien ikke er at lave en fuldstændig og udtømmende historie om forholdet mellem politik, administration og de

særlige rådgivere. Det fremgår derimod af det foregående, at en genealogi altid er en ufuldstændig, brudvis historieskrivning, der er styret af min bestemte nutidige problematik. Genealogien kan derfor nedprioritere eller eventuelt helt udelade begivenheder, der kan være blevet tildelt central betydning i andre historiske analyser.

Grænsen politik/administration er ligeledes sigende og givende for iagttagelsen af den rolletilskrivning, som finder sted gennem årene. Samtidig med at min genealogi følger en politisk debat om de særlige rådgivere, foregår der ligeledes i denne debat og udvikling en rolletilskrivning af den særlige rådgivers rolle som kan beskrives ved forholdet politik/administration. Jeg kan i min empiri iagttage, hvornår det politiske system knytter rollen an til henholdsvis det politiske og det administrative ved at analysere med denne distinktion. Jeg kan eksempelvis konstatere, at det politiske system tilskriver den særlige rådgivers rolle en administrativ betydning, når teksterne knytter an til embedsmands dyder som faglighed, lovlighed og sandhedspligt. Mens en anknytning, som giver de særlige rådgivere en politisk betydning, kan ses når teksterne specifikt fremhæver eller afgrænser og uddyber, hvorledes de særlige rådgivere i kraft af deres særlige tilknytning kan ”tillade” sig lige det mere end det almindelige embedsværk for eksempel i forhold til at yde partipolitisk bistand. Samtidig er det et forhold, hvor der på den ene side lægges vægt på videnskabelig sikkerhed i bistanden, mens der på den anden side må være flere uvidenskabelige skøn omkring eksempelvis oppositionspartiets holdning til et lovforslag. Det er en grænse, hvor det på den ene side af forholdet paradoksalt udelukker det på den anden side af grænsen. Der hvor det politiske system knytter an til begge sider af forholdet, når det tilskriver de særlige rådgivere deres rolle, er netop der, hvor jeg kan iagttage at det politiske system gøre det paradoksalt umulige – blandingen af politik og administration – til en mulighed. Eksempelvis kan det politiske system håndtere kravet om partipolitisk neutralitet for embedsmænd ved at definere, at de særlige rådgivere præcis kan være særlige ved deres kendskab til et parti. På den måde afparadokserer og masserer det politiske system de særlige rådgivere ind i forholdet politik/administration. Dermed kan systemet operere med en paradoksalt umulig rolle som de særlige rådgivere, der opererer på tværs af politik og administration, synes at være.

Det er ikke muligt at undersøge alle de løbebaner historien tager, så der skal træffes et valg om, hvilke aspekter i det politiske system, som jeg ønsker at problematisere. Jeg har ingen ambition om at rekonstruere historien i sin totalitet. Ligesom jeg heller ikke nærer nogen

forhåbning om at finde frem til “den egentlige, sande historie“. Da jeg selv aktivt vælger mine nedslag i historien, kan der stilles spørgsmålstejn ved min medkonstruktion af historien. Risikoen for reduktionisme og for at skabe for stor homogenitet i min analyse er noget, jeg konstant bør være opmærksom på, men den er samtidig et uomgængeligt arbejdsvilkår for denne form for analysestrategi. Det er således klart, at det ikke er muligt at forfølge alle de historiske løbebaner, der kan hævdes at være relevante og interessante. Der må træffes nogle valg ud fra en afvejning af, hvilke processer og elementer jeg ønsker at problematisere, og hvilke der i særlig grad er forbundet med det politiske system, som jeg analyserer. Med den genealogiske analyse vil jeg jævnfør ovenstående søge at besvare: *Hvordan kan det politiske systems påpegning af grænser for de særlige rådgivere iagttages som en mulighedsbetingelse for etableringen af de særlige rådgivere? Hvordan kan det politiske systems etablering af de særlige rådgivere iagttages som havende en reaktiv og pragmatisk karakter?*

Empiri

Det er ikke hensigten med dette speciale at gengive en historisk udvikling så fuldstændigt, som det måtte være muligt. Valget af empirisk materiale er således heller ikke udelukkende foretaget på baggrund af en forestilling om, hvad der kunne bidrage til at øge læserens forståelse af den særlige rådgivers rolle. Den anvendte analysestrategi medfører i stedet, at jeg i dette speciale fokuserer på særligt udvalgte begivenheder for derved, at forsøge at destabilisere det politiske systems selvfølgelige opfattelse af de særlige rådgivere som et spørgsmål om nødvendighed. Der er ingen på forhånd givne kilder derude (Andersen 99:184). De kilder jeg benytter er forbundet med et analysestrategisk valg angående den problemstilling og genstand jeg har valgt, og kun derigennem vil kilderne fremstå relevante.

Skriftlige kilder

Genealogien dækker begivenheder fra en periode på 18 år (1993-2010), og det empiriske materiale strækker sig således fra DJØF’s betænkning *Fagligt Ethiske Principper*, som satte spørgsmålstejn ved embedsapparatet da rapporten viste, at ministerielle embedsmænd og flere politikere vildledte om eller fortiede, hvad der foregik, til den seneste vejledning og standardkontrakt for de særlige rådgivere rundsendt i 2010.

Tamilsagen betragter jeg som en skelsættende begivenhed, der muliggjorde en diskussion af embedsmænds rådgivning i en dansk kontekst. I første omgang foregik diskussionen uden for det politiske system i form af DJØF’s betænkning i 1993, som blandt andet identificerede

nogle etisk problemer i forbindelse med rådgivning af politikere. DJØF varetager deres medlemmers interesse heriblandt de danske embedsmænd. Grunden til at jeg tager betænkningen fra DJØF med i den historiske analyse, af det politiske systems beskrivelse af de særlige rådgiver, er fordi at daværende Statsminister Poul Nyrup Rasmussen i en forespørgselsdebat i 2001 henviser direkte til denne betænkning og Betænkning 1354/1998, som gældende ret (FT 01-02:F 20). Den anden betænkning, som den daværende Statsminister henviser til er udgivet af Finansministeriet i 1998. Denne betænkning 1354 *Forholdet mellem minister og Embedsmænd*, anser jeg for at være en af de publikationer, der definerede rammerne og muliggjorde den særlige rådgiver, som et element i det politiske system. Det er i denne betænkning, at det politiske system for første gang benævner bestemte rådgivere som særlige rådgivere, og eksplicit adskiller dem fra det øvrige embedsapparat. Betænkning 1354 tillægger jeg betydelig vægt, fordi den medførte en omvæltning af det ellers partineutrale embedsapparat, til et system der nu også skulle rumme aktiviteter og personer, som ikke fulgte den traditionelle embedsmandsskik om at være partineutrale. Populært sagt medførte denne omvæltning en politisering af det danske embedsapparat. En egentlig politisk opfølgning på Betænkning 1354 kom i 2001, hvor Justitsministeriet på Folketingets opfordring redegør for de præcise grænser for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast (Justitsministeriet (JM) 01:R2). Denne redegørelse slår blandt andet fast, at de særlige rådgivere ofte vil være beskæftiget med formidlings- og rådgivningsopgaver, der kan omfatte forholdet til ministerens parti og politiske bagland.

Folketinget var i 2003 også med til at etablere det næste initiativ i forhold til de særlige rådgivere. Det skete under en forespørgselsdebat, hvor et enigt Folketing vedtog, at der skulle nedsættes et udvalg med henblik på at vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for blandt andet embedsmænd ansat som særlige rådgivere (FT 03-04:F 9). Dette arbejde mundede i 2004 ud i endnu en betænkning nemlig nummer 1443 om *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning 1443 fik flere konsekvenser i forhold til de særlige rådgivere. Efter betænkningen præciserede Statsministeriet blandt andet ansættelses- og lønforhold, opgaver og introduktionsforløb for de særlige rådgivere. Sammen med den seneste standardkontrakt og den dertilhørende vejledning fra 2010 er betænkning 1443 grundlaget for praksis omkring de særlige rådgivere i dag. Betænkninger er en særlig type materiale fordi det netop er skrifter, som er sprogligt gennemarbejdede og derfor anvender

begreber med omhu. Koselleck kalder denne type af dokumenter for plejet semantik (Andersen 99:157), og de er således i deres udformning tænkt med samme karakteristika som monumenter. Udover de grundlæggende monumenter, der er nævnt ovenfor, omfatter specialets empiriske fundament ligeledes en række dokumenter, der bidrager til forståelsen af konteksten for de politiske tiltag samt konsekvenserne af de politiske tiltag. Heriblandt kan nævnes Folketingets forespørgselsdebatter, spørgsmål stillet til ministeren, ansættelseskontrakter for de særlige rådgivere samt tilhørende vejledninger og cirkulæreskrivelser fra ministerierne.

Hensigten med anvendelsen af skriftlige kilder i specialet er at opnå adgang til historien, og kilderne er udvalgt med henblik på at besvare problemformuleringen. I overensstemmelse med den genealogiske analysestrategi har jeg i den historiske analyse fokuseret på de kilder, som kan betragtes som monumenter og derved skaber en kritisk anderledes belysning af de særlige rådgivers opkomst og tilstedeværelse i det politiske system. Derudover er kilderne i denne del af indeværende speciale udvalgt ud fra kildernes egne krydshenvisninger til andre kilder. Ved at læse om de særlige rådgivere i eksempelvis de parlamentariske dokumenter eller i Finansministeriets betænkninger, er jeg stødt på henvisninger til de udvalgte centrale dokumenter. I gennemlæsningen af litteraturen har jeg ligeledes kunnet iagttage, hvilke kilder der henvises til gentagne gange. Kilderne indgår med Foucaults ord som punkter i et net af gensidige henvisninger (Villadsen 06:99-102).

Blik for konstitutive konsekvenser

Til min anden analyse vedrørende de særlige rådgivers rolles konstitutive konsekvenser for politisk ledelse benytter jeg Ernesto Laclaus teori om den politiske repræsentations logik. Denne anden analyse er underordnet den genealogiske hovedanalyse og tjener som en perspektiverende samtidsanalyse for den fremanalyserede særlige rådgiver. Til analysen er det ikke alle sæt af begreber som Laclau har udviklet, der er lige relevante for min analyse. Jeg udvælger derfor de begreber, som jeg mener, er mest anvendelige og brugbare for at undersøge mit problem. Det er således ikke en altomfattende diskursteoretisk analyse jeg vil udføre, men en perspektiverende analyse baseret på en analysestrategi, der er inspireret af dele af Laclaus arbejde.

Analysens perspektiverende formål er at undersøge, hvordan man kan iagttage, at etableringen af de særlige rådgivere i det politiske system har den effekt, at politisk ledelse kommer til at

handle om politisk repræsentation, vis omdrejningspunkt er fremstilling frem for indhold. Effekten af dette kan blive, at man søger at etablere politisk ledelse ved at afpolitiserer. Ved at gøre kommunikation til et omdrejningspunkt for politikken bliver politisk ledelse samtidig et spørgsmål om at gøre politikken indlysende. Til at foretage denne iagttagelse finder jeg Laclaus politiske repræsentationslogik relevant og mest passende, da han med sin logik har blik for relationen repræsentant/repræsenterede, og netop åbner op for, at jeg kan iagttage repræsentation som en vigtig del for politisk ledelse. Med udgangspunkt i min formodning og med Laclaus repræsentationslogik som analysestrategisk blik vil jeg undersøge, hvordan politisk ledelse med etableringen af de særlige rådgivere kan iagttages at handle om at opnå kommunikationskontrol med den politiske repræsentation, samt perspektivere nogle af de konstitutive konsekvenser dette kan iagttages at have. Grunden til at jeg vælger undersøge dette, er fordi jeg i medierne i stigende grad kan læse og høre om, hvordan ministre kommunikerer. De bliver jævnligt fortolket og vurderet af blandt andet politiske kommentatorer på deres præsentation og fremtoning, og deres særlige rådgivere bliver omtalt som dem, der har spinnit en god eller dårlig historie. Jeg vil derfor blandt andet gerne undersøge, om der i det politiske system kan iagttages et lignende fokus på kommunikationskontrol i det politiske system.

Politisk ledelse

Med udgangspunkt i min analyse af repræsentationsforholdet mellem politikere og den særlige rådgiver, vil jeg undersøge hvilke konstitutive konsekvenser dette og andre forhold omkring rådgiverne kan få for politisk ledelse. Denne analysestrategi er mit bud på, hvordan man kan åbne op for et område, der ikke hidtil har været genstand for omfattende analyse. Der er dog andre værker og forskningsprojekter før denne undersøgelse, som har beskæftiget sig med politisk ledelse på Christiansborg og de særlige betingelser og forhold, som gør sig gældende her (Hegelund & Mose 05:11, Antorini 08:137, Henten & Jacobsen 09). Mig bekendt er der ikke før min undersøgelse, lavet analyser af hvordan der i det politiske system tales om de særlige rådgivere og effekten af deres etablering og omtale på politisk ledelse. Dette er på trods af den tætte forbindelse, der er mellem de særlige rådgivere og den politiske ledelse, der er udvalgt som repræsentanter til at styre landet. Mit bidrag til det eksisterende vil være at tilføje og videreudvikle blikket på politisk ledelse med et anden ordens blik på det særlige som politisk ledelse bliver til under de moderne ledelsesvilkår, som inkluderer eksistensen af en særlig rådgiver. Jeg vil adskille mig ved at forholde mig kritisk til det umiddelbare,

fokuserer på andres iagttagelser således, at det bliver iagttagelser af iagttagelser, og have blik for de særlige rådgivers effekter på politisk ledelse i det politiske system.

Politisk ledelse er noget, der bedrives mange andre steder, end hvad der kan indfanges af en snæver definition af det politiske system. Mit fokus er imidlertid afgrænset til en undersøgelse af politisk ledelse udøvet af ministre, og hvordan de særlige rådgiveres rolle i systemet kan iagttages at have indflydelse på denne form for ledelse. Jeg har valgt ministrenes politiske ledelse som mit iagttagelsepunkt, da det primært og næsten udelukkende er deres ledelse, som de særlige rådgivere i deres funktion i ministerierne får indflydelse på og konsekvenser for. Som politisk leder har ministeren ikke den type ledelseskompetence, der gør, at vedkommende kan ansætte eller afskedige folk fra sin folketingsgruppe. Denne ret har til gengæld vælgerne, og vælgerne kommunikerer politikerne efterhånden primært til gennem massemedierne (Jønsson & Larsen 02:25). Politisk ledelse handler derfor i høj grad også om det strategiske spil, og den forhandling, der foregår med medierne og derigennem vælgerne. En særlig betingelse for politisk ledelse bliver således at kunne sætte dagsordenen for hvad der tales om. Medierne skal hele tiden tænkes med som en central spiller politikerne må forholde sig strategisk til i alle sine ledelsesdispositioner for at opretholde sin repræsentation, vælgerskare og opbakning. Undersøgelser af politisk ledelse på Christiansborg viser, at politiske ledere også ser det som en særlig betingelse ved politisk ledelse, at man hele tiden strategisk skal forholde sig til medierne (Henten & Jacobsen 02:113). Den kritiske vinkel i mange nyhedsudsendelser og blogskriverier er ligeledes at ”afsløre” partierne eller højtstående politikeres mediestrategi. Jeg vil fremanalysere nogle af de konstitutive konsekvenser for politisk ledelse, og undersøge om der med de særlige rådgivere sprogligt tegner sig et billede af at politisk ledelse også inden for det politiske system synes at handle om at sætte dagsordenen.

Politisk repræsentation

Selv om repræsentationsbegrebet i almindelig sprogbrug ofte bruges som et veldefineret og anerkendt begreb, er det imidlertid ikke entydigt. Tværtimod findes der en lang række forskellige og delvist modstridende repræsentationsteorier med hver deres definition af, hvad politisk repræsentation er² (Marker 06:192). Jeg vil ikke gennemgå dem alle her, men blot

² For videre læsning omkring nogle af de forskellige former for politisk repræsentation se Peter Marker, ”Situationsbestemt politisk repræsentation i Folketinget”.

understrege at den logik jeg vælger at bruge, ikke er enestående. Opfattelsen af, hvad politisk repræsentation er, er ikke entydig. Den politiske repræsentations logik, som jeg vælger at benytte, er grundlæggende bygget op omkring, at nogen repræsenterer (ministre) de repræsenterede (befolkningen), men alligevel ikke helt så ligetil. Forholdet opstår fordi, det er nødvendigt at være repræsenteret, hvis ens meninger og holdninger skal tages i betragtning. En gruppe har brug for en repræsentant til at øge deres indflydelse og sørge for, at de bliver hørt, men ifølge Laclau har befolkningen netop ikke egne visioner. Således bliver det politikerens opgave at skabe det vedkommende vil repræsentere. ”*Netop fordi fællesskabet som sådan ikke er en objektiv identitets differentielle rum, men en fraværende fuldstændighed, kan det ikke have sin egen repræsentation, og må låne en sådan fra en eller anden enhed...*” (Laclau 02:142). De repræsenterede er således fraværende fra det sted, hvor repræsentationen finder sted, derfor må dette repræsentationsforhold etableres, da beslutninger som påvirker dem, skal tages der. I og med at alle beslutninger indeholder forhandlinger kan repræsentanten ikke forholde sig neutral, men må ”...*lægge noget til de repræsenteredes identitet.*” (Laclau 02:149).

