



## Den bureaukratiske elite

Troels Krarup

### ► To cite this version:

Troels Krarup. Den bureaukratiske elite: karriereveje og topposter i centraladministrationen. Dansk Sociologi, 2012, 23 (2), pp.43 - 65. hal-01295792

**HAL Id: hal-01295792**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01295792>**

Submitted on 31 Mar 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Den bureaukratiske elite

## – karriereveje og topposter i centraladministrationen

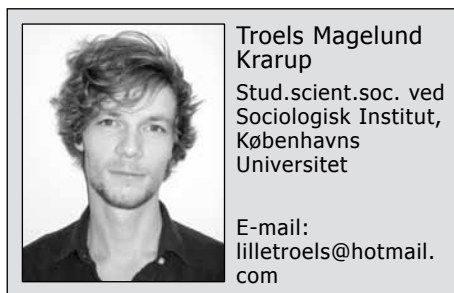
Artiklen kortlægger ved korrespondanceanalyse karriereveje for 122 topembedsmænd i centraladministrationen. Artiklen har tre anliggender: 1) at opdatere og nuancere billedet af den bureaukratiske elite i Danmark, som det kendes fra tidligere politologiske studier; 2) at positionere analysen i et europæisk perspektiv og i forhold til en anden dansk elite, topdirektører; og 3) at eksemplificere visse teoretiske og metodiske fordele ved felt- og korrespondanceanalyser uden så nær anknytning til Bourdieus sociologi, som det almindeligvist ses i magtstudier, bl.a. ved at introducere brug af idealtyper. Analysen understreger den stærke sociale reproduktion af magtens felt i statens top og den stigende "djøficering" og politisering af centraladministrationen, men også at stadig flere kvinder, yngre og mere alsidige karriereveje gør sig gældende. Analysen viser to vigtige modsætninger i topembedsmændenes karriereveje mellem henholdsvis feltinterne og -eksterne udgangspunkter og mellem dynamiske (moderne) og statiske (traditionelle) advancementer. På den baggrund opstilles fire idealtyper, som tjener til illustration af variation i rummet: den klassiske embedsmand, den moderne leder, specialisten og den politiske rådgiver. Overordnede ligheder med den tyske elitemodel (bred rekruttering og lille sektoriel cirkulation) og med topdirektørernes karrierevej i Danmark identificeres, men nuanceres forskelligt for hver af de fire idealtyper.

Søgeord: Bureaukrati, elite, korrespondanceanalyse, staten, topembedsmænd, politisk rådgivning.

Den bureaukratiske elite er central for forståelsen af staten og dens magtudøvelse. Det drejer sig om en gruppe, hvis magtposition er stærkt institutionaliseret i form af centraladministrationens højeste stillinger og de beføjelser, der følger med. Den udgør toppen i det institutionaliserede system, der muliggør og realiserer den "underskriftens magi", som er hovedprincippet for al allokering af magt og ressourcer i den demokratiske retsstat (Bourdieu 2010). Den har desuden nære forbindelser til den politiske elite: Embedsmændene initierer og influerer ofte lovændringer og det sker sågar, at de overtager politisk beslutningsmyndighed, når ministeren er optaget andetsteds (Damgaard 2003:118ff). Denne artikel beskæftiger sig med de karriereveje, der giver adgang til den bureaukratiske elite i Danmark, og hvordan disse veje er med til at strukturere denne elite internt og i forhold til omverdenen, herunder andre eliter – særligt den politiske og erhvervslivets. Ved at se på en elites karriereveje bliver det muligt at kaste lys over en række aspekter: Hvem rekrutteres? Hvorledes sker opstigningen til eliten? Er der interne modsætninger i eliten, der relaterer sig til forskellige rekrutteringsmønstre? Er den bureaukratiske elite en del af en bredere, enhedslig "magtelite" på tværs af politik, erhvervsliv og administration (Mills 2000), eller er den snarere isoleret omkring sit specifikke domæne?