De repræsenteredes identiteter ser Laclau som ufuldkomne, og han mener, at de må suppleres af den repræsenterende. Ufuldkommenheden kan beskrive med Laclaus begreb om den *tomme betegner*. En tom betegner er ifølge Laclaus udlægning et udtryk, der ikke i sig selv betyder noget, men først får betydning i det øjeblik, det indholdsudfyldes. Når den tomme betegner karakteriseres som tom, henviser det til, at den er tømt for mening, den betegner eller symboliserer ikke noget i sig selv, hvilket vil sige, at denne tomme betegner kan betegne eller symbolisere hvad som helst (Esmark et al. 2005:28). Det er begrebet for en partikularitet, for en del af helheden, der træder frem og kommer til at repræsentere ikke bare sig selv, men helheden (Ibid.:187). Tomme betegnere tjener som nye punkter for mulig politisk identitet, og det er derved muligt for repræsentanten at erobre denne vilje på grund af fællesskabets fraværende fuldstændighed³. Ministerens repræsentationsfunktion bliver så at producere fremtidsbilleder af samfundet. Fremtidsbillederne må mobilisere tilslutning til at skabe, hvad de hævder at repræsentere. Denne mobilisering kan ministeren opnå gennem

³ Det er netop fordi strukturer aldrig er fuldstændige, at politik overhovedet kan få plads. Kunne strukturen lukke sig helt om sig selv, ville den udelukke det politiske (Andersen 99:94).

kommunikationskontrol. For at kunne sætte dagsordenen og mobilisere mest mulig tilslutning må ministeren med hjælp fra den særlige rådgiver kunne skabe en troværdig virkelighed, hvilket gør det relevant for mig at iagttage når der sprogligt knyttes an til et forsøg på at skabe et bestemt virkelighedsbillede. Jeg vil i afsnittet om *kommunikationskontrol* uddybe, hvordan denne kontrol kan iagttages i mit speciale, og hvilken sammenhæng der er mellem politisk repræsentation og kommunikationskontrol.

Laclau peger endvidere på, at privilegeringen af bevægelsen fra repræsentant til repræsenterede, er selve forudsætningen for demokratisk valgdeltagelse og dermed politisk stillingtagen (Ibid.:150). Et eksempel på dette kan være den medieomspændte diskussion om hvorvidt Danmark skulle indføre toldkontrol eller ej i 2011. Her kunne befolkningen tilslutte sig det ene eller andet politisk skabte virkelighedsbillede af, hvad indførelsen af toldkontrol ville betyde for Danmark. I situationer hvor den sværeste opgave er at skabe en interesse, en vilje som kan repræsenteres inden for det politiske system, er det de politiske lederes opgave ofte at give *de marginaliserede masser* en stemme, som gør, at de kan rekonstituere en politisk identitet og vilje (Ibid.). Laclau siger videre at konstellation repræsentant/repræsenterede er en forudsætning for demokratisk involvering. Han mener derved ikke at befolkningen har anden vilje end den politikerne skaber for dem, og at fragmentering af identiteter omkring enkeltsagspolitik kræver politisk aggregering. Herved konstituerer de repræsenterende de repræsenterede.

Politisk repræsentation bliver derved i dette speciale karakteriseret ved, at ministeren forsøger at erobre befolkningens vilje ved at skabe det, som vedkommende hævder at repræsentere. I og med at der ikke findes noget derude, og befolkningen med karakter som en tom betegner ikke har en egen repræsentation, må politikerne skabe det, som vedkommende derefter hævder at repræsentere gennem kommunikationskontrol. Denne repræsentation skal der skabes hegemoni omkring. Det forholder sig nemlig sådan, ifølge Laclau, at *”Repræsentationsforholdets indre uklarheder – den uafgørbarhed mellem de forskellige bevægelser, som er mulige inden for det – omformer det til et hegemonisk kampområde mellem en mangfoldighed af mulige beslutninger.”* (Ibid.). På grund af forholdets uklarheder og mangfoldigheden af beslutninger kan repræsentationsforholdet ikke forblive stabilt. Forklaringen og logikken bag denne umulighed skal findes i Laclaus begreb om hegemoni.

Hegemoni

Hegemoni angiver det forhold, at en bestemt gruppe kommer til at repræsentere interesser som egentlig ikke er deres egne, og har således fra starten været brugt til at komme ud over en simpel historisk determinisme (Hansen 06:39). Hegemoni kommer derfor til at betegne det forhold, at en vis specifik gruppe eller social kraft får knyttet et bestemt forhold til sig. Et forhold, der rækker ud over den selv. Helt alment betyder hegemoni at en partikulær eller specifik størrelse kommer til at repræsenterer det universelle. Det betyder med andre ord, at man fra et specifikt udgangspunkt forsøger at tematisere det generelle. Hegemoni er dømt til at være et umuligt forehavende idet det universelle altid er ultimativt urepræsenterbart.

En hegemonisk logik er en ekskluderende logik, fordi der ikke er nogen nødvendighed i hvilken specifik størrelse, der kommer til at repræsentere det universelle (Ibid.). Der er her tale om en kontingent forbindelse, en ikke nødvendig forbindelse. Hegemoni er også både historisk og tidsbegrænset. Dette gør sig gældende, fordi selv den mest stabile sociale nødvendighed bliver i teorien set som kun en tilsyneladende nødvendighed, der altid vil kunne rystes. Hegemoniske praksisser forudsætter desuden et socialt felt med modsætningsforhold samt tilstedeværelsen af kontingente elementer, der kan artikuleres af modsatrettede hegemoniske projekter, som forsøger at hegemonisere disse elementer. Med artikulation menes en praksis, hvorigennem forskellige elementer kædes sammen på en måde, så deres identitet modificeres, og de kommer til at betyde noget nyt (Ibid.:38). Sammen med begrebet artikulation har Laclau begrebet om dislokation, som betyder, at noget er bragt ud af led (Esmark et al 05:180). I teorien starter ethvert reartikulationsforsøg med en dislokation. Hegemonisering består derefter i at bringe elementer sammen, som ikke tidligere har været samlet. Denne praksis er de hegemoniske projekters hovedmål. En klasse eller en gruppe opfattes således som hegemonisk, når den repræsenterer sig selv som indfrier af brede målsætninger om eksempelvis frigørelse eller sikring af orden for store dele af befolkningen (Laclau 02:143). Hegemoniseringsprocessen, hvor nogle elementer bringes sammen, kan også overføres til at iagttage den proces, der foregår, når den særlige rådgiver forsøger at filtrere oplysningerne omkring ministeren. Det kan den på den måde, at enhver sammenknytning den særlige rådgiver fortager af elementer for at tilskrive ministeren nogle bestemte karakteristika indebærer samtidig udelukkelse/filtreringen af alle mulige andre sammenknytninger. Enhver konkret realisering af ministeren foretaget af den særlige rådgiver må derfor være baseret på udelukkelsen af andre mulige realiseringer. På den vis bliver det relevant for mig, at vise når

sådan en eksklusion iagttages. En eksklusion af tilskrivninger til ministeren viser med dette blik netop et forsøg på at sætte dagsordenen omkring ministeren.

Laclau kalder dermed den relation, hvormed et partikulært element antager den umulige opgave af universel repræsentation, for en hegemonisk relation (Ibid.:161). Betingelsen for en god repræsentation er tilsyneladende, at repræsentanten skaber en perfekt eller gennemsigtig overførsel af de repræsenteredes vilje. En god repræsentation er en, i hvilken denne vilje kun går i en retning. Repræsentationsforholdets gennemsigtighed ville nemlig være truet, hvis repræsentantens vilje påvirkede de repræsenteredes vilje (Ibid.:149). Forholdet må som sagt etableres fordi de repræsenterede er fraværende fra det sted, hvor repræsentationen finder sted, og at beslutningerne, som påvirker dem, skal tages der. Hvis den repræsenterede har brug for repræsentationsforholdet, er deres identiteter således ufuldkomne og må suppleres af den repræsenterende (Ibid.). I dette speciale er det ministeren, der udfylder rollen som den repræsenterende. Jeg vil i analysen endvidere vise hvordan den særlige rådgiver, i kraft af en forskydning, også kan agere på vegne af den repræsenterende figur, når vedkommende iagttages som en, der forsøger at sætte dagsordenen.

Kommunikationskontrol

Jeg vil i dette speciale definere kommunikationskontrol ved hjælp af et andet diskursteoretisk begreb hentet fra Laclau. Begrebet er *ækvivalens*, og betyder med lige værdi. Forskellige ting, tegn eller samfundsmæssige forhold kan indeholde træk, der ud fra givne synspunkter er ens, hvilket ifølge teorien muliggør, at de kan indgå i ækvivalenskæder. En venstreorienteret og en højreorienteret politiker kan for eksempel være ækvivalente i deres holdning til at terror bør bekæmpes, men uenige om metoden til bekæmpelse af terror. Mange forskellige elementer kan dermed være ækvivalente, men det afhænger i høj grad af hvilken kontekst man ser dem i (Laclau 02:274). Ækvivalens er en type hegemonisk projekt. Et projekt hvis elementer overvejende kan udskiftes med hinanden i konfrontation med noget truende. I ækvivalenskæder er der en kæde af ligheder, hvor forskelle kan udviskes vis a vis det system de bekæmper (Hansen 05:182). Således kan den særlige rådgiver og ministeren også iagttages som elementer i en kæde, hvis hovedformål er at sikre en bestemt repræsentation af ministeren. Når ministeren og den særlige rådgiver indgår i et ækvivalent forhold sættes der

lighedstegn mellem deres arbejde, og ved at de to subjektpositioner⁴ sættes lig hinanden, sættes der endvidere lighedstegn mellem politik, som ministeren står for og kommunikation, som er den særlige rådgivers speciale. Det er derfor relevant for mig at iagttage indikationer på, at de to aktører ses som værende i et lige forhold, hvor den enes handlinger har indflydelse på den andens. Det bliver relevant for mine iagttagelser fordi, når en med speciale i kommunikation kan sættes lig med ministeren, er det muligt at se det som et forsøg på kommunikationskontrol. Det kan ses som et forsøg på at sætte politik lig med kommunikation for dermed at kunne kommunikere politikken som indlysende.

Ækvivalenskæder kan være frugtbare til at beskrive en politiseret situation, hvor forskellige parter står over for hinanden og kæmper, som eksempelvis når medierne søger at stille sig kritiske, og er vagthunde ved ministerens politiske kommunikation. Jeg vil benytte begrebet om ækvivalens til at definere min brug af begrebet kommunikationskontrol. At sætte dagsordenen kommer jævnfør ovenstående om politisk repræsentation således til, at handle om at skabe ækvivalens omkring det ministeren hævder at repræsentere for dermed at kunne erobre billedet på befolkningens vilje. For at skabe den ønskede repræsentation må ministeren kunne kontrollere den kommunikation, der er med til at skabe repræsentationen. Ministeren og den særlige rådgiver må skabe ækvivalenskæder, der får karakter som sandfærdige for derved at kunne sætte dagsordenen. De må skabe ækvivalens mellem en indre og en ydre sandhed for de udsagn, som de kommer med for således at kunne tegne et billede af en troværdig virkelighed, som befolkningen kan tilslutte sig. Det drejer sig således for den særlige rådgiver om at erobre troværdighed omkring sine udsagn for at kunne sætte dagsordenen. For mig bliver det derfor relevant at iagttage, når der sprogligt i empirien gives udtryk for, at de særlige rådgivere forsøger at skabe en bestemt virkelighed. Fremtidsbilleder af virkeligheden har nemlig ingen sandhedsværdi, men måles og vejes på deres evne til at mobilisere tilslutning og til at skabe, hvad de hævder at repræsentere. For at kunne sætte dagsordenen er det dermed essentielt for den særlige rådgiver at kunne tilvejebringe det mest troværdige billede på virkeligheden, som vil skaffe mest mulig tilslutning i befolkningen.

⁴ Det der er, er givet af forskellige subjektpositioner. I det politiske system er der en række positioner, det er muligt at indtage, og handling er kun mulig gennem en eller anden positionering. (Hansen 03:48).

Konditionering af blikket

Denne anden analyse, som er underordnet den genealogiske analyse, har til formål at undersøge, hvordan man kan iagttage, at etableringen af de særlige rådgivere i det politiske system har den effekt, at politisk ledelse kommer til at handle om politisk repræsentation, hvis omdrejningspunkt er kommunikation frem for indhold. Effekten af dette kan blive, at man søger at etablere politisk ledelse ved at afpolitiserer. Ved at gøre kommunikation som omdrejningspunkt for politikken bliver politisk ledelse samtidig til et spørgsmål om at gøre politikken indlysende. Politikken synes at blive til et spørgsmål om at skabe fremtidsbilleder, som kan mobilisere en tilslutning, der medfører at ministeren kan skabe det vedkommende hævder at repræsentere.

Ideen for mine undersøgelser er, at iagttage hvordan det handler om at opnå kommunikationskontrol omkring ministerens repræsentation. Dette vil jeg undersøge gennem målepunkter for iagttagelse af de særlige rådgiveres forsøg på at sætte dagsordenen. Måden der tales om de særlige rådgivere har nemlig konsekvenser for politisk ledelse fordi omtalen af dem forskyder, hvordan man kan tale om politisk ledelse. Det første tegn på kommunikationskontrol som jeg vil fremhæve er, hvis der i det politiske system sprogligt knyttes an til, at der kan sættes lighedstegn mellem ministeren og den særlige rådgiver. På den vis sættes kommunikation og politik samtidig lig hinanden, hvilket i min undersøgelse betyder, at dagsordenen kan sættes. Dette kan i empirien iagttages, når den særlige rådgiver fremhæves som en, der har indflydelse på ministerens handlinger blandt andet ved, at de omtales som nogen der kan styre eller køre ministeren. Jeg vil endvidere kunne iagttage kommunikationskontrol ved de særlige rådgiveres forsøg på eksklusion af information for at skabe en bestemt repræsentation af ministeren. Ministeren er en der i kraft af sin status tilskrives mange egenskaber, og som der knyttes an til forskelligt af mange diskurser. For at opnå kontrol med mængden af tilskrivninger må nogle anknytninger udelukkes og noget information om ministeren må således ekskluderes. På den led kan den særlige rådgiver sætte dagsordenen og opnå hegemoni omkring ministeren repræsentation. Jeg vil i empirien kunne iagttage denne eksklusion ved, at de særlige rådgivere omtales som filtre for kommunikationen om ministeren. Tilskrivning af de særlige rådgivere som filtre indikerer netop, at de udelader nogle ting fra de samlede billede.

At sætte dagsordenen handler også om at skabe et troværdigt og sandfærdigt billede af denne repræsentation og dermed af virkeligheden. At kunne sætte dagsordenen handler således om

at skabe et bestemt billede af virkeligheden, som har potentiale for at mobilisere tilslutning i befolkningen. Den særlige rådgiver må skabe ækvivalens mellem en indre og en ydre sandhed om de udsagn ministeren kommer med. Kan der skabes ækvivalens, er der samtidig et potentiale for at erobre troværdighed omkring det samfundsbillede, man ønsker at tegne. Jeg vil i empirien kunne iagttage kommunikationskontrol, når der knyttes an til, at de særlige rådgivere forsøger at lave illustrationer af virkeligheden. En effekt af at de særlige rådgivere kan iagttages som hjælpere for ministeren med at sætte dagsordenen kan være, at man søger at etablere politisk ledelse ved at afpolitiseres. Ved at gøre politikken indlysende gennem strategisk kommunikation fjernes det politiske element. Når den særlige rådgiver, gennem artikulationsprocesser, søger at skabe ækvivalens mellem elementer, som er forskellige, og når der sættes lighedstegn mellem politik og kommunikation, kan det ses som en fjernelse af politikken. Med analysen af de konstitutive konsekvenser for politisk ledelse vil jeg jævnfør ovenstående søge at perspektivere min genealogiske analyse ved at undersøge: *Hvordan kan der sprogligt iagttages kommunikationskontrol i det politiske system? Hvordan kan politisk ledelse iagttages som et spørgsmål om politisk repræsentation? Hvordan kan en selvfølgeligørelse og afpolitisering af politikken sprogligt iagttages i det politiske system?*

Empiri

Udvælgelsen af kilder har stor betydning for den konklusion jeg kan drage. Der knyttes an til de særlige rådgivere i mange kontekster og dokumenter, men jeg har valgt at afgrænse mig til den kommunikation, der har været om de særlige rådgivere⁵ i Folketinget og i det politiske system. Denne kommunikation er nøje nedskrevet i folketingstidende, hvorfra jeg vil have mit arkiv til analyse. På den led opnår jeg et afgrænset kildearkiv, hvor kun politikere citeres. Politikere anser jeg for at have stor indflydelse på opfattelsen i kraft af deres position. Deres udtalelser om de særlige rådgivere anser jeg således for at have stor indflydelse på især, hvordan der kan tænkes politisk ledelse både inden for og uden for Folketinget.

De kilder jeg får adgang til gennem Folketingstidende er nogle helt specielle kilder, hvor dem jeg iagttager er deltagere i det politiske system. Den position som der tales fra er en politisk position typisk regering versus opposition. Konteksten for kilderne er således et politisk system bygget op omkring distinktionen regering versus opposition. Det får den konsekvens,

⁵ I empirien omtales de særlige rådgivere ofte som spindoktorer og deres arbejde som spin. Denne betegnelse er et slang og synonym for de særlige rådgivere.

at der også vil være forskellige intentioner bag nogle af citaterne. Oppositionen vil typisk stille sig kritiske over for de særlige rådgivere da det er deres lod at være kritiske over for regeringen, der qua de særlige rådgiveres placering i ministerierne er de eneste, der har særlige rådgivere til deres rådighed. Denne type kritik kan så stilles over for den mere generelle kritik af overhovedet at have etableret institutionen de særlige rådgivere i det politiske system.

Jeg har udvalgt citater fra det politiske system, da det er her min undersøgelse af etableringen af de særlige rådgivere har sit primære udgangspunkt. Derfor vil det også være naturligt, at jeg videre i min anden analyse vælger udtalelser fra det politiske system for at analysere og perspektivere konsekvenserne af etablering af de særlige rådgivere for politisk ledelse. Jeg har gennemgået folketingstidendes arkiver for udtalelser omkring de særlige rådgivere. De citater jeg har udvalgt til min analyse er afkoblet fra andre citater ved, at de specifikt knytter an til de særlige rådgivere, og beskriver dem på en måde, der gennem mit analysestrategiske blik får konsekvenser for politisk ledelse. Man kan selvfølgelig diskutere kriterierne for udvælgelse af kilder, men det er et valg jeg foretager for bedst muligt at kunne undersøge det politiske systems omtale af de særlige rådgivere.

Muliggørelsen af den særlige rådgiver

En central strategi i de fleste af Foucaults bøger er, at bevæge sig tilbage til et tidspunkt i historien, hvor en praksis, der i dag synes naturlig, ikke eksisterede indenfor et givent domæne. For mit vedkommende skal jeg tilbage til et punkt i historien, hvor den særlige rådgiver som funktion ikke eksisterede som stillingsbetegnelse i det politiske system, og hvor der sker noget nyt i forhold til tidligere praksis. Udgangspunktet er 1993, og jeg vil herfra bevæge mig frem i tiden og slå ned på udvalgte politiske begivenheder, som jeg mener, har muliggjort den særlige rådgiver i det politiske system. Jeg har valgt dette skæringspunkt i historien, da det af andre også benyttes som en milepæl, og fordi der her for alvor blev rettet opmærksomhed mod embedsapparatets rådgivning, etik og normer.

Mere åbne rammer for embedsmænds rådgivning

Diskussionen om embedsmænds etik udfolder sig i forbindelse med Tamilsagen, som også er en af årsagerne til formuleringen af DJØF-betænkningen i 1993 (DJØF 93:30). Med denne betænkning kommer et brud med, hvilke typer af rådgivning en embedsmand kan bistå med. Før betænkningens udgivelse var der en vis distance til fænomenet politisk rådgivning,

hvilket også viser sig i formanden for gruppen bag betænkningen, Lars Nordskov Niensens, udtalelser om, at den moderne embedsmand er i en voksende *farezone*, fordi man som embedsmand bevæger sig på en mere *politiseret arbejdsmark* (djøfbladet 92:15). Betækningsarbejdet tog udgangspunkt i problemer og dilemmaer, som embedsmænd aktualiserede som etisk problematiske i forbindelse med en række høringer, som arbejdsgruppen afholdte (DJØF 93:39). I den forbindelse blev politisk rådgivning bragt på dagsordenen. Betænkningen konkluderer, at politisk rådgivning skaber nogle nye problemstillinger for de danske embedsmænd, men samtidig vurderes det, at der er en række ulemper ved at afgrænse de politiske rådgivningsopgaver ved en række etiske retningslinjer eller regler (Ibid.:75). Af ulemper nævnes, at retningslinjerne ”...*kan blive for præcise i forhold til virkelighedens krav om fleksibilitet... Der er en fare for, at etiske regler vil komme til at begrænse ledende embedsmænds rådgivning omkring politiske spørgsmål - og en sådan begrænsning vil have uheldige konsekvenser.*” (Ibid.:192). Ved formuleringen af et etisk regelsæt møder gruppen her et dilemma. På den ene side hverken kan eller vil de formulere reglerne præcist, mens de på den anden side risikerer, at reglerne bliver for abstrakte og ikke fungerer handlingsanvisende. Det politiske system trækker hermed en grænse mellem præcise retningslinjer og fleksibilitet.

Hensynet til en fleksibel rådgivning synes, at ligge til grund for, at man fastholder, at embedsmænds rådgivning fortsat skal reguleres af de normer, der udvikles i praksis i samspillet mellem embedsmænd og ministre, frem for et ufleksibelt etisk regelsæt. I stedet opstiller betænkningen to grænser for den politiske rådgivning, hvoraf den første har med tendensen til partipolitisk rådgivning at gøre, nemlig ”... *at der i praksis bør trækkes en grænse, således at ”rene” partiaktiviteter bør holdes uden for de ministerielle systemer.*” (Ibid.:123). Udvalget erkender, at denne grænse kan være udfordrende at trække, men risikoen for at embedsmændene bliver aktører i et partipolitisk spil kan gå ud over administrationens integritet og troværdighed (Ibid.:123). De foreslår ligeledes, at bistanden begrænses til praktiske og faktiske spørgsmål, når der er udskrevet valg. Her kan jeg iagttagende, hvordan det politiske system muliggør det paradoksalt umulige ved at benytte sig af termen ”rene”. I virkeligheden vil det højst sandsynligt være, som de selv skriver, udfordrende at trække denne grænse, men ved at iscenesætte grænsen som en der går ved ”rene” partiaktiviteter, bliver skellet ikke desto mindre muliggjort. Den anden grænse der trækkes for embedsmænds rådgivning i 1993 omhandler forhandlingssituationer, hvor embedsmænd

agerer på vegne af deres minister, ”Arbejdsgruppen vil endvidere advare mod, at embedsmænd bliver sat i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller. Det er uholdbart, at et stigende antal embedsmænd forestår forhandlinger...” (Ibid.:123). Den vej udvalget mener kommunikationen bør gå, er fra embedsmand til deres politiske ledelse, der herefter kommunikerer med andre politikere og interesseorganisationer. I forhold til den rolle de særlige rådgivere får senere, er det her interessant at bemærke, at hvis kommunikationen til pressen er af udpræget politisk karakter, bør den også håndteres af ministeren selv (Ibid.:123).

Omvendt åbner arbejdet så op for, at man finder det passende, at embedsmænd yder en politisk rådgivning af taktisk karakter, når gruppen bag DJØF-betænkning siger at de ”anerkender netop, at der sker og må ske en vidtstrakt politisk præget rådgivning – også over i det, nogle ville kalde ”taktik”.” (djøfbladet 93:9). Med betænkningen anerkendes det, at der ydes en vis form for politisk rådgivning, og Lars Nordskov Nielsen peger på, at den er bemærkelsesværdig, fordi den går meget langt i retning af, at anerkende, at embedsmænd yder en politisk-taktisk rådgivning (Nielsen 94:72). ”Der er næppe tvivl om, at embedsmanden ... bør råde om sagens gennemførelse, dvs. om det taktiske.” (DJØF 93:122). Det anses med andre ord for legitimt, at embedsmænd yder, hvad udvalget kalder en rådgivning i relation til ministerens politisk-taktiske manøvrer (Ibid.:75), så længe det falder inden for de ovennævnte grænser. Med betænkningen tages et væsentligt skridt i retning af at tale mere åbent om den taktiske dimension af embedsmænds politiske rådgivning (djøfbladet 93:14). Den kommer til at virke som en central tekst, et monument, som det politiske system i form af regerings- og oppositionspolitikere, Justits- og Finansministeriet, henviser til i den efterfølgende legitimering af, at der ydes politisk rådgivning (FT 96-97:B 112, 00-01:F 20, FM 98:210, JM 01:3).

Stillingsbetegnelsen særlig rådgiver oprettes

Legitimeringen af den politisk-taktiske rådgivning finder for alvor sted fem år senere i forbindelse med *Betænkning 1354 – Forholdet mellem ministre og embedsmænd*. Op gennem 1990'erne blusser diskussionen om politisk rådgivning op igen. Det sker i forbindelse med daværende Statsminister Poul Nyrup Rasmussens ansættelse af Ralf Pittelkow samt en række efterfølgende ansættelser i Statsministeriets ministersekretariat. Diskussionen kan blandt andet iagttages ved oppositionens spørgsmål om, hvorvidt der lå partipolitiske motiver bag disse ansættelser, ”Hvad er det, Ralf Pittelkow kan - som Statsministeriets øvrige embedsmænd ikke kan - siden Statsministeren overfører Ralf Pittelkow fra aflønning af

Socialdemokratiets partikasse til aflønning af statskassen?" (Ibid.:S 547)⁶. Diskussionen om ansættelsesprocedurer og kammerateri ses som en væsentlig årsag til nedsættelsen af det udvalgsarbejde, der førte til Betænkning 1354 (Bjerre 98, Emborg 98, djøfbladet 03: 14). Det var i høj grad inspireret og igangsat af den seneste ansættelse af en kendt socialdemokrat Peter Mogensen i Statsministeriet i 1997, som lagde tungen på vægtskålen (Jyllands-posten 98:4).

Den politiske baggrund for arbejdet med betænkningen var et forslag til ”...*folketingsbeslutning om et udredningsarbejde vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning*” (FT 96-97:B 112). Forslaget blev fremsat af en række SF politikere, som pegede både på problemer ved ansættelse af politiske embedsmænd, ved at ministerierne agerede *politikfabrikker* og ved den snævre grænse mellem PR-virksomhed for ministerier og information. I bemærkninger til beslutningsforslaget blev det ligeledes fremhævet, at skillelinjen mellem det politiske og det saglige er blevet mere uklar, og at troen på at politik og forvaltning kan adskilles er dalet. Debatten om forslaget blev overvejende en debat om udviklingen i det faste embedsværk, men også embedsmændenes ansvar og kompetencer, når de agerer på vegne af ministeren, og fordele og ulemper ved politiske ansættelser blev berørt. SF’s tidligere formand Holger K. Nielsen fremhævede blandt andet, at man i andre lande i højere grad har politiske embedsmænd, og at Danmark skulle lade sig inspirere af dette. Forslaget blev ikke vedtaget, men der var politisk enighed om at nedsætte et udvalg, der både skulle belyse de forskellige typer af rådgivere og det faste embedsværks rådgivning. En del af udvalgets kommissorium er en beskrivelse og analyse af, ”*Tendenser med hensyn til ansættelse af særlige rådgivere for ministeren, fordele og ulemper ved denne type ministerbetjening og overvejelser om sådanne rådgiveres ansættelses- og fratrædelsesvilkår, herunder i hvilken grad der skal være åbenhed om en sådan ansættelse*” (FM 98:9).

Som led i betækningsarbejdet foretog man en række empiriske undersøgelser både blandt eksisterende og tidligere særlige rådgivere. Af kommissoriet fremgik ikke en nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved en særlig rådgiver for ministeren, og begrebet fandtes hverken som stillingskategori eller ansættelsesform på daværende tidspunkt. Udvalget valgte derfor, at definere de særlige rådgivere som, ”...*rådgivere for ministeren, der enten er*

⁶ Se også S 335 og S 369 om samme emne.

særlige i kraft af de funktioner, de varetager, eller er særlige i kraft af deres rekruttering.” (Ibid.:128). Udgangspunktet for definitionen er en række ansættelser, som tilfører ministeren bistand i hans funktion som både forvaltningschef og politisk chef, men partipolitiske kriterier er ikke en forudsætning. De særlige rådgivere kan samtidig rekrutteres både inden for og uden for embedsværket. I tiden hvor udvalgsarbejdet stod på blev der identificeret forskellige typer af særlige rådgivere afhængig hvor de var rekrutteret fra, og hvad deres baggrund var.

Betænkning 1354 kan iagttages som et opgør med de foregående års kritik af ansættelsen af særlige rådgivere i ministerierne. Dels konstaterede udvalget, at det eksisterende system hidtil havde været fleksibelt i de tilfælde, hvor en minister ønskede en særlig rådgiver, hvad enten denne var rekrutteret med udgangspunkt i partipolitiske kriterier eller ej (Ibid.:220). Et kendskab til ministerens parti og politiske bagland kan ligefrem være en særlig kvalifikation ved en rådgiver (FM 98:224). Dog skal reglerne for stillingsopslag fremover følges også for de særlige rådgivere (Ibid.:225). Jeg kan her se, hvordan grænsen mellem politik og administration tilpasses de særlige rådgivere ved, at kendskab til en ministers parti netop kan være det særlige ved rådgiveren. Gennem italesættelsen af partikendskab som en kvalifikation for ministeren muliggør det politiske system netop rådgivere med denne kompetence. Udvalget fandt det ligeledes velbegrunder, at en minister kunne ønske sig en særlig rådgiver, *”Ministeren kan derfor... knytte rådgivere til sig, som besidder en særlig kunnen eller erfaring, herunder partipolitisk baggrund, erfaring med informationsarbejde, ekspertise inden for et felt, som ministeriet normalt ikke beskæftiger sig med o.l.”* (Ibid.:217). Behovet for en særlig rådgiver med kommunikationsevner skal ses i lyset af den udvikling i medier og offentlighed, som udvalget har analyseret. Udviklingen går imod fokus på enkeltsager og personer – her ministeren – og en større nødvendighed af at formidle ministerens politik gennem medierne (Ibid.:93). Spørgsmålet om indførsel af de særlige rådgivere analyseres her i relation til den praksis som det nuværende system yder for at imødekomme de mediemæssige udviklingstendenser. Her kan jeg igen iagttage, hvordan de særlige rådgiveres kompetencer gøres til en nødvendighed for ministeren i hans daglige arbejde. De særlige rådgivere bliver dermed muliggjort gennem den eksisterende nødvendighed for at få håndteret pres og krav fra offentligheden.

På baggrund af udvalgets analyser kom de frem til fire retningslinjer, som de særlige rådgivere fremover burde ansættes efter:

1. Særlige rådgivere bør alene ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner.
2. Særlige rådgivere bør ikke have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.
3. Særlige rådgivere bør ansættes tidsbegrænset og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår.
4. Opslagsreglerne bør følges ved ansættelsen af særlige rådgivere. (Ibid.:217).

Herved inddæmmer udvalget brugen af de særlige rådgivere ved at fastslå, at der skal være klare spilleregler for de pågældendes kompetence, funktioner og ansættelse. Udvalget finder ligeledes en begrænsning i antallet fornuftig i og med at, ”...en væsentlig stigning i antallet af særlige rådgivere ville kunne medføre, at embedsværket i mindre grad blev i stand til at yde en integreret politisk-taktisk og faglig rådgivning, ligesom sammenhængen mellem rådgivningen af ministeren og gennemførelsen af dennes politik kunne blive svækket” (Ibid.:221). Udvalget kommer dog ikke med noget konkret bud på, hvor denne grænse skal gå. Ved punktet om den tidsbegrænsede ansættelse, kommer udvalget med to forslag, som skal sørge for, at en kommende minister ikke bindes af tidligere ministres valg af nære medarbejdere (Ibid.:223). Enten kan en model med normal tidsbegrænsning benyttes eller også kan ansættelsesforholdet knyttes til ministerens funktionsperiode. Det valg lader udvalget være op til en konkret vurdering.

Med Betænkning 1354 bliver den særlige rådgivers stillingsbeskrivelse og rammer i ministeriet for første gang defineret af det politiske system. Den tegner et billede af en rolle som både kan være meget gavnlig og nødvendig for den siddende ministeren, men som administrationen og fremtidige ministre skal beskyttes imod gennem tidsbegrænsning, tilknytning og fratagelse af mere omfattende instruktionsbeføjelser. Den fastsætter også, at de særlige rådgivere er en naturlig del af udviklingen, med blandt andet offentlighedens stigende krav til ministrene. Der er derfor ikke noget mystisk ved de særlige rådgivere og åbenhed omkring deres ansættelse skal sikre at også offentligheden er oplyst. Betænkningen modtages positivt af embedsværket (djøfbladet 98:12-13) ligesom daværende Finansminister Mogens Lykketoft i maj utrykte sin tilfredshed med udvalgets forslag, ”Udvalget opstiller nogle kloge

regler for den fremtidige brug af særlige rådgivere for ministeren.” (Lykketoft 98). Ministeren vil dog ikke uddybe, om det betyder, at regeringen vil følge betænkningens anbefalinger ved kommende ansættelser af særlige rådgivere (Rud 98:3). Venstres formand Anders Fogh Rasmussen var fortsat imod de særlige rådgivere, ”*Jeg har altid været imod det, og det er jeg fortsat*” (Rønnov 98:4), men når de særlige rådgivere eksisterer nu, og nok også kommer til det i fremtiden, finder han redegørelsens forslag fornuftige (Ibid.). Det positive ved den dansk integrerede rådgivningsmodel synes der at være bred politisk opbakning til (Ibid.), hvilket også ses ved, at betænkningens konklusioner i vid udstrækning bruges som legitimering af praksis i både Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussens regeringer. Poul Nyrup betegner rapporten som et ”*godt grundlag... som også er meget klar i sin principielle definition af, hvordan det skal gå rigtig for sig... det er vores ledetråd for det arbejde, vi udfører dagligt.*” (FT 00-01:F 20). Desuden oplyses det blandt andet i Ritzau Bureau 29. januar 2002, at Anders Fogh Rasmussen på sit ugentlige pressemøde i januar slog fast, at hans regering følger retningslinjerne ved ansættelse af de særlige rådgivere fra Betænkning 1354. Det gentog han selv senere under en forespørgselsdebat (FT 02-03:F 9). Betænkningen kan her iagttages, at have karakter som et monument da der refereres til den og den bruges til at legitimere praksis.

Reglerne for de særlige rådgivere bekræftes

Betænkning 1354/1998's legitime status bekræftes igen i forbindelse med Justitsministeriets redegørelse: *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre* også kaldet R 2 i 2001. Efter afgivelsen af Betænkning 1354 opstod der en debat særligt om grænserne for det almindelige embedsværks bistand til regering i relation til spørgsmål, der også kunne rumme partipolitiske aspekter. Problematikken drejede sig især om Euro-afstemningen 2000, hvor blandt andet Dansk Folkeparti stillede spørgsmål om regeringens brug af embedsmænd, ”*Vil ministeren redegøre for sin og ministeriets embedsmænds rolle i tilblivelsen af annoncer op til folketingsafstemningen...*” (FT 99-00:S 802)⁷. Spørgsmålene førte til en forespørgselsdebat benævnt F 20 den. 16. januar 2001 ønsket af Frank Dahlgaard uden for partierne. Forespørgslen beder regeringen om at redegøre for, hvor den mener grænsen bør gå for ministres brug af statens embedsmænd til, at markedsføre bestemte politiske temaer og

⁷ Se også spørgsmål 717, 718, 722 og 809 i samling 00-01.

budskaber (FT 00-01:F 20). Ud over den foregående debat og debatten om kammerateri, beskyldes regeringen ved forespørgslen ligeledes i for at misbruge embedsværket til, at lave *propaganderende ministeriepublikationer*, at fremhæve regeringens resultater for at fremme regeringens tilslutning og at embedsværket *politiseredes* ved en udstrakt bistand til regeringen i forbindelse med kampagner. Kritikken blev afvist med henvisning til de to foregående betænkninger og til, at det var assistance til at fremme et lovforslag fremsat af regeringen. Men oppositionspartierne var ikke tilfredse med regeringens forsvar. De ville have, ”*trukket den grænse og få stoppet det skred i retning af en politisering af embedsstanden*” for administrationen skal være uafhængig og objektiv og befolkningen skal kunne, ”*nære tillid til oplysningerne derfra*” (Ibid.). Forespørgselsdebatten mandede ud i vedtagelse nr. V 38, som konstaterede, at der er sket en forøgelse af ”*embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere blev varetaget af de politiske partier*” (Ibid.:V 38), og det er undergravende for embedsmændenes troværdighed. Opmærksomheden i denne forbindelse skal rettes særligt mod embedsapparatets arbejde ved valgkampe. Derfor opfordrede Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til således, at deres troværdighed ikke lider overlast.