Forskningen i bureaukratiet herhjemme har ikke haft stor sociologisk bevågenhed, men har været overladt til politologer. Den seneste store undersøgelse af topembedsmænd (en del af magtudredningen) baserer sig på data tilbage fra 1999 (Jensen og Olsen 2000). Her peges på betydelige udviklinger: flere kvinder og yngre, mere fleksible karriereveje, øget DJØF-baseret rekruttering (særligt jurister, økonomer og politologer), politisering og nye ledelsesideologier. Denne artikels første ambition er derfor at opdatere og nuancere den eksisterende viden om den bureaukratiske elite ud fra et sociologisk perspektiv. Dette sker ikke mindst under indflydelse af den voksende sociologiske interesse for eliter i Danmark såvel som internationalt (Hjellbrekke og Korsnes 2003, 2009; Hartman 2007; Denord et al. 2011; Ellersgaard og Larsen 2011; Savage og Williams 2008; Scott 2008; Vauchez 2008).

Denne litteratur har bl.a. identificeret forskellige "modeller" for eliter i europæiske lande (Hartman 2007). I Frankrig er der tradition for smal rekruttering fra en lille gruppe eliteuddannelser og stor sektoriel (privat-offentlig) cirkulation, hvilket skaber en elite med stærk sammenhængskraft. Den britiske model baserer sig på relativt smal rekruttering, men meget lille sektoriel cirkulation og den tyske på bred rekruttering og lav sektoriel cirkulation (se også Bourdieu 1996; Abouy og Wanecq 2003; Williams og Filikakapou 2010). Denord et al. (2011) føjer hertil en norsk model, der er baseret på bred rekruttering og høj sektoriel cirkulation, men hvor mange positioner ligeledes står i nær og institutionaliseret relation til andre – en såkaldt "multipositionel" elite, som man også kender fra det franske tilfælde, hvor den altså er rodfæstet i en særdeles homogen rekruttering (Boltanski 1973). Ellersgaard og Larsen



(2011) finder, at karriereprofilerne for direktører i de største danske virksomheder minder mest om den tyske model, men også at anciennitet her spiller en større rolle end universitetsgrader.

Artiklens anden ambition er på den baggrund at positionere og diskutere modellen for den danske bureaukratiske elite i forhold til andre bureaukratiske eliter i Europa og til andre danske eliter. Kan man tale om eliteuddannelser, sådan som i Frankrig (Bourdieu 1996)? Eller er social baggrund og anciennitet vigtigere, sådan som det er tilfældet i den danske erhvervselite (Ellersgaard og Larsen 2011)? Og hvor stor er cirkulationen med andre eliter i det danske samfund?

I modsætning til flere af de ovennævnte studier følger artiklen som en tredje ambition ikke en specifikt bourdieuiansk sociologi med fokus på kapitaler og dominans. Uden på nogen måde at afvise Bourdieu, udforsker jeg visse andre muligheder for brug af feltbegreb og korrespondanceanalyse og tillader mig eksempelvis dels at konstruere et rum, som ikke består af kapitaler, men som fokuserer mere på "horisontale" forskelle end "vertikale", og dels at introducere brug af idealtyper i feltanalysen.

Nedenfor gives en gennemgang af den eksisterende forskning i den danske bureaukratiske elite. Herefter diskuteres feltteorien som tilgang til studiet af eliter, og det bureaukratiske felt placeres i forhold til andre relevante felter. Undersøgelsens data og metode præsenteres, og på den baggrund analyseres den seneste udvikling i topembedsmændenes profiler. Dette billede nuanceres ved brug af korrespondanceanalyse, og de samlede resultater giver anledning til en diskussion af den bureaukratiske elite i dansk og europæisk perspektiv.

## Topembedsmænd før og nu

Efterkrigstidens klassiske embedsmand herhjemme er blevet karakteriseret som den loyale bureaukrat, der tilnærmelsesvist var sikret livstidsansættelse som tjenestemandsansat i samme ministerium (Knudsen 2007:223). Topembedsmanden var typisk en mandlig jurist i starten af halvtresserne, der havde høj anciennitet. Han havde rent faglige opgaver og indtog den neutrale kancellistil. Denne type embedsmand fungerede mere eller mindre frem til

1970'erne, hvor en offentlig sektor i vækst, generelt stigende krav om fleksibilitet og et større arbejdspress på ministrene gjorde, at de fik svært ved at udfylde deres roller, hvorved der kom en kraftig udbygning af centraladministrationen og flere opgaver blev tildelt embedsmændene (Knudsen 2007:223; Jensen & Olsen 2000:151; Nissen 2009:130).