Denne præcisering kom i form af redegørelse R 2 i oktober samme år, som blev foretaget af Justitsministeriet i samarbejde med en række andre ministerier. Redegørelsen kan karakteriseres, som en art institutionalisering af tidligere praksis og af Betænkning 1354/1998. Jeg vælger, at karakterisere R 2 på denne måde, da jeg ikke mener, at den bringer meget nyt til diskussionen, men blot stadfæster og fortsætter præciseringer fra tidligere politiske udspil. Jeg kan dermed iagttage kontinuitet i det politiske systems diskurs om de særlige rådgivere Redegørelsens konklusioner for de særlige rådgivere er blandt andet, at rådgivning skal ligge inden for rammerne af gældende lovgivning, den skal opfylde principperne om sandhedspflicht og almindelig faglighed. Ved at betænkningen refererer til de embedsskikkelige principper, kan jeg iagttage, at der knyttes an til den administrative side af forholdet, og at grænsen mellem politik og administration ligeledes opretholdes.

Der hvor redegørelsen beskriver, at de særlige rådgivere skiller sig ud fra det almindelige embedsværk, er ved spørgsmålet om partipolitisk neutralitet, ”*Samtidig vil der være tale om varetagelsen af specielle opgaver, der bl.a. som følge af princippet om partipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til*” (JM 01: pkt. 4). I dette citat kan jeg iagttage en distinktion mellem de særlige

rådgivere og det såkaldte *almindelige embedsværk* – det er en rolle, som skiller sig ud. Af citatet fremgår der ligeledes en muliggørelse af opgaver for de særlige rådgivere, som ligger udover det, andre embedsmænd har kompetence til. De særlige rådgivere karakteriseres også som nogen, der ofte vil være beskæftiget med særlige formidlings- og rådgivningsopgaver. Redegørelsen fortsætter endvidere kontinuerligt Betænkning 1354 diskurs ved at gentage, at den særlige erfaring, denne type rådgiver kan besidde, netop kan være vedkommendes partipolitiske baggrund og, at en særlige rådgiver ikke bør have instruktionsbeføjelser i forhold til det almindelige embedsværk.

Ved beskrivelsen af embedsmændenes rolle under folkeafstemninger skelner redegørelsen ikke mellem de særlige rådgivere og det almindelige embedsværk, men af hensyn til senere politisk beslutninger er det interessant, at nævne hvordan systemet ser på dette forhold i 2001. Det anføres, at embedsværket kan ”...yde bistand til regeringen og dens ministre i forbindelse med regeringslovforslag, der skal til folkeafstemning.” (Ibid.: pkt. 3.5). Dog skal der udvises ekstra agtpågivenhed i tiden op mod afstemningen, da et lovforslag er et udtryk for regeringens politik, og den politisk debat vil ligeledes skærpes i denne tid. I forhold til folketingsvalg redegør R 2 for denne situation ved følgende distinktion: ”*Det er embedsværkets opgave, at bistå regeringen og dens ministre ved udøvelsen af ministerfunktioner. Det er derimod ikke embedsværkets opgave at bistå med at sikre, at ministrene kan blive valgt til Folketinget...*” (Ibid.: pkt. 3.4).

De egentlige ansættelsesvilkår for de særlige rådgivere tager betænkningen ikke endelig stilling til, men henviser til Betænkning 1354’s anbefalinger på side 217 (listet ovenfor). Dermed tager redegørelsen ikke stilling til, hvad et begrænset antal særlige rådgivere er, eller hvordan en tidsbegrænset ansættelsesprocedure kunne foregå. R 2 bidrager med kontinuitet i den politiske diskurs, og dens legitimitet stadfæstes ved, at der i efterfølgende politiske debatter henvises til den (FT 01-02:S 1704, Ibid.:S 1705, Ibid.:S 1392) af både regerings- og oppositionspolitikere, hvilket giver den karakter som et monument. Ved det første ministermøde efter regeringsskiftet i 2001, fulgte Fogh-Rasmussen regeringen op på Justitsministeriets redegørelse. Statsministeren udstak på ministermødet nogle retningslinjer for de særlige rådgivere, der efterfølgende blev sendt rundt som en orienteringsskrivelse. Instruksen fra Statsministeriets departementschef fastsatte at ministrene hver må ansætte højst én særlig rådgiver typisk med henblik på informationsvirksomhed. Ved ansættelse af særlige rådgivere skal man følge de retningslinjer, der er angivet i Betænkning 1354 om forholdet

mellem minister og embedsmænd. Særlige rådgivere bør fortsat alene ansættes i ministersekretariatet eller i dertil knyttede stabsfunktioner, og bør fortsat ikke have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk. De bør ansættes tidsbegrænset, således at de fratræder sammen med den respektive minister (Rigsrevisionen 09:11). I slutningen af samme år udarbejder Finansministeriet den første standardkontrakt for de særlige rådgivere. Denne kontrakt stadfæster, at stillingen er knyttet til ministersekretariatet, at ansættelsen sker efter angivne retningslinjer i Betænkning 1354, og at ved udnævnelsen af en ny minister ophører ansættelsen med seks måneders varsel (Ibid.: bilag 1). Således følger det politiske system de anbefalinger, som blev givet både i Betænkning 1354/1998 og i R 2 fra 2001.

Udramatisk virkelighed og uskarpe grænser for de særlige rådgivere

I 2002 blusser debatten om de særlige rådgiver op igen. Det sker på baggrund af nogle hændelser, hvor de særlige rådgivere har ageret uhensigtsmæssigt, og de er i deres arbejde for at hjælpe ministrene frem i lyset blevet midtpunkter i nogle uheldige sager. Navnlig tre episoder har givet anledning til politisk-administrativ debat. Først var det i foråret 2002 Fødevarerministeriets pressesekretærs tilsyneladende forsøg på at miskreditere direktøren i fødevareregionen i København (Henriksen 02:5). Dernæst blev Integrationsministeriets pressesekretærs beskyldt for pression og trusler mod en kampagneleder med det formål, at vedkommende skulle holde mund (Ibid.). Til sidst var det finansministerens pressechefs forsikringer til pressen om, at ministeren overholdt bopælspligten på sin landejendom, og at forlydender om andet var ondsindet landsbysladder (B.T 02:15). Disse forsikringer viste sig ikke at holde vand, og pressechefen påtog sig efterfølgende det fulde ansvar for de usande oplysninger, og understregede at han ikke havde haft kontakt med sin minister om sagen (Ibid.). De tre eksempler og flere andre sager med de særlige rådgivere gav anledning til kritiske spørgsmål i Folketinget: ”*Vil statsministeren skærpe reglerne for de særlige rådgivere på baggrund af de mange uheldige sager, ministrenes pressechefer har været involveret i siden regeringsskiftet?*” (FT 02-03:S 300)⁸.

Under Folketingets debat den 23. oktober 2002 om sagen vedrørende finansministerens pressechef, stillede statsministeren sig åben over for, at tage de særlige rådgiveres ansættelse og arbejde op til fornyet overvejelse (Ibid.:S 301), og videre debat blev berammet til en

⁸ Se også spørgsmålene nr. 1392, 1872 og 1873 fra folketingsåret 2001-2002 og spørgsmål nr. 215, 224 og 301 fra folketingsåret 2002-2003, der på forskellig vis omhandler de særlige rådgiveres uhensigtsmæssige ageren.

forespørgselsdebat den 16. januar 2003 (Ibid.:F 9). Her forespurgte Holger K. Nielsen og Åge Frandsen fra SF daværende Statsminister Anders Fogh Rasmussen og Justitsminister Lene Espersen om, regeringen var ”...enig i den opfattelse af embedsmænds rådgivning og bistand til regering og ministre, som fremgik af redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001, og hvordan opfatter regeringen de særlige rådgiveres bistand og rådgivning, når de optræder som presserådgivere og spindoktorer for ministre?” (Ibid.). Hvor opmærksomheden ved Nyrup-regeringens tiltræden i 1993 var koncentreret om spørgsmålet om ansættelse af partikammerater i det ministerielle system, drejede den med SF’s beslutningsforslag i 1997 over mod spørgsmålet om *politikfabrikkernes* misbrug af de faste embedsmænd til politisk prægede opgaver, mens den i 2003 var koncentreret om kritikken af Fogh Rasmussen-regeringens uheldige pressemedarbejdere.

Forespørgselsdebatten drejede sig, efter at daværende Stats- og Justitsministeren havde tilsluttet sig redegørelse R 2, om forskellige aspekter af de særlige rådgiveres assistance for ministeren. Der blev i tråd med tidligere diskurser opfordret til en tydeliggørelse og præcisering af det generelle regelsæt for de særlige rådgivere, ”...der er behov for at præcisere de eksisterende regler...” og ”...se på om der er brug for et særligt kodeks for disse særlige rådgivere, specielt når de optræder som spindoktorer.” (FT 02-03:F 9). Der blev videre i debatten i kraft af tidligere erfaringer lagt vægt på, at de særlige rådgivere ikke skulle fungere som et *filter* mellem ministeren og offentligheden. Risikoen for at regeringen ville styre og fordele den information, der blev givet videre til pressen, og dermed vinkle omtalen af bestemte historier og fratage kritiske medier og journalister lige rettigheder, førte til overvejelser om at styrke pressens klagemuligheder. Der blev ligeledes diskuteret hvilken indflydelse de særlige rådgivere har, og under hvilken regering der har været det højeste antal, ”Men det er jo ikke helt korrekt, for allerede i 1997 havde Nyrupregeringen ansat 19 presserådgivere. Denne regering har kun ansat én pr. minister, og det kan som bekendt, da der kun er 18 ministerier, ikke komme op på 19. Med al respekt for disse rådgiveres rolle vil jeg sige, at der også fra mange sider er sagt meget urigtig, som har båret til bålet med myter om, at rådgiverne styrer regeringens politik og bestemmer, hvad der skal siges hvor, hvornår og hvordan.” (Ibid.). På baggrund af diskussioner om myter og antal blev det præciseret, at åbenhed om de særlige rådgiveres ansættelse var essentielt at få gennemført. De særlige rådgiveres rolle ved valg, og deres mulighed for bijob blev ligeledes diskuteret. Her var

hovedvægten på, hvad en særlig rådgiver kunne foretage sig mens vedkommende oppebar løn fra staten.

Som noget nyt i debatten om de særlige rådgivere var flere partiers, herunder Enhedslisten, Dansk Folkeparti, Kristendemokraterne og Radikale Venstres spørgsmål til om indførslen af de særlige rådgivere overhovedet var en god ting for det danske forvaltningssystem, ”...for det er jo ingen naturlov, at man har sådan en ordning. Det er jo faktisk noget, der er oprettet ved en politisk beslutning, det er også noget der kan nedlægges igen ved en politisk beslutning.” (Ibid.). Kristian Thulesen Dahl fortsætter det kritiske blik på ordningen, ”...hvad er det for noget, vi er ved at opbygge, hvad er det for et system, der er og skal være... om det er en god eller dårlig udvikling vi ser... at man lægger et styrende led ind mellem politikere og befolkning..., giver anledning til en grundlæggende diskussion om, hvorvidt det er fornuftigt at lave.” (Ibid.). Enhedslistens Keld Albrechtsen stiller sig uforstående overfor, at det ikke kan være de embedsmænd, som håndterer sagerne, der kan besvare pressen frem for spindoktorer, ”...som er ansat til politisk propaganda, og som ikke har forstand på de konkrete forhold, som de svarer på.” (Ibid.). Også Marianne Jelved stiller spørgsmålstejn ved de funktioner, som de særlige rådgivere varetager, ”Men kan det være rigtigt, at betjening af pressen kun kan ske ved hjælp af en såkaldt særlig rådgiver, altså en, der er ansat på særlige rådgiverbetingelser.” (Ibid.). Disse bemærkninger med flere mandede ud i endnu et forslag til vedtagelse, hvor Folketinget opfordrer regeringen til at afskaffe ordningen med ansættelse af rådgivere på særlige vilkår.

Som svar udtalte repræsentanter fra de to store partier Venstre og Socialdemokraterne blandt andet, at ”Debatten i dag er ikke en debat for eller imod ansættelse af de særlige rådgivere i tilknytning til regeringen. De er kommet for at blive.”, og statsministeren, der tidligere var imod ordningen, ”...vi er nok nødt til at have et system med særlige rådgivere... der er et så massivt medieopbud i vore dage, at det for en minister ganske enkelt er fysisk umuligt selv at overkomme håndteringen af det... så er man faktisk nødt til at have en hjælper.” (ibid.). Her italesættes de særlige rådgiver som en fast del af centralforvaltningen, som er kommet for at blive, og som er en nødvendighed for, at systemet kan servicere offentligheden bedst muligt. Statsministeren fremhæver, at årsagen til at det ikke kan være de almindelige embedsmænd, som varetager medierne, er at de kommer i klemme, hvis der skal svares på spørgsmål af politisk karakter.

Debatten afsluttedes med en enstemmig vedtagelse af V 36, som pålagde regeringen at nedsætte et udvalg, der blandt andet skal analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd ansat som særlige rådgivere (FM 04:75). Udvalget nedsættes og dets konklusioner udkommer juni 2004 i form af Betænkning 1443 *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Udvalgets kommissorium var blandt andet i lyset af erfaringer, at gennemgå og analysere de spørgsmål, som anvendelsen af de særlige rådgivere kan rejse, samt vurdere hvorvidt det giver anledning til at præcisere reglerne yderligere for disse rådgivere. Udvalgets betænkning byggede blandt andet på oplysninger indhentet på baggrund af fire spørgeskemaundersøgelser til ministre, departementschefer, de særlige rådgivere og ministersekretariatene (FM 04:21).

Som opfølgning på den debat der var om de særlige rådgiveres pressebetjening vurderede udvalget, at *"...sådanne eksempler på selektiv pressebetjening har været få og enkeltstående..."* og *"... Debatten om "spindoktorer" har været dramatiseret i forhold til virkeligheden."* (Ibid.:32). Jeg kan her se grænsen mellem virkeligheden og en overdramatiseret mediedækning blive trukket. Udvalget vurderer ligeledes, at professionaliseringen af pressebetjeningen har resulteret i en mere strategisk medierådgivning, men har også givet pressen lettere adgang til informationer fra ministerierne. I tråd med tidligere politiske diskurser foreslår udvalget, at de særlige rådgivere ansættes efter en standardkontrakt, som nu også tager højde for Betænkning 1443's retningslinjer (Ibid.:50). Dette indebærer blandt andet, at det af kontrakten skal fremgå, at de særlige rådgivere opsiges og fritstilles på dagen, hvor der udskrives Folketingsvalg. Dette skærper tidligere diskurser, hvor de særlige rådgivere kunne fortsætte i stillingen under valgkampen, og skellet først gik ved udnævnelsen af en ny minister. Tiltaget argumenteres med, at der må være *fair* balance mellem regering og opposition under valgkampe og for at sikre, at det almindelige embedsværk i kraft af særlige rådgivere ikke trækkes ind i politisk prægede funktioner i valgkampen. Ligeledes *"...er der et hensyn til det synspunkt, at de særlige rådgivere ikke bør kunne medvirke til deres ministers valgkamp, samtidig med at de oppebærer løn som ansatte i et ministerium."* (Ibid.:193). Her opstiller betænkningen en distinktion mellem fair valgkamp og unfair valgkamp med statsbetalt kampagnehjælp, og en anden distinktion for de særlige rådgivere, som handler om skellet mellem almindelig arbejdsdag og valgkamp. Ved at opstille en grænse mellem hvad der findes legitimt i dagligdagen kontra ved en valgkamp, masserer det politiske system eventuelle

uoverensstemmelser mellem fair og unfair valgkamp væk. Ved at opstille begrænsninger for de særlige rådgivere under en valgkamp muliggør denne opdeling de særlige rådgiveres arbejde med partiaktiviteter, hvilket er det, der primært adskiller dem fra det almindelige embedsværk.

Et andet tiltag vedrører de særlige rådgiveres integration i centraladministrationen. For selvom der er kontinuitet omkring, ”...at der kan være gode grunde til, at en minister ønsker sig at ansætte en særlig rådgiver” (Ibid.:42), og at systemet i almindelighed fungerer tilfredsstillende med det faste embedsværk, vurderes det at der er behov for, at de særlige rådgivere introduceres til centralforvaltningen. Denne introduktion findes nødvendig, da de særlige rådgivere i de fleste tilfælde kommer til ministeriet uden forudgående fornemmelse for kultur og arbejdsform i ministeriet samt forståelse af centralforvaltningens organisering og politiske placering (Ibid.:190). Sagerne med de særlige rådgivere kan også iagttages som episoder, der har fundet sted på grund af manglende dygtighed og indsigt i systemet, ”Alle episoderne bærer et umiskendeligt præg af en elefant i en glasbutik” (Christensen 03:12).

I forhold til tidligere begrænsninger af antallet af de særlige rådgivere, foreslår denne betænkning, at det bør begrænses til to til tre særlige rådgivere (FM 04:44). Der er således ingen formelle krav om, at der kun må ansættes én per minister, som regeringen har begrænset sig til i sin skrivelse 2001. Udvalget vurderer, at flere ”...vil kunne medføre, at de særlige rådgivere i betydelig udstrækning vil komme til at udgøre en særskilt politisk-taktisk rådgivningsenhed, som på en uhensigtsmæssig måde er afkoblet fra ministeriets faglige rådgivning og sagsbehandling” (Ibid.). Begrænsning i antal og andre tiltag som præcisering af, at de særlige rådgivere ikke har instruktionsbeføjelser over for andre embedsmænd i linjen, og en offentlig oversigt på Statsministeriets hjemmeside er tiltag, som skal sikre åbenhed og gennemsigtighed over for offentligheden, hvilket udvalget vurderer som essentielt (Ibid.:52). De vurderer ligeledes, at ”ved opstillingen af de enkle ramme-regler for de særlige rådgiveres ansættelse i ministerierne i betydelig grad har medvirket til at gøre deres rolle væsentligt mindre kontroversiel.”(Ibid.:86). Af citat fremgår det, at netop de grænser det politiske system trækker, er med til at muliggøre de særlige rådgivere ved at gøre dem mindre kontroversielle.

Samtidig med at betænkningen opstiller nogle rammer, er der nogle grænser, som ikke trækkes skarpt eksempelvis, ”...at der ikke bør opstilles alt for skarpe generelle grænser for særlige rådgiveres mulighed for at anmode embedsmænd om udarbejdelse af materiale.”

(Ibid.:45) og *”Grænsen for de særlige rådgiveres bistand til ministeren i relation til ministerens parti bør efter udvalgets opfattelse trækkes ved opgaver, som alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker. Denne grænse kan og bør dog ikke trækkes skarpt.”* (Ibid.:49). I samme muliggørende diskurs åbner betænkningen op for en mindre grad af tilbageholdenhed ved kampagneaktiviteter i forhold til det almindelige embedsværk. Der gælder efter betænkningens anbefalinger således vide grænser for, hvad en særlig rådgiver kan rådgive om, også for bistand vedrørende ministerens parti, men hovedvægten skal ligge på ministerens opgaver som minister. Ved ikke at trække grænserne skarpt, kan der heller ikke senere henvises til, at en grænse er overtrådt. De uskarpe grænser er derfor medvirkende til, at den paradoksale rolle kan eksistere.

En konklusion på baggrund af udvalgets spørgeskemaundersøgelser var endvidere, at ministrene generelt var tilfredse med den rådgivning de fik, såvel fagligt som politisk-taktisk, men *”På baggrund af de gennemførte interview vurderer udvalget dog, at ansættelsen af særlige rådgivere i pressefunktioner i ministerierne i et vist omfang kan ses som et udtryk for, at ministrene ikke har oplevet det almindelige embedsværks rådgivning og bistand som tilstrækkelig på dette område”* (Ibid.:77). Ved at sætte lighedstegn mellem tendensen til at ansætte særlige rådgivere og den manglende tilstrækkelige rådgivning på presseområdet definerer udvalget de særlige rådgivere som nogen der typisk udfylder den funktion. Samtidig legitimerer og muliggør diskursen eksistensen af de særlige rådgivere i centralforvaltningen, for ministeren har et ønske om, at have en person til at bistå med pressearbejdet, der har særligt engagement i ministerens offentlige fremtræden og ikke er begrænset af samme neutralitetskrav som det almindelige embedsværk (Ibid.:85).

Betænkningen synes at få en positiv modtagelse, hvilket blandt andet kan iagttages ved, at regeringen umiddelbart efter betænkningens udgivelse i en pressemeddelelse meddeler, at *”Regeringen tager udvalgets betænkning til efterretning i sin helhed og vil tage initiativ til, at den nødvendige opfølgning straks sættes i værk.”* (FM (1) 04). Denne opfølgning kommer i form af en ny standardkontrakt medfølgende en vejledning til alle departementschefer om løn- og ansættelsesvilkår for særlige rådgivere (Departementschefen 04). Den nye standardkontrakt er tilpasset anbefalingerne i Betænkning 1443, og skærper som nævnt ovenfor, at den særlige rådgiver *”...opsiges og fritstilles... ved udskrivelsen af valg.”* (Ibid.:1). Vejledningen og den nye standardkontrakt går yderligere ind og regelfastsætter, hvad den særlige rådgiver må i de seks måneder fritstillingsperioden med løn varer. Det stadfæstes

ligeledes i kontrakten, at der ved ansættelsens påbegyndelse gennemføres et introduktionskursus ”...om de grundlæggende forvaltningsretlige principper og centraladministrationens opbygning og virkemåde.” (Personalestyrelsen 04:1). Vejledningen og standardkontrakten legitimerer begge den praksis de indfører ved at henvise til Betænkning 1443, hvilket er med til at bekræfte den som et monument, der har særstatus i form af at være en institution. En institution, som det politiske system kan referere til i forbindelse med blåstempling af den praksis der indføres.

Rigsrevisionens beretning mm. fører til nye præciseringer for de særlige rådgivere

Finansministeren bliver i 2005 bedt om at redegøre for den konkrete opfølgning på Betænkning 1443, herunder om introduktionsforløbet for de særlige rådgivere er blevet indført (FT 05-06:PØU nr. 12, REU nr. 53). Ministeren svarede, at betænkningen var fuldt i sin helhed, hvilket blandt andet indebærer, at hvert ministerium har fået et trykt eksemplar af betænkningen, introduktionskurser afholdes, ny tilpasset standardkontrakt anvendes, oversigt over de særlige rådgivere offentliggøres og reglerne for pressebetjening udbredes (Ibid.). I 2006-2009 stiller Folketinget flere opklarende spørgsmål vedrørende antallet af de særlige rådgivere, deres ansvarsområder, årsløn, udgifter forbundet med ansættelse og ikke mindst i 2008 stilles der især spørgsmål til aktindsigt i de særlige rådgiveres arbejde, ”*Mener ministeren, at ”spindoktors” arbejde er omfattet af offentlighedsloven, når disse er ansat af staten, eller mener ministeren, der gælder særlige regler for den type medarbejdere?*” (FT 08-09:S 182)⁹. I svaret hertil kan jeg iagttage, hvordan det politiske system muliggør og afparadokserer den særlige rådgiver i skellet mellem politik og administration ved at trække på Betænkning 1443, der endnu engang viser sig som en brugbar institution for systemet i sin legitimering af eksisterende praksis, ”*Særlige rådgivere adskiller sig som bekendt fra almindeligt ansatte embedsmænd... Det indebærer bl.a., at en særlig rådgiver kan varetage specielle opgaver,... der... kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til, jf. betænkning nr. 1443/2004...*” (Ibid.). Rollen bliver mulig ved, at systemet fremhæver de undtagelser, som gør de særlige rådgivere særlige. Det er også de særlig vide grænser for partiarbejde, der henvises til, når det politiske system afgrænser noget materiale for aktindsigt, ”...*offentlighedsloven er afgrænset til at omfatte oplysninger*

⁹ Se andre spørgsmål med samme problematik i FT 08-09: REU alm. del nr. 74, nr. 75, nr. 160, FT 07-08: PØU alm. del nr. 176 og FT 09-10: PØU alm. del nr. 29.

inden for den offentlige forvaltning, der er undergivet administrativ sagsbehandling, og at materiale, der vedrører forberedelse af en valgkamp, ... er uden den nødvendige sammenhæng med sagsopgaver i ministeriet.” (Ibid.).

Ikke kun Folketinget stiller mange spørgsmål om vilkårene for aktindsigt og de særlige rådgiveres rolle, når der er udskrevet valg. Debatten udspringer af valgkampen i 2007 (Ritzau 08), hvor regeringen angiveligt skulle have misbrugt de særlige rådgivere til at planlægge valgkamp på statens regning, og flere partier finder det urimeligt, ”*Spindoktorerne er ansat af ministerierne. Det ser ud, som om de også er involveret i valgkampene. Derfor må der laves en opdeling, så ministerierne betaler arbejde for dem, mens partierne selv betaler arbejde, der vedrører valgkampen...*” (180grader 08). I den offentlige diskussion er også spørgsmålet om aktindsigt i de særlige rådgiveres arbejde debatteret. Den ene part er groft udpeget regeringen, som mener, at i dét omfang en særlig rådgiver er kontakttled mellem ministeren og partiet, er det ikke omfattet af offentlighed i forvaltning i henhold til offentlighedsloven (Ritzau 08 (1)). Den anden side er eksperter, hvoriblandt ekspert i medie-jura Oluf Jørgensen udtaler, at ”*Spindoktorer er ansat og lønnet af ministerierne og er dermed en del af den offentlige forvaltning. Det arbejde de laver, hvad enten det er pressebetjening eller valgkampsforberedelse eller andet informationsarbejde, er en del af den offentlige forvaltning.*” (Seidelin & Kaae 08:6). Ligeledes forlanger et flertal med Dansk Folkeparti uden om regeringen at se e-mails og breve, der kan dokumentere om de særlige rådgivere har forberedt valgkamp lønnet af staten (ibid.).

I december 2008 anmoder Statsrevisorerne, i kølvandet på især diskussionen om brugen af de særlige rådgivere ved valget i 2007, Rigsrevisionen om at undersøge brugen af de særlige rådgivere, og om regeringen har fulgt op på Betænkninger 1354 og 1443 og R 2 (Rigsrevisionen 09:1). Konklusionen kommer i december 2009 i form af *Beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere* (Rigsrevisionen 09). Den konkluderer, at ministerierne siden 2001 har fulgt regeringens retningslinjer for ansættelse og anvendelse af de særlige rådgivere, ”...og der kan kun konstateres enkelte uklarheder i praksis vedrørende de særlige rådgiveres fritstilling og genansættelse ved folketingsvalg.” (Ibid.:2). Disse uklarheder vil blive afklaret når ny vejledning og ny standardkontrakt for ansættelse af særlige rådgivere, bliver taget i brug. Rigsrevisionen vurderer derfor ikke, at der er behov for nye initiativer i forhold til de særlige rådgivere. Konklusionen er blandt andet fremkommet ved, at Rigsrevisionen har spurgt ministerier, dels om de finder regeringens initiativer i

forlængelse af seneste betænkning hensigtsmæssige, eller om der er behov for supplerende initiativer (ibid.:30). Tre ministerier havde bemærkninger, et ministerium ønskede klarere regler for modregning, et andet om personalegoder skal reguleres i kontrakten eller ej, og et tredje savnede regler for løn/tillæg (ibid.).

Den nye kontrakt og vejledning begyndte regeringen allerede at arbejde med efter uklarheder ved folketingsvalget 2007 (Ibid.). Kontrakten, der afløser standardkontrakten fra 2004, udsendes februar 2010, og har særlig fokus på, hvad forholdene er ved udskrivelse af valg og bistand ved ministerens partiarbejde (Departementschefen 10:1). Det fremgår af vejledningen, at der i standardkontrakten er foretaget en række mindre præciseringer i forhold til den tidligere standardkontrakt. Således er vilkårene for genindtrædelse og ministeriets modregning af løn præciseret, ligesom det er præciseret, at vilkår vedrørende eksempelvis telefon, avis og bredbånd ikke længere skal indgå i kontrakten. Den helt nøjagtige procedure ved ansættelsens ophør er også detaljeret beskrevet for at undgå misforståelser. Med hensyn til partiarbejde henvises der i vejledningen til Betænkning 1443, hvor grænsen går ved opgaver, som alene vedrører ministeren som partipolitiker. En grænse der ikke bør trækkes skarpt (Ibid.:2). Ved ikke at definere grænsen skarpt, muliggør vejledningen med mere, at den særlige rådgivers opgaver kan bestemmes endeligt af den enkelte minister i samråd med sin departementschef. Det er også denne grænsedragning Justitsministeriet henviser til ved et spørgsmål om, at ”...*særlige rådgivere ikke kan bistå med opgaver, der alene vedrører ministerens rolle som partipolitiker, og at dette må betyde, at opgaver som en særlig rådgiver lovligt kan udføre må have tilknytning til ministerens øvrige funktioner...*” (FT 08-09:PØU nr. 46).

Samme år som vejledningen og den nye standardkontrakt bliver taget i brug verserer en ny sag i medierne om de særlige rådgivere. I bogen *Projekt Løkke* er det anført, at en særlig rådgiver i det daværende Sundhedsministerium skulle have slettet mails med journalisters ansøgning om aktindsigt (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 10: notat). Dette postulat igangsætter massivt mediepres, der blandt andet omtaler sagen som en *skandale* (Politiken 10, Sønderup Lorentzen 10, Hjortdal 10) og flere spørgsmål i Folketinget om de særlige rådgiver instruktionsbeføjelser ”*Er statsministeren enig i, at de såkaldte særlige rådgivere ikke har instruktionsbeføjelser over ansatte i ministerierne?*” (FT 10-11:S 15)¹⁰. Baggrunden for, at

¹⁰ Se også FT 10-11: S 20, S 26 om samme emne.

spørgsmålet stilles, er mailsagen (ibid.: Begrundelse). Et spørgsmål som allerede er behandlet i den seneste betænkning (FM 04:188-189) og i den særlige rådgivers ansættelsespapirer (Departementschefen 10). Alligevel synes problematikken at vække nogle interessante spørgsmål, Mailsagen ”...stiller jo en række nye spørgsmål... Hvis Morten Langager (særlig rådgiver) havde en kontakt som beskrevet af embedsmanden, handlede han så på egen hånd?” (Nielsen & Rostrup 10), ”Måske har vi skabt et monster med de spindoktorer, som opererer rundt omkring med deres tilsyneladende helt eget system i måden, de fungerer på.” (FT 10-11:R 1), ”I nogle tilfælde kører spindoktorerne for meget på deres egne holdninger og på at beskytte ministeren - også over for folketingsgruppen... Det er et system, der er bygget op af spindoktorer. Det er gået over gevind. Det er ligesom blevet en stat i staten, et spindoktorsystem, hvor det vel ender med, at alle de her spindoktorer mødes og planlægger, hvad der skal ske i den kommende tid.” (Schøler 10:4)¹¹. Det nye ved det sidste citat er, at kritikken af de særlige rådgivere kommer så at sige ”fra egne rækker” af Venstres Eyvind Vesselbo, hvor ordningen tidligere er blevet sat i fokus af oppositionen¹². Disse udtalelser og andre udviklinger, som jeg har kunnet iagttage i denne historiske gennemgang af problematikken, gør det endvidere interessant at undersøge hvilke effekter de særlige rådgiveres etablering får for politisk ledelse og ikke mindst for politisk repræsentation.

Delkonklusion

Som afrunding på den historiske analyse vil jeg knytte et par opsamlende kommentarer omkring, hvordan det politiske systems historiske selvbeskrivelse har muliggjort den særlige rådgiver. Den særlige rådgivers rolle er paradoksal i et system, som er bygget op om en adskillelse mellem politik og administration. Stillingen er netop formuleret som en embedsmandsstilling, og knytter derfor an til den administrative del, mens en stor del af den særlige rådgivers arbejder er af politisk karakter. Nu lander man ikke længere automatisk på administrationssiden af forholdet politik/administration blot fordi, stillingen er defineret som en embedsmands. Det ophæver ikke skellet, men øger spændingen angående, hvorledes det sættes.

¹¹ Britta Schall Holberg (V) kalder i samme artikel de særlige rådgivere for et filter mellem ministeren og befolkningen, hvilket indgik i et § 20 spørgsmål S 1569 FT 10-11.

¹² Citatet har også indgået i et § 20 spørgsmål S 1566 FT 10-11.

Måden det politiske system muliggør denne konstellation er gennem dets beskrivelse af den særlige rådgiver. Eksempelvis trækker systemet en grænse ved "rene" partiaktiviteter, og fremhæver at en kvalifikation ved den særlige rådgiver kan være vedkommendes kendskab til partiet. Kompetencer på områder, som det kan være nødvendigt for ministeren at få bistand til. En anden påpegning er det stigende mediepres fra offentligheden som det politiske system beskriver som en udfordring for ministeren at håndtere alene, og undersøgelser har ligeledes vist, at ministeren især søgte sparring på det område. Ved at definere de særlige rådgivere som nogle med kommunikationskompetencer, iscenesættes netop de særlige rådgivere som dem, der kan opfylde den nødvendige medierådgivning. Ligeledes er grænsedragningen mellem, hvad de særlige rådgivere kan beskæftige sig med på en almindelig arbejdsdag, og hvad de kan, mens der er valgkamp med til at muliggøre rollen og dæmpe kritik fra offentligheden. Andre væsentlige grænser i denne udvikling er dem, som ikke trækkes. Det politiske system fjerner risikoen for, at skellet bliver for tydeligt ved flere bestemmelser gennem ikke at trække skarpe grænser og definere andre som udfordrende grænser. På den måde bliver bestemmelserne på nogle områder for rollens eksistens ligeså upræcise som stillingsbetegnelsen *særlig* rådgiver. En rådgiver, hvis grænser accepteres som administrative, men som i realiteten er trukket politisk for at muliggøre rollen.