Udviklingen har dels ført til en stadig øget politisk rådgivende rolle, særligt for departementscheferne, og dels været medvirkende til at økonomer og statskundskabere har vundet indpas blandt topembedsmænd, på lige fod med jurister (Vrangbæk 2003; Knudsen 2007:231). I dag forventes det, at topembedsmænd foregriber potentielle politiske problemer, og at de agerer som forhandlere på ministrenes vegne (Poulsen 2005:5). Forvaltningen i det moderne demokrati er blevet medspiller i politiske beslutningsprocesser (Grønnegård Christensen 2007:109), ja der gives sågar eksempler på topembedsmænd, som udøver betydelig magt over for ministrene (Hegelund og Mose 2011). Det er i den forbindelse slående, at departementscheferne *selv* har sat sig imod nærmere juridisk afgrænsning af deres bemyndigelser (Knudsen 2007:245). Den bureaukratiske elite i Danmark har altså profiteret på den historiske udvikling ved at antage en favorabel magtstrategisk position, hvor den ikke alene muliggør og realiserer statens magt, men i stigende grad også influerer dens politiske indhold, mens ministre og folketingspolitikere stadig står som statsmagtens ansvarlige repræsentanter i offentligheden – se dog journalisterne Hegelund og Moses (2011) analyse for en undtagelse. Det er her værd at nævne, at såvel Norge og Sverige som en række andre vestlige lande i modsætning til Danmark har forskellige modeller for politisk ansatte topembedsmænd (kabinetter) (Christensen et al. 2001:82).

Der er begyndt at komme kvinder i bureaukратиets top og gennemsnitsalderen er faldet, hvilket er en følge af et stigende krav om karrieremobilitet, der sågar visse steder er blevet en forudsætning for at indtage en topstilling i embedsværket, der dog fortsat ikke rekrutterer uden for det bureaukratiske felt (Jensen & Olsen 2000:167). Indtil 1969 var formuleringen "livsgerning" ligefrem indskrevet i tjenestemandsløven, men med overgangen til mere almindelige betingelser i form af "strejkeret, forhandlingsfonde, stærke personaleorganisationer og en mere jordnær forestilling om det at arbejde i den offentlige sektor" (Togeby et al. 2003:143) ændredes også de offentlige lederes værdier og adfærd i retning af moderne management og mere dynamiske karrierer. Dette kan også føres tilbage til styringsproblemer i en bugnende offentlig sektor og til inspiration fra den private sektor (Togeby et al. 2003:136; Jensen & Olsen 2000:151; jf. også Bruun 2000). Lotte Jensen beskriver topembedsmændene som "moderne ledere med personlige visioner og strategier, som tegner deres organisation, og giver den et ansigt" (Jensen 2003:17).

Ud over ønsket om at opdatere disse ti år gamle undersøgelser melder der sig en række spørgsmål af empirisk og sociologisk karakter, som kan bidrage til at positionere den danske karrieremodel for topembedsmænd i et europæ-

isk perspektiv og i forhold til andre danske eliter. Der tegner sig allerede billedet af en række indre forskydninger i feltet (politisering, moderne ledelse, fleksible karriereveje), men hvordan relaterer disse sig til elitens rekruttering? Medfører udviklingen en større cirkulation med andre eliter, og hvor i feltet træder denne tendens i givet fald frem? Og hvordan kan en nærmere analyse af de *interne forskelle* i den bureaukratiske elite bidrage til en nuancering af de omtalte tendenser?

For at besvare disse spørgsmål benytter jeg en feltteoretisk tilgang til analysen af den bureaukratiske elite. Nedenfor diskuteres denne i forhold til nærværende studie. Herefter skitseres den bureaukratiske elite som et felt, der er omgivet af andre felter, hvorfra der rekrutteres og kommer eksterne påvirkninger, hvilket danner baggrund for både metodiske overvejelser og for analysen.

## Det bureaukratiske felt i horisontalt perspektiv

Feltteori er en "holistisk" måde at betragte det sociale på, hvor "kræfter" ikke manifesterer sig mellem isolerede årsager og virkninger, men mellem felt og position ligesom i fysikkens gravitations- og magnetkræfter, der ikke virker gennem partikelsammenstød (æterteori), men ved en partikels position i feltet (Martin 2003). Feltteori implicerer en dobbelthed, idet *positioner* i feltet er det samme som *relationer* til de øvrige positioner, der tilsammen udgør feltet. Sociologen må følgelig modellere feltet som strukturen af relationer mellem positioner. Hos Bourdieu konciperes feltet som strukturen i relationerne mellem akkumulerede ressourcer, det vil sige kapitalbesiddelser og -kompositioner, hvilket relaterer sig til hans grundlæggende fokus på magt og dominans (Bourdieu 1979:118f).