Analysen indikerer endvidere, at monumenterne på udvalgte områder kan karakteriseres som reaktive i den forstand, at det politiske system først ændrer måden at diskutere de særlige rådgiveres rolle på, når praksis allerede har ændret sig. Det kan selvfølgelig ikke konkluderes på baggrund af det foreliggende datagrundlag, men det indikeres ved, at det betækningsarbejde, som udføres i perioden, sættes i værk, når der er et politisk pres for at legitimere en rådgivning, der ofte diskuteres som en rådgivning, der allerede er kendt og fungerer i praksis i centraladministrationen. Det indikeres også ved, at det først er efter høringsrunder og indsamling af andet empirisk materiale i forbindelse med betækningsarbejder, at normer for passende rådgivning, som i vid udstrækning allerede synes at regulere rådgivningen, formuleres og formaliseres i samlet form. At monumenterne kan karakteriseres som reaktive, indikerer samtidig, at det politiske systems selvbeskrivelse, som har muliggjort de særlige rådgivere, har en pragmatisk karakter, og at de politiske og offentlige debatter spiller en rolle for de særlige rådgiveres regulering. Derfor er de særlige rådgiveres legitime eksistens noget, der med jævne mellemrum skal genskabes i ministeriernes omgivelser, når disse optages af diskussionen om de særlige rådgivere.

Den konstitutive og selvfølgeligjorte politik

Ud fra ovenstående analyse af de historiske mulighedsbetingelser for at rollen særlig rådgiver, kan opstå, er det muligt at iagttage nogle paradoksale afgrænsninger, der dog hverken kan være eller er udtømmende. De betingelser, der er fremhævet i analysen, er betingelser, som jeg har selekteret, og videre vil jeg nu perspektivere nogle af de konstitutive konsekvenser, etableringen af de særlige rådgivere har for politisk ledelse i dag. Analysen, som er underordnet den genealogiske, vil have sit fokus på de konsekvenser som omtalen af de særlige rådgivere i det politiske system kan have i forhold til ministerens ledelse. Målet er at undersøge, om der ligeledes kan iagttages et fokus på kommunikation i det politiske system, som det der synes at præge medierne. Derved kommer politisk ledelse til at handle om politisk repræsentation, som netop er indholdet i Laclaus politiske repræsentationslogik. Det vil jeg gøre gennem iagttagelse af mine målepunkter for kommunikationskontrol, som er en kontrol, der er essentiel for at skabe det ministeren hævder at repræsentere. Mine målepunkter for sætning af dagsordenen er først forskydningen af ministerens repræsentation til den særlige rådgiver. Dernæst er det iagttagelse af eksklusion af informationer om ministeren og endelig anknytning til, at der skabes en bestemt virkelighed og iagttagelse af kravet om at denne virkelighed må være troværdig og sandfærdig. Sidst i analysen vil jeg undersøge, hvilke konsekvenser de særlige rådgivere og det medfølgende fokus på kommunikationskontrol kan have for politiske ledelse. Det vil jeg perspektivere ved at undersøge hvordan Laclaus logik om politisk repræsentation, og politisk ledelse bliver det samme, når kommunikation bliver omdrejningspunktet for politikken, og hvordan denne udvikling kan iagttages som en afpolitisering af politikken.

Forskydning af ministerens repræsentation

Mit første målepunkt for denne anden analyse bygger direkte bro til den foregående historiske analyse om etableringen af de særlige rådgivere. Rollen blev jævnfør foregående analyse netop etableret på grund af ministrenes efterspørgsel efter kommunikationsrådgivning, hvilket også betyder, at de særlige rådgivere står for at være specialister i kommunikation, og flertallet af dem er ligeledes beskæftiget med kommunikationsrådgivning (Rigsrevisionen 09:24). Således kan den særlige rådgiver og ministeren iagttages som elementer i en kæde, hvis hovedformål er at sikre en bestemt repræsentation af ministeren. Jeg vil nu fremanalysere sproglige indikationer på forskydningen, som betyder at de to subjektpositioner iagttages som værende i et lige forhold, og hvor deres handlinger har indflydelse på hinanden. Det er

relevant for min undersøgelse fordi, når en med speciale i kommunikation forskydes og sættes lig med ministeren, er det muligt at se det som et forsøg på kommunikationskontrol. Det kan ses som at politik sættes lig med kommunikation for dermed at kunne kommunikere politikken som indlysende og logisk.

Den første sproglige anknytning til forskydningen, som jeg har valgt at fremhæve, stammer fra en spørgetime, hvor man kan iagttage, at oppositionen søger at dislokere det ækvivalente forhold mellem ministeren og den særlige rådgiver: ”*Sagen er vel også i forhold til demokratiet, at det i højere og højere grad bliver de her spindoktors og medierådgivere ansat i ministerierne, der i virkeligheden kører butikken, og at det i mindre og mindre grad bliver det almindelige folkelige element og de politikere, der er valgt, der udtrykker tingene.*” (FT 00-01:S 809). Heraf fremgår det, at den iagttagende politiker ser en forskydning af repræsentationen i ministerierne. En forskydning der betyder, at det i højere grad er de særlige rådgivere, som udtrykker politikken. Denne forskydning fra ministeren til den særlige rådgiver betyder jævnfør deres arbejdsområder også en forskydning af politikken som dermed sættes lig med kommunikation. Oppositionspolitikeren synes her at søge at dislokere forholdet ved at henvise til, at det bliver de særlige rådgivere som agerer, hvilket ses som værende problematisk i forhold til demokratiet, hvor det er ministeren, som er den folkevalgte.

Forskydningen fremgår ligeledes af dette citat fra en anden spørgetime i Folketinget: ”*Men bekymrer det overhovedet ikke statsministeren, at vi er ved at få opbygget sådan et spindoktorsystem her i Danmark, både i regeringen og i de store partier, hvor medlemsdemokratiet i partierne erstattes med spindoktorinstitutionen, som så kører de pågældende politikere.*” (FT 00-01:S 718). Her gives der udtryk for forskydningen ved, at problematikken illustreres med, at en institution af særlige rådgivere overtager styringen af ministeren frem for demokratiet i partierne. Ved at der sprogligt knyttes an til, at den særlige rådgiver styrer ministeren sættes de to subjektpositioner ligeledes i et ækvivalent forhold, som betyder at politik og kommunikation også sættes lig med hinanden. Når der gennem disse artikulationsprocesser søges at skabe ækvivalens mellem elementer, som er så forskellige, kan der argumenteres for, at man fjerner politikken fordi forskellene forsvinder. Kommunikationskontrollen handler i denne sammenhæng om at forskyde repræsentationen fra ministeren til den særlige rådgiver således, at der forekommer en udligning af forskellen mellem de to subjektpositioner og politik gøres ligeledes til et spørgsmål om kommunikation.

Eksklusion af information omkring ministeren

Et andet kriterium som jeg har opstillet for iagttagelse af kommunikationskontrol er håndteringen af de mangfoldige informationer omkring ministeren. Ministeren er i kraft af sin status som en af landets ledere, en skikkelse som der knyttes forskelligt an til, hvilket samlet skaber en flerstemmig og uhåndterbar repræsentation af vedkommende. For at opnå kontrol med disse mangesidede beskrivelser må der selekteres i anknytningerne, hvilket medfører eksklusion af andre. Iagttagelse af denne form for eksklusion af informationer er derfor samtidig et tegn på, at den særlige rådgiver forsøger at sætte dagsordenen omkring ministeren. Udelukkelsen iagttages og beskrives i forespørgsel F 9 af en politiker som et filter for kommunikationen: ”... *det er skidt, at der kommer et nyt filter ind, at det ikke er almindelige embedsmandsvilkår i forhold til de informationer, der tilgår, men at det selvfølgelig er et led i, at man ansætter nogle, der skal prøve at styre et eller andet.*” (FT 02-03:F 9). Heraf fremgår det, at den særlige rådgiver er det filter, som ekskluderer nogle data om ministeren. Citatet afspejler ligeledes, at de særlige rådgivere er ansat med henblik på at *styre et eller andet*. Når rådgiveren agerer som filter for information må det de prøver at styre være dagsordenen omkring ministerens repræsentation. Det er således i kraft af den særlige rådgivers assistance og eksklusion af informationer, at ministeren har mulighed for at opnå kommunikationskontrol.

Videre i samme forespørgsel diskuteres de særlige rådgiveres filterfunktion i forhold til ministerens repræsentation: ”*Der er en masse praktiske hensyn og ting, der skal tages vare på, henvendelser osv. Men det, at man bruger det til at legitimere, at man i stigende grad bygger filtre op mellem dem, man repræsenterer, og dem, der skal repræsentere, kan misbruges, og det kan udvikle sig rigtig, rigtig skidt*” (Ibid.). Den mekanisme, som politikerens her iagttager som et filter for information, kan igen ses som en del af den ekskluderende logik, der foregår ved udvælgelsen af, hvad der skal repræsenteres. Den ekskluderende repræsentation, som den særlige rådgiver skaber for ministeren, er netop ifølge Laclau kontingent og må derfor også medføre eksklusion af nogle tilskrivninger omkring ministeren. I redegørelsen, hvor næste citat stammer fra, forsøger en oppositionspolitiker desuden at dislokere denne eksklusion ved at knytte an til at repræsentationen fremstår anderledes med filter end uden: ”*Det synes jeg er en god opfordring: At få virkeligheden ufiltreret ind helt fri af spindoktorers tilrettelæggelse af, hvordan vi skal se virkeligheden.*” (FT 03-04:R 1). Citatet her afspejler, at eksklusionen af information og filtreringen kan opfattes som en

tilrettelæggelse af ministerens repræsentation. Herved kan kommunikationskontrollen iagttages som en eksklusion af informationer. Den særlige rådgiver må ekskludere nogle beskrivelser af ministeren, som medfører at vedkommende opfattes som et filter for kommunikation. Den særlige rådgiver kommer således til at fungere som en udelukkelsesmekanisme for, hvilke elementer der skal indgå i repræsentationen af ministeren, og hvilke der ikke skal. Kommunikationskontrol kan jeg her iagttage som et spørgsmål om eksklusion af informationer således, at den ønskede repræsentation af ministeren opnås.

Skabe troværdige fremtidsbilleder af virkeligheden

I politisk kommunikation drejer det sig typisk om at overbevise vælgerne om, at ens synspunkter er de rette og at ens politik vil skabe de bedste vilkår for samfundet. Den mest fordelagtige vej sælges ved at fremmane bestemte billeder af, hvor man vil ende, hvis man følger denne politiske vej. Som siddende minister er det nogle af de samme udfordringer, der skal tages hånd om. Den siddende minister, skal til forskel forsøge at tegne et bestemt billede af den eksisterende virkelighed, så den fremstår både troværdig og sandfærdig. Med andre ord så drejer det sig for den særlige rådgiver om at skabe ækvivalens mellem en ydre og en indre sandhed omkring samfundet. Denne manøvre kræver kommunikationskontrol, og iagttagelse af den type handlinger er et tegn på forsøg på at sætte dagsorden og dermed opnå lighed mellem den indre og ydre sandhed.

Under en redegørelse i Folketinget, knytter en politiker blandt andet an til de særlige rådgivere som nogen, der tilrettelægger virkeligheden: ”... *hvis man kigger uden spindoktorer, hvis man kigger uden det billede, som statsministeren og hans nærmeste forsøger at tegne, og prøver at se på den rå virkelighed...*” (FT 03-04:R 1). Af dette citat fremgår det, at de særlige rådgivere bliver opfattet som nogle, der er med til at tegne et bestemt billede af virkeligheden. Jeg kan dermed se, at der for iagttageren har forekommet et forsøg på at skabe noget bestemt for derved at kunne opnå kontrol med repræsentationen af virkeligheden. En anden politiker omtaler de særlige rådgivere i samme vendinger under en forespørgselsdebat: ”*Spindoktorernes og reklamefolkenes slagord og stil kan ikke dække over, at indholdet er tyndt og selvmodsigende...*”, ”*Virkeligheden bliver så påtrængende, at selv med nok så mange spindoktorer lader billedet sig ikke gendrive...*” (FT 01-02:F 43). Dette citat sidestiller de særlige rådgivere med reklamefolk. Rådgiverne fremstilles som nogen, der prøver at sælge en virkelighed til vælgerne. En virkelighed som de har skabt, og som iagttageren ikke kan genkende. At få verden til at fremstå på en bestemt måde, er et forsøg fra

de særlige rådgivere på at opnå ækvivalens mellem den indre og ydre sandhed omkring virkeligheden. Der er for de iagttagende politikere i de ovenstående eksempler ikke sket en overbevisende repræsentation af samfundet. I det øverste citat kan jeg se det ved, at der knyttes an til en *rå virkelighed*. Det må betyde at det billede som præsenteres af ministeren iagttages som behandlet/manipuleret i forhold til kendsgerningerne. Den ikke overbevisende repræsentation afspejles i det andet citat ved, at der henvises til at indholdet i de særlige rådgiveres arbejde er *tyndt* og *selvmodsigende*. Iagttageren må dermed have en anden opfattelse af virkeligheden end den som vises. I stedet er forsøget på kommunikationskontrol i begge tilfælde blevet opfattet som utroværdigt og usandt. Der ligger således i citaterne et krav om, at de særlige rådgivere på vegne af ministeren formår at lave en repræsentation af samfundet, som er sandfærdig.

Jeg har i empirien iagttaget flere citater som afspejler, at de særlige rådgiver tegner et uvirkeligt billede af omstændighederne langt fra kendsgerningerne. Her fremstilles de ikke blot som reklamefolk, men også som nogen der bevæger sig på grænsen mellem sandhed og løgn, vildleder pressen og dækker over ministeren (FT 02-03: B 4, FT 06-07: F 42). I flere af citaterne kan jeg iagttage, hvordan der knyttes an til en virkelighed derude, som de særlige rådgivere på vegne af ministeren søger at formilde eller fortrylle til det bedre. Bag citaterne ligger dermed, en forståelse af, at der findes en sandhed, som ministeren med sine *spindoktorer* søger at forpurre og misrepræsentere ved sine sælgertricks. De særlige rådgivere iagttages her i deres forsøg på at sætte dagsordenen, som nogen der definerer begreber på en bestemt måde således, at en særlig virkelighed kan træde frem. Ved, at der knyttes an til at nogen prøver at tegne et billede af virkeligheden, kan jeg således sprogligt dømme forsøg på kommunikationskontrol og forsøg på at danne ækvivalenskæder. Når noget så opleves som det samme er det en konstruktion baseret på undertrykkelsen eller neutraliseringen af nogle forskelle, hvilket kan medføre en afpolitisering.

Iagttaget man disse citater, og deres henvisninger til noget derude, med repræsentationslogikkens briller på, tegner der sig et andet billede af "virkeligheden". Virkeligheden eller folkets vilje eksisterer nemlig ikke ifølge Laclau, og det universelle kan ikke ultimativt repræsenteres. Derfor iagttager jeg politikernes anknytning til *virkeligheden derude* som en idealbetragtning af, hvordan der bør repræsenteres. Til forskel for denne idealbetragtning af rådgiverne vælger jeg at iagttage, at det den særlige rådgiver siges at have gjort, er at skabe et billede eller en virkelighed med henblik på at få kontrol med

kommunikationen og ækvivalens mellem den vilje kommunikationen fremmaner hos befolkningen, og den ministeren hævder at repræsentere. De særlige rådgivere forsøger gennem strategisk kommunikation, vinkling af historier med mere, at skabe overensstemmelse og lige værdi i kommunikationen om en indre repræsentation af samfundet og den som skabes for befolkningen. Gennem deres konstruktion af en bestemt virkelighed og forsøg på at gøre politikken indlysende kan de særlige rådgivere netop opnå den kommunikationskontrol, der skal til for at skabe denne ækvivalens og lige tilhørsforhold i diskursen. Det er denne strukturering af budskaber, som politikerne iagttager som manipulation af kendsgerninger og som forsøg på at tegne urealistiske billeder af virkeligheden. Kommunikationskontrol kan jeg her iagttage som et spørgsmål om at få virkeligheden til at fremstå på en bestemt måde således, at der skabes lighed mellem den indre og ydre sandhed omkring samfundet.

Politiks fokusskift medfører afpolitisering

Gennem de ovenstående afsnit har jeg systematisk undersøgt, hvorvidt man kan iagttage at kommunikation fylder i det politiske system, ved iagttagelse af mine målepunkter for forsøg på at opnå kommunikationskontrol. I dette afsluttende analyseafsnit vil jeg perspektivere nogle af de effekter det kan have på politisk ledelse, og vise hvordan Laclaus logik om politisk repræsentation, og politisk ledelse kommer til at dreje sig om det samme, når kommunikation bliver omdrejningspunktet for politikken.

Jævnfør den ovenstående undersøgelse af mine målepunkter kan jeg konkludere, at der i min empiri fremgik talrige eksempler på kommunikationskontrol i det politiske system. Anknytninger til forskydningen og etableringen af den særlige rådgiver som en, der skal hjælpe ministeren med kommunikationskontrol, er et tegn på, at der kan sættes lighedstegn mellem kommunikation og politik, hvilket placerer kommunikation centralt i det politiske system. Yderligere har jeg kunnet iagttage eksempler på forsøg på at sætte dagsordenen ved, at jeg sprogligt har kunnet udpege, hvordan den særlige rådgiver har ekskluderet informationer om ministeren og har forsøgt at tegne bestemte billeder af virkeligheden på en sandfærdig og troværdig måde. Iagttagelserne af de særlige rådgivere og kommunikationskontrol har konsekvenser for, hvordan der kan tænkes politisk ledelse, da måden der tales om dem forskyder, hvordan der kan tales om politisk ledelse. Rollen tillægges bestemte karakteristika i sine forsøg på at opnå ækvivalens og kommunikationskontrol, hvilket også sætter rammer for, hvordan der kan tænkes politisk ledelse. Politisk ledelse drejer

sig således ikke længere kun om ledelse og substans, men også i høj grad om politisk repræsentation og kommunikation.