Bourdieu's feltteori og hans model for magtstudier i *The State Nobility* (1996) er en betydelig tradition inden for den sociologiske eliteforskning (Wacquant 1996; Dezalay og Garth 1996; Hjelbrekke og Korsnes 2003; Lebaron 2008; Williams og Filippakou 2010; Denord et al. 2011). Bourdieu understreger ethvert felts specificitet, men hans model skaber ikke desto mindre en betydelig lighed mellem analyserne med dominerende og dominerede positioner spændt ud mellem økonomisk, kulturel og andre kapitaler (Broady 1991:475f). Elitestudier risikerer at stække sig selv, hvis de fokuserer for intensivt på det åbenlyse faktum, at eliter indtager dominerende positioner i samfundet og besidder store kapitalniveauer, dvs. at de antager et fortrinsvist vertikalt perspektiv ("mere eller mindre" af forskellige kapitalformer). Man kunne snildt forestille sig, at en større bevågenhed over for feltets "horisontale" differentieringer, dvs. modsætninger mellem forskellige komplekse "modeller" for karriereveje til centraladministrationens top, ville give anledning til nye typer af fund (Martin 2003:34). I et sådant perspektiv er det modellernes sammensætning af komponenter (uddannelse, adgangsvej, advancementsmønster osv.) og den historiske udvikling i forholdet imellem dem, der har den stør-

ste analytiske interesse, eftersom de ikke entydigt lader sig hierarkisere som "mere eller mindre" af noget. Dette er muligt uden at opgive det relationelle perspektiv (Martin 2003) eller, for den sags skyld, korrespondanceanalysen som værktøj (Benzécri 1992).

Ved på forhånd at udstikke kapitaler som feltstrukturens hovedkomponent (og ved *a priori* at fordele variabler på udvalgte kapitalformer) antager man en relativt deduktiv tilgang til analysen af den. Jeg forsøger imidlertid at anvende en mere induktiv tilgang rettet mod at formulere forskellige *idealtypiske modeller* for karriereveje og at modellere dem som relationelle positioner i en feltstruktur. Idealtypen adskiller sig ifølge Weber (2006:28) fra den statistiske gennemsnitstype ved i urealistisk entydige termer at sammenfatte karaktertræk (her: for karriereveje), der i sammenligning med andre idealtyper kan belyse centrale forskelle og strukturer i det sociale. Det "urealistiske" ved Webers idealtyper udlægges til tider fejlagtigt som virkelighedsfjerne abstrakter, der lader sociologen slippe for at berøre det sociales kompleksitet, og som højest er gyldige for ekstremtilfælde. Men Weber benyttede dem netop – som jeg også vil gøre det – som instrument til at forene empiri og teori på dynamisk vis i konkrete analyser (Kuckartz 1991).<sup>1</sup>

De empiriske strukturer, der træder frem i den statistiske analyse af karriereveje, gøres således til genstand for mere teoretiske analyser af komplekse relationer mellem idealtypiske modeller, der tilsammen kendetegner det bureaukratiske felt som social struktur. Aspekter ved disse relationer kan meget vel *fungere* som kapital (mest åbenlyst omkring deres respektive relationer til formelt hierarkiserede titler), men ved ikke at foregribe dette i selve begrebsliggørelsen af feltstrukturene sikres et mere nuanceret blik på, *hvordan* et fænomen kan fungere som kapital for en given idealtipe (men måske ikke for andre). Et horisontalt perspektiv behøver altså ikke at implicere en negliger af hierarkier og magt (herunder kapitaler og dominans). Jeg kommer blandt andet ind herpå, når jeg analyserer de forskellige adgangsveje til posten som departementschef. Af samme grund skal argumentet ikke ses i modsætning, men som komplementært til Bourdieu – et forsøg på ikke at "lægge alle elitesociologiens æg i en kurv".

## Det bureaukratiske felt i perspektiv

Bureaukratiet hører i sin natur ind under staten og udgør i den forstand et underfelt med særlige karakteristika, aktører og interne og eksterne kampe (jf. Hjellbrekke og Korsnes 2009). Grænsedragninger for det bureaukratiske felt må derfor også reflektere selve statens indretning og dens berøringsflader med forskellige felter. Disse berøringsflader har relevans i to henseender: Som mulige adgangsveje, hvilket indbefatter en "konvertering" af ressourcer og kompetencer til feltet (Bourdieu 1986), og som felpåvirkninger i bredere forstand (fx nye teorier om staten fra nye faglige rekrutteringskilder eller indflydelse fra det private erhvervsliv i form af nye ledelsesformer).

Inspireret af Hansen og Hammerslev (2010) vil jeg fremhæve det akademiske, det juridiske, det politiske og det økonomiske felt som væsentlige omgivelser. I centraladministration bruges der analyser og ekspertviden (kommissioner, rapporter, rationalisering) fra det akademiske felt. Fra det juridiske felt kommer eksempelvis ansvarsfordelingen, forvaltningsloven samt grundlaget for al administration i en retsstat. Der ydes rådgivning til det politiske felt, og embedsmænd er ofte delegerede for ministeren i EU, der omvendt i stigende grad påvirker det danske bureaukrati og dets virksomhed. Reguleringen af markedet og af makroøkonomien, den korporatistiske forhandlingsmodel med arbejdsmarkedets parter og tendensen til økonomisk rationalisering og markedsliggørelse af den offentlige sektor bringer administrationen i kontakt med det økonomiske felt.

## Data og metode

Data omfatter informationer om karriereveje samt socioøkonomiske forhold for 122 topembedsmænd i den danske centraladministration og særlige rådgivere for ministre, indsamlet via offentligt tilgængelige kilder<sup>2</sup> og i visse tilfælde ved personlig kontakt. Så godt som alle data er således baserede på egenoplysninger.<sup>3</sup> Udvælgelsen er sket på baggrund af en skønsmæssig vægtning af officielle hierarkier (titler), samt en vægtning af ministerierne efter relevans baseret på størrelse, præstige og indflydelse på politiske kerneområder, herunder en vurdering af de respektive ministerposters historiske og nuværende indflydelse på regeringens politik (se appendiks).<sup>4</sup> Disse kriterier for indsamling minder om dem i bl.a. Jensen og Olsen (2000) og Ellersgaard og Larsen (2011). Den største forskel er, at Jensen og Olsen (2000) inkluderede direktører i de største nationale virksomheder og til gengæld udelod ministersekretærer m.fl. Der er altså tale om totalpopulationen af den danske bureaukratiske elite med det forbehold, at grænsen til resten af bureaukratiet ikke lader sig entydigt definere.

Jeg benytter specifik multipel korrespondanceanalyse (Le Roux 1999; Le Roux og Rouanet 2004; 2010) til at konstruere et rum af karriereveje for topembedsmænd baseret på ni aktive variable med i alt 32 modaliteter (jf. tabel 1). Denne teknik er velegnet til totalpopulationer, da den ikke er probabilistisk og inferensorienteret, men identificerer  $\chi^2$ -strukturer i data (bestående af kategoriske variable) som et kort (eller rum) med fortolkbare dimensioner, hvor nærhed mellem kategorier ("modaliteter") afspejler *relativ* samvariation i forhold til den overordnede struktur.<sup>5</sup> Modaliteter på aktive variable, som enten ikke ønskes inddraget (særligt "Missing"), eller som er for små (under 5 %), kan gøres passive. Desuden muliggør teknikken at "plotte" supplementære variable, der ikke bidrager til konstruktionen af rummet, men blot tjener til at nuancere analysen af det.

Overordnet skelner jeg mellem fire niveauer af variable, der naturligvis er delvis overlappende i praksis: uddannelse, adgangsvej, felthistorik og ancien-

nitet. Særligt med de to første niveauer har jeg søgt at afspejle adgangsveje og berøring med det akademiske, det juridiske, det politiske og det økonomiske felt. Adgangsvej indeholder "første stilling efter endt uddannelse" og "fortid som forsker/universitetsunderviser, privat leder eller kommunikationsrådgiver". For uddannelse skelnes mellem "uddannelsesretning" og "universitet". Variationer i karrierer inden for murene (felthistorik) er søgt afspejlet i henholdsvis "alder ved første udnævnelse til kontorchef", "antal tidligere ministerier" og "tidligere ministerium".<sup>6</sup> Endelig er feltspecifik anciennitet afspejlet i "anciennitet i administrationen" og "anciennitet i nuværende ministerium".