Jeg vil gennem et par eksempler ekspliciterer, hvordan man kan iagttage at politisk ledelse og dets fokus på kommunikationskontrol kan ses som et spørgsmål om politisk repræsentation. Det første citat er fra en forespørgselsdebat: *”Så kan jeg i øvrigt fuldt og helt tilslutte mig ærgrelsen over, hvordan spin fylder voldsomt meget i forhold til realiteter.”* (FT 06-07:F 5). Af udtalelsen fremgår problematikken omkring, hvordan kommunikation fylder meget i den politiske debat i forhold til realiteter. Der opsættes en distinktion mellem realiteter på den ene side og kommunikation på den anden, hvor kommunikationen har fået primat i forhold til dens betydning i det politiske system. Ved en anden forespørgsel udtrykkes problematikken således: *”... fordi vi jo desværre er i den situation, at det somme tider er vigtigere at få karakter for fremtræden end for den politik, man måske kommer med.”* (FT 02-03:F 9). Denne bemærkning understøtter ovenstående, og viser fokus på kommunikation ved at angive, at fremtræden er blevet vigtigere end politik. Citatet viser endvidere, hvordan man kan iagttage, at den politiske ledelse handler om politisk repræsentation ved, at det fremhæves at selve repræsentationen er vigtigere end indholdet i ens politik. Derved smelter ledelse sammen med fremstilling, og bliver til politisk repræsentation. Politisk ledelse kommer i højere grad til at basere sig på kommunikation frem for på indhold – på spin frem for substans. *”Men vigtigere end selve topmødet var en medieeksponering, ikke sandt?”* (FT 02-03:R1). Af dette citat kan jeg ligeledes se, hvordan et politisk møde bliver til et spørgsmål om politisk repræsentation. I stedet for at fokusere på at foretage politiske beslutninger baseret på indhold, bliver mødet en arena og en mulighed for at vise en bestemt politisk repræsentation. Det får den konsekvens at argumenter, møder og strategier får politisk repræsentation som omdrejningspunkt. Dette er i tråd med den grundtanke som Laclau har omkring politisk ledelse, der handler om at ministeren må skabe det vedkommende vil repræsentere.

Sammen med mine iagttagelser af kommunikationskontrol, viser eksemplerne, hvordan kommunikation fylder i det politiske system, og hvordan politisk ledelse derved kommer til at handle om politisk repræsentation. Det indebærer at politik designes og udformes med hensyn til at opnå kommunikationskontrol og erobre befolkningens vilje som tom betegner. Den politiske doktrin er blevet domineret af en kommunikativ videnskab. Kommunikationsfaglighed har fået primat, og står vigtigere end det politiske indhold og de politiske sammenkomster. De politiske debatter og politisk ledelse synes at være blevet

politiseret af en kommunikationsvidenskab, hvilket også kan betyde en afpolitisering af politikken. Det drejer sig om at iscenesætte et budskab og politisk lederskab måles på, hvorvidt vedkommende kan kommunikere eller opnå kommunikationskontrol. Som også Laclau påpeger, så handler politisk ledelse om at skabe det vedkommende hævder at repræsentere og derved også om at opnå kommunikationskontrol ved hjælp af de særlige rådgivere. Som minister kan man således ikke føre bevis for en politisk holdning, men vedkommende må producere fremtidsbilleder af samfundet som befolkningen så kan tilslutte sig. I og med at kommunikationen sættes lig med politikken fjernes der nogle forskelle, som kan medføre en afpolitisering. En effekt bliver således, at man søger at etablere politisk ledelse ved at afpolitiserer. Når der gennem artikulationsprocesser, som jeg ovenfor har undersøgt, søges at skabe ækvivalens mellem elementer, som er forskellige, så fjerner man politikken, hvilket dermed kan afpolitiserer den politiske debat. Den politiske debat i det politiske system kommer dermed til at handle om at gøre politikken indlysende. Det kommer til at handle om strategisk at kommunikere, at ens politik er den eneste rigtige ved at gøre hele debatten til et spørgsmål om retorik, fremstilling og selvfølgeligheder.

Delkonklusion

Udgangspunktet for denne anden delanalyse var at undersøge nogle af de konstitutive konsekvenser etableringen af de særlige rådgivere i det politiske system, kan iagttages at have for politiske ledelse. Min hypotese var at det fik den konsekvens, at politisk ledelse blandt andet i kraft af de særlige rådgivere mere kommer til at basere sig på kommunikation frem for på indhold. Derved kommer politisk ledelse til at handle om politisk repræsentation, som netop er indholdet i Laclaus politiske repræsentationslogik. Desuden ville jeg perspektivere, hvordan dette fokus på kommunikation i det politiske system kunne være med til at afpolitiserer. Jeg undersøgte min hypotese ved at iagttage målepunkter for kommunikationskontrol, som er essentielt for at skabe det ministeren hævder at repræsentere.

Mit første målepunkt var selve etableringen og således en forskydning fra ministeren til de særlige rådgivere i det politiske system. Jeg kunne iagttage, hvordan de særlige rådgivere agerede som hjælpere for ministerens repræsentation ved, at de styrede hvad ministeren kunne udtale sig om og hvordan vedkommende udtalte sig. Kommunikationskontrollen handlede i denne sammenhæng om at forskyde repræsentationen fra ministeren til den særlige rådgiver, således at der forekom en mere hensigtsmæssig håndtering af dennes repræsentation. Denne forskydning medførte at der blev sat lighedstegn mellem politik og kommunikation. Når de to

områder blev oplevet som værende det samme er det en konstruktion baseret på undertrykkelsen eller neutraliseringen af nogle forskelle, hvilket medfører en afpolitisering. Andet målepunkt for kommunikationskontrol drejede sig om den særlige rådgivers eksklusion af bestemte informationer omkring ministeren. I analysen pegede jeg på, at der tilgår og fragår mængder af information om ministeren, og de har ikke lige værdi i forhold til den repræsentation som den særlige rådgiver søger at skabe på vegne af ministeren. Den særlige rådgiver må derfor udelukke nogle beskrivelser af ministeren, som medfører at vedkommende iagttages som et filter mellem ministeren og offentligheden. Kommunikationskontrol kunne jeg her iagttage som et spørgsmål om eksklusion af informationer således, at den ønskede repræsentation af ministeren opnås.

Det tredje og sidste målepunkt for at iagttage forsøg på at sætte dagsordenen var, når der i empirien blev knyttet an til, at der tegnes et bestemt billede af virkeligheden. Kommunikationskontrol handler netop om at tegne en bestemt repræsentation af virkeligheden, og når der blev knyttet an til at nogen forsøger noget med hensyn til at lave illustrationer af virkeligheden, kunne her iagttages forsøg på at opnå kommunikationskontrol. De særlige rådgivere blev blandt andet fremstillet som nogen, der prøver at sælge en virkelighed til vælgerne. En virkelighed som de har skabt for at få ministerens politik til at fremstå på en bestemt måde. At få verden til at fremstå med hensyn til ministerens repræsentation, er et forsøg fra de særlige rådgivere på at sætte dagsordenen. Der fremgik ligeledes af citaterne et krav om, at de særlige rådgivere måtte lave en overbevisende repræsentation af virkeligheden ved, at den var sandfærdig. Det kunne jeg iagttage ved, at der blev knyttet an til, at det fremtidsbillede der blev forsøgt fremmanet af de særlige rådgivere var manipuleret i forhold til kendsgerningerne. Forsøg på kommunikationskontrol kunne jeg således iagttage som et spørgsmål om at få virkeligheden til at fremstå på en troværdig og sandfærdig måde for at en overbevisende repræsentation af ministeren og dennes politiske initiativer kunne finde sted.

Som afslutning på anden delanalyse havde jeg et afsnit om hvordan de særlige rådgivere og fokus på kommunikationskontrol får konsekvenser for politisk ledelse. Min konklusion var, at det får den effekt at politisk ledelse i højere grad kommer til at handle om repræsentation og den særlige rådgivers forsøg på kommunikationskontrol. Det iagttog jeg flere steder udtrykt ved, at fremstilling og spin fylder for meget, og er blevet mere essentielt end kendsgerninger og politik. Udtalelserne og det ovenstående påviste fokus på kommunikationskontrol havde

konsekvenser for, hvordan der kan tænkes politisk ledelse. Det indebærer at politik designes og udformes med hensyn til at opnå kommunikationskontrol, hvilket ligeledes kan iagttages at indebære en afpolitisering. Den politiske doktrin bliver domineret af en kommunikativ videnskab og kommunikationsfaglighed får primat, og står vigtigere end det politiske indhold. De politiske debatter og politisk ledelse er politiseret af en kommunikationsvidenskab. Det drejer sig om at iscenesætte et budskab og politisk lederskab måles på, hvorvidt ministeren kan kommunikere eller opnå kommunikationskontrol. Derved kan jeg konkludere, at politisk ledelse i høj grad bliver til et spørgsmål om politiske repræsentation og politik baseres på kommunikation frem for indhold. Effekten af denne iagttagelse bliver, at der sker en afpolitisering fordi forskelle fjernes mellem politik og kommunikation. Afpolitiseringen har endvidere den effekt, at det kommer til at handle om at gøre ens politik selvfølkelig. Ministeren kan ikke føre bevis for sin politiske holdning og må derfor selvfølgeliggøre den i en sådan grad, at den kan mobilisere mest mulig tilslutning i befolkningen.

Konklusion og perspektivering

Mit speciale om de særlige rådgivere har især været motiveret af et forsøg på at åbne op for og bidrage til et felt, der har vakt min interesse ved dets hemmelighedsfulde og til tider odiøse omdømme. En rolle, nogle iagttager som en nødvendighed, mens andre ser dem som et fremmedelement i det politiske system, der er til skade for demokratiet. Da de særlige rådgivere er så tæt involveret med landets ministre, der kan karakteriseres som en del af magtens centrum i Danmark, fik denne rolles eksistens i det politiske system, og konsekvenser af den, min akademiske interesse. Jeg har gennem min Foucault inspirerede genealogi, med fokus på brud og kontinuitet, forholdt mig kritisk til hvordan det politiske systems historiske selvbeskrivelse har muliggjort den særlige rådgiver. Jeg har vist hvordan rollen over tid har udviklet sig ved først at blive oprettet som en reel stillingsbetegnelse i det politiske system, til at de særlige rådgivere i dag omtales af politikerne som en nødvendig del af ministerens rådgivende embedsstab. Denne nødvendiggjorte rolle har jeg derefter kastet et perspektiverende samtidsblik på for at undersøge, hvilke konstitutive konsekvenser rollen kan iagttages at have for politisk ledelse. Dette har jeg undersøgt ved hjælp af blandt andet Laclaus diskursteoretiske begreber om repræsentation, eksklusion og ækvivalens.

Som følge af diskursteoriens fokus på kontingens og foranderlige relationer mellem udsagn kan traditionen, og dermed mit projekt kritiseres for at være for flydende og ustruktureret til at kunne frembringe troværdige forskningsresultater. Kritikken kan især rettes mod eventuelle

dårlige fortolkninger, som diskursteorien kan medføre som følge af manglen på klare analyseforskrifter hos forfattere som Foucault og Laclau. Fortolkning kan siges at være en del af analysen, da forskelligt kildemateriale kan betragtes forskelligt afhængigt af, hvilket problem der ønskes belyst, og hvilken analysestrategi der anlægges. Min såkaldte fortolkning af det empiriske materiale afhænger således af specialets problemformulering. For at sikre en høj grad af reliabilitet har jeg derfor eksplicit fremlagt det teoretiske og empiriske grundlag for min analyse og den perspektiverende samtidsanalyse i de to analysestrategiske afsnit. Min redegørelse for strukturen reducerer imidlertid ikke risikoen for en tilfældig konstruktion af udsagn, men da hensigten med specialet ikke er at identificere endegyldige diskurser, men i stedet at analysere de alternative politiske hensyn, som udfordrer det eksisterende, har jeg sagligt argumenteret for, hvorfor jeg iagttager og tillægger de udvalgte hensyn betydning.

Til den første del af mit problem omkring, hvordan det politiske systems historiske selvbeskrivelse har muliggjort den særlige rådgiver, præsenterede jeg en genealogisk strategi til besvarelse. Strategien tog udgangspunkt i Foucaults begreber om blandt andet diskontinuitet og kontinuitet, og jeg brugte denne ledeforskel til at konstruere verden som anderledes, når den synes uforanderlig, og kontinuer når den synes forandret. Min undren bag dette første spørgsmål bundede især i, at den særlige rådgivers rolle synes paradoksal i et system, som er bygget op om en adskillelse mellem politik og administration. På baggrund af min analyse kan jeg konkludere, at måden hvormed det politiske system sprogligt muliggør denne konstellation, blandt andet er gennem dets beskrivelse af den særlige rådgiver og vedkommendes aktiviteter. Eksempelvis trækker systemet en grænse ved "rene" partiaktiviteter, og fremhæver at en kvalifikation ved den særlige rådgiver kan være vedkommendes kendskab til partiet. Kompetencer på områder, som det kan være *nødvendigt* for ministeren at få bistand til. En anden påpegning er det stigende mediepres fra offentligheden som det politiske system beskriver som en udfordring for ministeren at håndtere alene, og undersøgelser har ligeledes vist, at ministeren især søgte sparring på det område. Ved at definere de særlige rådgivere som nogle med kommunikationskompetencer, iscenesættes netop de særlige rådgivere som dem, der kan opfylde den nødvendige medierådgivning. Ligeledes er grænsedragningen mellem, hvad de særlige rådgivere kan beskæftige sig med på en almindelig arbejdsdag, og hvad de kan, mens der eksempelvis er valgkamp med til at muliggøre rollen og dæmpe kritik fra offentligheden. Det politiske system trækker nogle grænser, der fungerer som figenblad foran systemets forlegenhed

omkring de særlige rådgivere. Det forsøger at adskille ting, som er svære at adskille i praksis for at gøre plads til rådgivernes ageren.

Man kan med rette kritisere min problemstilling her for, at have et snævert fokus på forholdet mellem de særlige rådgivere og ministre i forhold til en ellers bred problemstilling. En problemstilling som med rette kunne udfoldes til at indebære relationerne mellem politikere og deres rådgivere generelt. Desuden kunne forholdet mellem de særlige rådgivere og Folketinget, demokratiet, andre embedsmænd, departementschefen, ministerens parti med videre have været en interessant genstand for analyse. Denne kritik kan jeg ligeledes kaste på de udredningsarbejder, som er blevet foretaget i forhold til de særlige rådgivere. Analysen indikerede endvidere, at monumenterne på udvalgte områder kan karakteriseres som reaktive i den forstand, at det politiske system først ændrer måden at diskutere de særlige rådgivers rolle på, når praksis allerede har ændret sig. Det kan selvfølgelig ikke konkluderes på baggrund af det foreliggende datagrundlag, men det indikeres ved, at det betækningsarbejde, som udføres i perioden, sættes i værk, når der er et politisk pres for at legitimere en rådgivning, der ofte diskuteres som en rådgivning, der allerede er kendt og fungerer i praksis i centraladministrationen. Det indikeres også ved, at det først er efter høringsrunder og indsamling af andet empirisk materiale i forbindelse med betækningsarbejder, at normer for passende rådgivning, som i vid udstrækning allerede synes at regulere rådgivningen, formuleres og formaliseres i samlet form. At monumenterne kan karakteriseres som reaktive, indikerer samtidig, at det politiske systems selvbeskrivelse, som har muliggjort de særlige rådgivere, har en pragmatisk karakter, og at de politiske og offentlige debatter spiller en rolle for de særlige rådgivers regulering. Derfor er de særlige rådgivers legitime eksistens noget, der med jævne mellemrum skal genskabes i ministeriernes omgivelser, når disse optages af diskussionen om de særlige rådgivere. I den forbindelse er det interessant at spørge til, hvornår det næste betækningsarbejde kommer, som skal legitimere og lægge endnu et lag oven på de forrige? Kommer arbejdet mon før eller efter, at det er blevet praksis i ministerierne, og hvad bliver afsættet for udredningen?

I forhold til at de særlige rådgivers stilling og rolle er en, som det politiske system iagttaget har muliggjort gennem sine beskrivelser af funktionen, kunne det ligeledes være interessant at undersøge om denne udvikling har udfaset og bekostet nogle tidligere embedsskikke i forhold til, at det politiske system har fået legitimeret deres arbejdsgange, og siden er disse blevet til institutioner i det politiske system frem for nogle andre. På den led får man også stillet

spørgsmålstegn ved, hvorvidt de sager, som betænkningerne tager til efterretning er styret af offentligheden eller af udfordringer i det politiske system, hvilket ville bidrage til en bredere problemstilling i forhold til udviklingen omkring de særlige rådgivere.

En anden udvikling omkring de særlige rådgivere, som jeg valgte at tage fat på i dette speciale var deres indflydelse på politiske ledelse. I anden del, som var en underordnet perspektiverende samtidsanalyse, havde jeg som mål at undersøge, om der i det politiske system kunne iagttages et lignende omdrejningspunkt omkring kommunikation, som det der fremgår af medierne med politiske kommentatorer og fokus på fremstilling og retorik. Jeg undersøgte dette ved at opstille tre målepunkter for iagttagelse af kommunikationskontrol. Grunden til at dette var relevant er fordi, at et sprogligt fokus på at sætte dagsordenen kunne henledes til at kommunikation således også fyldte i det politiske system. Mine tre målepunkter tog udgangspunkt i Laclaus logik omkring repræsentation og gik udfoldet ud på at forsøg på kommunikationskontrol kunne iagttages først, når der blev knyttet an til, at der var sket en forskydning som betød at den særlige rådgiver og ministeren indgik i et ækvivalent forhold, hvor forskellene mellem dem dermed blev fjernet. Det andet punkt omhandlede hvorvidt der kunne iagttages eksklusion af informationer omkring ministeren for at fremmane en bestemt repræsentation, mens det tredje punkt handlede om at undersøge, om der blev tegnet bestemte billeder af virkeligheden for at sætte dagsordenen og opnå ækvivalens mellem en indre og en ydre sandhed.