**Tabel 1. Variabeloversigt**

| Niveau       | Variabel                                   | # Modaliteter | Modalitet                        | Bidrag 1. dim | Bidrag 2. dim |
|--------------|--------------------------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|---------------|
| Anciennitet  | Samlet anciennitet i administrationen      | 3             | Anc. i adm. 0-10 år              | 9,2%          | 1,8%          |
|              |                                            |               | Anc. i adm. 11-20 år             | 2,4%          | 3,9%          |
|              |                                            |               | Anc. i adm. 21+ år               | 7,3%          | 10,2%         |
|              | Samlet anciennitet i nuværende ministerium | 4             | Anc. i min. 0-3 år               | 2,0%          | 8,1%          |
|              |                                            |               | Anc. i min. 4-9 år               | 0,1%          | 0,6%          |
|              |                                            |               | Anc. i min. 10-14 år             | 1,3%          | 0,1%          |
|              |                                            |               | Anc. i min. 15+ år               | 3,2%          | 13,5%         |
| Felthistorik | Alder ved første udnævnelse til kontorchef | 3             | Aldrig kontorchef                | 9,8%          | 0,0%          |
|              |                                            |               | Kontorchef 23-38 år              | 6,6%          | 2,8%          |
|              |                                            |               | Kontorchef 39-44 år              | 1,5%          | 2,2%          |
|              | Tidligere ansat i ministerium              | 3             | Tidl. i UM, JM, IM, SM           | 0,1%          | 0,3%          |
|              |                                            |               | Tidl. i andet ministerium        | 0,1%          | 0,0%          |
|              | Ansæt andre ministerier                    | 3             | Tidl. i Finansministeriet        | 3,0%          | 17,3%         |
|              |                                            |               | Ingen andre ministerier          | 2,8%          | 6,9%          |
| Adgangsvej   | Første stilling efter endt uddannelse      | 4             | Ansæt i 1 andet min.             | 0,6%          | 0,3%          |
|              |                                            |               | Ansæt i 2+ andre min.            | 1,5%          | 11,5%         |
|              |                                            |               | Første still. anden off.         | 1,9%          | 1,6%          |
|              | Fortid                                     | 4             | Første still. anden privat       | 1,6%          | 3,6%          |
|              |                                            |               | Første still. Fuldm.             | 6,4%          | 0,0%          |
|              |                                            |               | Første still. Kommunikation      | 7,3%          | 0,3%          |
|              |                                            |               | Fortid som forsker/univ.underv.  | 2,4%          | 1,0%          |
|              |                                            |               | Fortid som ministersekretær e.l. | 0,1%          | 1,4%          |
|              |                                            |               | Fortid som privat leder m.m.     | 0,9%          | 0,1%          |
|              |                                            |               | Ingen af de tre fortider         | 1,8%          | 0,0%          |
| Uddannelse   | Uddannelsesretning                         | 5             | Anden uddannelse                 | 7,2%          | 0,0%          |
|              |                                            |               | Hum./nat. Uddannelse             | 3,6%          | 2,9%          |
|              |                                            |               | Jurist                           | 2,3%          | 3,9%          |
|              |                                            |               | Statskundskab                    | 0,1%          | 1,6%          |
|              |                                            |               | Økonomi                          | 1,5%          | 3,7%          |
|              | Universitet                                | 3             | Andet universitet                | 8,5%          | 0,0%          |
|              |                                            |               | Aarhus Universitet               | 0,0%          | 0,5%          |
|              |                                            |               | Københavns Universitet           | 3,0%          | 0,1%          |

Note: "Tidligere ministerier" er ud over det nuværende og er hierarkiseret for at opnå gensidig udelukkelse: "FM", "4/5", "Andet". Ingen "tidligere ministerier" ("TM-") er gjort passiv, da den er redundant med ingen andre ministerier ("AAM0").

Fortolkningen af dimensionerne i rummet af karriereveje er i første omgang induktiv og fortrinsvist sammenfattende. Men herefter udvider jeg analysen med konstruktionen af idealtypiske modeller for karriereveje til topembedsmandsstillinger. Her er ikke tale om empiriske modeller, men om analytiske værktøjer, der gør det muligt at betragte rummet mere teoretisk som et felt af strukturerede positioner og relationer. Idet de sammenholdes, illustrerer idealtyperne væsentlig variation i rummet, og selve fortolkningsprocessen vil derfor svinge mellem empiri og teori.