Jeg kunne efter undersøgelser af mit første målepunkt konkludere, at den særlige rådgiver og ministeren blev iagttaget som elementer i en kæde, hvis hovedformål er at sikre en bestemt repræsentation af ministeren. Dette kunne jeg ved de fremanalyserede sproglige indikationer på forskydningen, som iagttog de to subjektpositioner som værende i et lige forhold, hvor deres handlinger havde indflydelse på hinanden. Ved at der sprogligt blev knyttet an til, at den særlige rådgiver styrer ministeren, sættes de to ligeledes i et ækvivalent forhold, som betyder at politik og kommunikation også sættes lig med hinanden. Når der gennem disse artikulationsprocesser søges at skabe ækvivalens mellem elementer, som er så forskellige, kunne jeg ligeledes argumentere for, at man fjerner politikken fordi forskellene forsvinder. Kommunikationskontrollen handlede i denne sammenhæng om at forskyde repræsentationen fra ministeren til den særlige rådgiver således, at der forekommer en udligning af forskellen mellem de to subjektpositioner og politik gøres ligeledes til et spørgsmål om kommunikation.

Ved andet afsnit af min undersøgelse fremgik det, at den særlige rådgiver blev iagttaget som et filter, der ekskluderer nogle data om ministeren. Citaterne, som jeg havde valgt at fremhæve, afspejlede, at eksklusionen af information og filtreringen kunne opfattes som en tilrettelæggelse af ministerens repræsentation. Herved kunne jeg iagttage kommunikationskontrollen som en eksklusion af informationer. Informationer om ministeren har ikke lige værdi i forhold til den repræsentation, som den særlige rådgiver søger at skabe på vegne af ministeren. Den særlige rådgiver, har jeg iagttaget, må derfor ekskludere nogle beskrivelser af ministeren, som medfører at vedkommende opfattes som et filter for kommunikation. Den særlige rådgiver kommer således til at fungere som en udelukkelsesmekanisme for, hvilke elementer der skal indgå i repræsentationen af ministeren, og hvilke der ikke skal. Kommunikationskontrol kunne jeg her se som et spørgsmål om eksklusion af informationer således, at den ønskede repræsentation af ministeren blev opnået.

Det sidste målepunkt drejede sig om iagttagelse af at bestemte billeder blev skabt. I empirien kunne jeg ved mine undersøgelser iagttage flere citater som afspejlede, at de særlige rådgiver tegner et uvirkeligt billede af omstændighederne langt fra kendsgerningerne. De blev fremstillet som reklamefolk og som nogen, der bevæger sig på grænsen mellem sandhed og løgn, vildleder pressen og dækker over ministeren. De særlige rådgivere blev iagttaget her i deres forsøg på at sætte dagsordenen, som nogen der definerer begreber på en bestemt måde således, at en særlig virkelighed kan træde frem, og der kan skabes overensstemmelse. Ved, at der knyttes an til at nogen prøver at tegne et billede af virkeligheden, kunne jeg således sprogligt dømme forsøg på kommunikationskontrol og forsøg på at danne ækvivalenskæder mellem en ydre og en indre sandhed. Når dette så opleves som det samme er det en konstruktion baseret på undertrykkelsen eller neutraliseringen af nogle forskelle, hvilket kan medføre en afpolitisering.

Min konklusion på den perspektiverende samtidsanalyse er således, at en effekt af etableringen af de særlige rådgivere er, at politisk ledelse i højere grad kommer til at handle om repræsentation og bliver etableret ved at afpolitiseres. Det iagttog jeg flere steder udtrykt ved, at fremstilling fylder for meget, og er blevet mere essentielt end kendsgerninger. Ved svar i Folketingssalen så jeg også, at der var mere fokus på hvordan der blev svaret end, hvad der egentligt bliver sagt. Alle udtalelser om de særlige rådgivere har jævnfør mit analysestrategiske blik konsekvenser for, hvordan der kan tænkes politisk ledelse. Når politikerne omtaler det politiske arbejde som et, der kun handler om *spin* frem for *substant*

bliver politisk ledelse også til et arbejde, der mere handler om kommunikation end indhold. Det indebærer at politik designes og udformes med hensyn til at opnå kommunikationskontrol. Den politiske doktrin domineres af en kommunikativ videnskab. Kommunikationsfaglighed har fået primat, og står vigtigere end det politiske indhold. De politiske debatter og politisk ledelse bliver politiseret af en kommunikationsvidenskab. Alt drejer sig om at iscenesætte et budskab og politisk lederskab måles på, hvorvidt vedkommende kan kommunikere eller opnå kommunikationskontrol. Den måde som de særlige rådgivere iagttages på forskyder således, hvordan der kan tales om politik. Rollen tillægges bestemte karakteristika som vildledende og utroværdig i sine forsøg på at opnå ækvivalens og kommunikationskontrol, og politisk ledelse kommer til at handle og blive opfattet som netop disse ting.

Afslutningsvis har jeg således fremanalyseret, som også Laclau påpeger, at politisk ledelse handler om at skabe det vedkommende hævder at repræsentere og derved også om at opnå kommunikationskontrol ved hjælp af de særlige rådgivere. Som minister kan man således ikke føre bevis for en politisk holdning, men vedkommende må producere fremtidsbilleder af samfundet som befolkningen så kan tilslutte sig. I og med at kommunikationen sættes lig med politikken fjernes der nogle forskelle, som kan medføre en afpolitisering. En effekt bliver således, at man søger at etablere politisk ledelse ved at afpolitiserer. Når der gennem artikulationsprocesser, som jeg ovenfor har undersøgt, søges at skabe ækvivalens mellem elementer, som er forskellige, så fjerner man politikken, hvilket dermed kan afpolitiserer den politiske debat. Den politiske debat i det politiske system kommer dermed til at handle om at gøre politikken indlysende. Det kommer til at handle om strategisk at kommunikere, at ens politik er den eneste rigtige ved at gøre hele debatten til et spørgsmål om retorik, fremstilling og selvfølgeligheder.

Afsluttende bemærkninger

Jeg har gennem mit specialearbejde erfaret både fordele og ulemper ved de to analysestrategiske tilgange i forhold til min problemstilling. I forhold til den første analyse var min udfordring at finde frem til, hvordan det politiske system havde muliggjort de særlige rådgivere. For at finde frem til det svar var jeg nødt til at kigge på fænomenets tilblivelseshistorie. Med Foucaults blik og genealogiske tilgang fik jeg en frugtbar synsvinkel til at undersøge forhistorien for de særlige rådgivere. En tilgang der gennem sit fokus på brud og kontinuitet gav mig et redskab til at kunne se, hvorledes fænomenet er blevet konstrueret

bid for bid. Med dette blik har jeg kunnet vise, at de særlige rådgivere er en konstruktion i det politiske system, som er muliggjort ved diverse udtalelser. En struktur og beskrivelse som ikke er en dybtliggende essens, men snarere det foreløbige slutpunkt for fortællingen om de særlige rådgivere. Ulempen og udfordringen ved Foucaults genealogi i forhold til min problemstilling er hans krav om, at alt materiale skal læses. Min problemstilling handlede om det politiske systems beskrivelse af de særlige rådgivere, hvilket betød at jeg måtte afgrænse mit kildemateriale til at være beskrivelser fra det politiske system. En lignende udfordring omkring kildemateriale stod jeg også med i anden delanalyse, hvor jeg også afgrænsede mig til iagttagelser foretaget af det politiske system. En anden mangel ved Foucault i forhold til min problemstilling var, at han ikke har det samme skarpe blik for repræsentation og dets konsekvenser som jeg fandt hos Laclau. Til analysen om effekterne for politisk ledelse var Laclaus blik for en omvendt repræsentation rigtig frugtbar i forhold til at stille mig kritisk over for den idealbetragtning omkring repræsentation, der blev knyttet an til i Folketinget. Tilgangen var ligeledes god til at give mig blik for, hvordan definitionen af de særlige rådgivere også har nogle konstitutive konsekvenser for politiske ledelse. En udfordring ved problemstillingen var de særlige rådgiveres levetid i det politiske system. Selve iagttagelsespunktet *de særlige rådgivere* har ikke eksisteret som stilling i ministerierne længere end siden 1998. For anden analyse kan det have betydet, at der med mit snævre fokus på det politiske system ikke var mange konsekvenser at iagttage endnu. Det kunne være interessant at foretage en lignende analyse når stillingen har eksisteret i længere tid.

Desirée Larsen 3.oktober 2011

Litteraturoversigt

Bøger

- Andersen, Niels Åkerstrøm: *Diskursive analysestrategier*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1999
- Antorini, Christine: *Fremtidens partier*. Gyldendal 2008
- Bogason, Peter: *Forvaltning og stat*. *Academica* 4, 2008
- Foucault, Michel: *Vidensarkæologien*. Forlaget Philosophia 2005
- Esmark, Anders, Laustsen, Carsten Bagge & Andersen, Niels Åkerstrøm (red.): *Poststrukturalistiske Analysestrategier*. Roskilde Universitetsforlag, 2005
- Hansen, Kim: *Embedsmandsroller og etik*. Forlaget PLS, 1995
- Hegelund, Susanne & Mose, Peter: *Håndbog for statsministre*. Gyldendal, 2006
- Howarth, David: *Diskurs*. Hans Reitzels Forlag, 2005
- Jønsson, Rasmus & Larsen, Ole: *Professionel politisk kommunikation – et studie af 20 dages valgkamp*. Akademisk Forlag, 2002
- Jørgensen, Marianne Winther & Phillips, Louise: *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag, 1999
- Jæger, Birgit & Sørensen, Eva: *Roller der rykker*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003
- Knudsen, Tim: *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. Akademisk Forlag, 2007
- Knudsen, Tim: *Regering og embedsmænd*. Systime, 2000
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal: *Det radikale demokrati*. Roskilde Universitetsforlag, 2002
- Nilsson, Roddy: *Michel Foucault*. Hans Reitzels Forlag, 2009
- Raffnsøe, Sverre & Gudmand-Høyer, Marius & Thaning, Morten: *Foucault*. Samfundslitteratur, 2008
- Villadsen, Kasper: *Det sociale arbejdes genealogi*. Hans Reitzels Forlag, 2004
- Villadsen, Kaspar & Bjerg, Ole: *Sociologiske metoder*. S. 87-109. Forlaget Samfundslitteratur, 2006
- Villadsen, Kaspar & Mik-Meyer, Nanna: *Magtens former*. Hans Reitzels Forlag, 2007

Videnskabelige artikler

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Politisk administration*. I Dyrberg, Torben Bech m.fl. (red.). *Diskursteorien på arbejde*. Roskilde Universitetsforlag, 2000

Foucault, Michel: *Diskurs og diskontinuitet*. I: *Strukturalisme* af Madsen, Peter. Bibliotek Rhodos, 1970

Hansen, Allan Dreyer: *Konstruktivisme og negativitet*. I: *Konstruktive bidrag. Om teori og metode i konstruktivistisk videnskab* af Hansen, Allan Dreyer & Sehested, Karina (red.). Roskilde Universitetsforlag side 35-65, 2003

Hansen, Allan Dreyer: *Diskursteori – postmarxistisk hegemonianalyse hos Laclau*. I: *Poststrukturalistiske analysestrategier* af Esmark, Anders, Laustsen, Carsten Bagge & Andersen, Niels Åkerstrøm (red.). Roskilde Universitetsforlag side 177-197, 2005

Empirioversigt

Artikler¹³

Bjerre, Lasse: *Ministre må have særlige rådgivere*. Jyllands-Posten 1. sektion side 4. 21.05.1998

B.T: *Færebilletter fælder Thor Pedersen*. B.T. 1. sektion side 15. 15.10.2002

Eva Bøgelund: *Politiske Embedsmænd OK*. Djøfbladet nummer 12 side 12-13. 1998

Emborg, Rasmus: *Politiske embedsmænd en varm kartoffel*. Politiken 1. sektion side 8. 21.05.1998

Djøfbladet: *Det etiske nej*. Nummer 8 side 14-16. 10.04.1992

Djøfbladet: *Etikken på sporet*. Nummer 21 side 9-10. 29.10.1993

Djøfbladet: *Nu er det snart politikernes tur*. Nummer 23 side 14. 23.11.1993

Hjortdal, Marie: *Embedsmænd vil ikke blandes ind i mailsag*. www.politiken.dk. 27.09.2010

Henriksen, Morten: *Krav om etik for vejledere*. Politiken 1. sektion side 5. 26.05.2002

Jyllands-Posten: *Nyrups rådgiver satte sindene i kog*. Jyllands-Posten 1. sektion side 4. 21.05.1998

Larsen, Christian Albrekt: *Politik skal være nemt at forstå*. Retorik Magasinet 1. Sektion side 8. 01.06.2011

¹³ Både webartikler og avisartikler

Nielsen, Karen & Rostrup, Ask: *ANALYSE: Sagen er rykket ind på ministerens kontor*.
www.dr.dk politik. 29.09.2010

Politiken: *Ny bog: Regeringen beordrede belastende oplysninger slettet*. www.politiken.dk.
23.09.2010

Ritzau: *Fogh bryder lov om offentlighed*. www.jp.dk. 28.10.2008

Rud, Sofie: *Tilfredshed med rapport om politiske embedsmænd*. Berlingske Tidende 1.
sektion side 3. 21.05.1998

Rønnov, Frans: *V og K uenige om politiske rådgivere*. Berlingske Tidende 1. sektion side 4.
09.05.1998

Schøler, Peter: *Venstrefolk er trætte af spindoktorer*. Politiken 1. sektion side 4. 12.03.2010

Seidelin, Matias & Kaae, Martin: *Flertal forlanger åbenhed om regeringens spindoktorer*.
Politiken 1. sektion side 6. 29.10.2008

Tv2.dk: *Ministrene der måtte gå*. www.tv2.dk nyheder. 16.10.2006

180grader: *DF vil have brugerbetaling for spindoktorer*. www.180grader.dk. 28.10.2008

Udredningsarbejde

Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd: *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning nr. 1354 maj 1998. J.H. Schultz Grafisk A/S, Finansministeriet

Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre: *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning nr. 1443 juni 2004. Schultz Grafisk, Finansministeriet

Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe: *Fagligt etiske principper*.
September 1993, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Justitsministeriet: *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. R 2, 2001

Rigsrevisionen: *Beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere*. December 2009

Tidsskrifter

Christensen, Jens Peter: *Fra klassisk embedsmand til spindoktor*. I Forvaltningsdebat januar 2003

Marker, Peter: *Situationsbestemt politisk repræsentation i Folketinget*. Politica årgang 31, nr. 2, maj 1999

Nielsen, Lars Nordskov: *Politikere og embedsmænd: Behov for åbenhed og offentlig debat. I: Folkestyre og Forvaltning*. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1994

Smith, Bo: *Centraladministrationens struktur: Mellem politisk og administrativ rationalitet. I: Folkestyre og Forvaltning*. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1994

Folketingstidende

Folketingsåret 1992-1993

spørgsmål til ministrene S 335

spørgsmål til ministrene S 369

spørgsmål til ministrene S 547

Folketingsåret 1996-1997

27.05.1997: beslutningsforslag B 112

Folketingsåret 2000-2001

13.12.2000: spørgsmål til ministrene S 802

13.12.2000: spørgsmål til ministrene S 809

06.12.2000: spørgsmål til ministrene S 718

Folketingsåret 2001-2002

06.01.2001: forespørgsel F 20 1. beh.

17.04.2002: spørgsmål til ministrene S 1704

17.04.2002: spørgsmål til ministrene S 1705

26.03.2002: spørgsmål til ministrene S 1392

23.04.2002: spørgsmål til ministrene S 1872

23.04.2002: spørgsmål til ministrene S 1873

29.01.2002: spørgsmål til ministrene US 27

30.05.2002: forespørgsel F 43 1. beh.

Folketingsåret 2002-2003

11.10.2002: spørgsmål til ministrene S 215

14.10.2002: spørgsmål til ministrene S 224

23.10.2002: spørgsmål til ministrene S 300

23.10.2002: spørgsmål til ministrene S 301

08.11.2002: beslutningsforslag B 4 1. beh.

16.01.2003: forespørgsel F 9 1. beh.

Folketingsåret 2003-2004

09.10.2003: redegørelse R1 i henhold til Folketingets Forretningsordens § 19, stk. 2, for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger

Folketingsåret 2006-2007

31.05.2007: forespørgsel F 42

Folketingsåret 2007-2008

18.06.2008: udvalgsspørgsmål PØU nr. 176

Folketingsåret 2008-2009

16.12.2008: udvalgsspørgsmål PØU nr. 46

28.11.2008: spørgsmål til ministrene S 182

13.11.2008: spørgsmål til ministrene S 74

13.11.2008: spørgsmål til ministrene S 75

17.11.2008: spørgsmål til ministrene S 160

Folketingsåret 2009-2010

21.12.2009: udvalgsspørgsmål PØU nr. 29

24.03.2010: spørgsmål til ministrene S 1566

Folketingsåret 2010-2011

06.10.2010: spørgsmål til ministrene S 20

06.10.2010: spørgsmål til ministrene S 15

06.10.2010: spørgsmål til ministrene S 26

07.10.2010: redegørelse R 1 af statsministeren i henhold til grundlovens § 38.

Andet

Departementschefen: *Vejledning, Løn- og ansættelsesvilkår for særlige rådgivere.*
Finansministeriet. 10.12.2004

Departementschefen: *Vejledning vedrørende ansættelsesforhold for særlige rådgivere.*
Finansministeriets skrivelse til samtlige departementschefer 2010

Finansministeriet (1) pressemeddelelse 16. juni 2004

Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *Notat - Oplysninger om påstået sletning af mails i Sundhedsministeriet.* www.im.dk. 29.09.2010

Lykketoft, Mogens: *Finansminister Mogens Lykketoft udtaler om betænkningen fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.* Pressemeddelelse fra Finansministeriet
20.05.1998

Personalestyrelsen: *Standardkontrakt for særlige rådgivere.* Finansministeriet 2004

Henten, Johan Chemnitz & Jacobsen, Rasmus Øyrabø: *Politisk ledelse på Christiansborg.*
Frederiksberg, speciale 2009