## En fortløbende "demokratisering"

Indledningsvist kan visse generelle udviklinger i embedsværket siden undersøgelsen i 1999 (Jensen og Olsen 2000) fremføres med det forbehold, at udvælgelseskriterierne er en smule forskellige (jf. data og metode). Stigningen i andelen af kvinder op gennem 1990'erne er fortsat fra godt 15 % til 28 % i 2009. Stigningen har fundet sted på tværs af titler – selv på departementschefsposten er der kommet 2 kvinder, hvor der før var 0. Det faldende aldersgennemsnit synes også at være fortsat: godt halvdelen af direktører, afdelingschefer og departementschefer er nu 50 år eller yngre mod knap 40 % i 1999.<sup>7</sup> Andelen af topembedsmænd, der ikke er generalistuddannet (jurister, økonomer og statskundskabere), er faldet yderligere fra knap en fjerdedel til en femtedel, ja sågar til en sjettedel, hvis politiske rådgivere udelades, og blandt generalisterne er antallet af jurister faldet fra godt en tredjedel til omkring en fjerdedel. De er særligt blevet erstattet med statskundskabere og økonomer, der nu udgør henholdsvis omkring en tredjedel og en fjerdedel. Godt 60 % rekrutteres fra KU, 25 % fra AU og 13 % fra andre universiteter (Jensen og Olsen noterer KU og AUs fremtrædende position, men angiver ikke satser). Endeligt er mobiliteten fortsat steget, idet andelen nu, som kun har været i ét ministerium, er faldet fra knap 50 % til under 40 %, andelen som har været i to ministerier er steget en smule fra omkring 35 % til knap 40 %, og andelen som har været i tre eller flere er steget fra knap 20 % til over 20 %. De mest mobile udgøres stort set ligeligt af økonomer og statskundskabere – der er kun få jurister og specialister iblandt. Cirkulationen med den private sektor ser dog ud til at være faldet fra en fjerdedel til godt 10 %, hvilket dels kan skyldes lav informationsrate på spørgsmålet (n=66), dels udeladelsen af andre statslige topstillinger fra undersøgelsen.

Mange af de udviklinger, der blev sporet i 1999, er altså fortsat – flere kvinder, flere yngre udnævnelser, færre specialister og jurister, om end mest til fordel for statskundskabere i forhold til økonomerne, og stadigt stigende mobilitet. Man kan på mange måder tale om en fortsat "demokratisering" af karrierevejene, hvor traditionelle hierarkier, køns-, uddannelses- og aldersroller er under gradvis opløsning til fordel for en større facettering og mobilitet. Det er uklart, hvorvidt tendensen også gælder social baggrund, da Jensen og Olsen (2000) ikke har oplysninger herom, men billedet anno 2009 er en be-

tydelig reproduktion af samfundets øvre lag: 64 % af departementscheferne og 56 % af direktørerne har fædre i administrationen, i borgerlige erhverv, i universitetsansættelser eller som kulturpersonlighed, mens kun henholdsvis 21 % og 14 % har far i "anden stilling", hvilket først og fremmest dækker over ikke-akademikere. Datagrundlaget er desværre for ringe til at udtale sig om de øvrige stillinger.

**Tabel 2. Socialbaggrunde for departementschefer og direktører**

| Fars stilling   | Dep.chf. |     | Direktør |     | Total |     |
|-----------------|----------|-----|----------|-----|-------|-----|
| Statsadm.       | 2        | 14% | 3        | 21% | 6     | 15% |
| Borgerlig ervh. | 4        | 29% | 3        | 21% | 10    | 25% |
| Univ./Kultur    | 3        | 21% | 2        | 14% | 8     | 20% |
| Landbrug        | 2        | 14% | 4        | 29% | 9     | 23% |
| Andet           | 3        | 21% | 2        | 14% | 7     | 18% |
| Missing         | 5        | -   | 14       | -   | 82    | -   |
| Total           | 19       |     | 28       |     | 122   |     |

Den danske bureaukratiske elite minder på den baggrund overordnet mest om den tyske model (Hartman 2007) med relativ bred rekruttering (om end der sker en stærk indsnævring omkring djøfere) og lav sektoriel cirkulation (om end den indre cirkulation stiger). Ellersgaard og Larsen (2011) gør en lignende konklusion angående direktører i danske topvirksomheder (visse væsentlige forskelle vil dog blive berørt i den videre analyse). Det er straks vanskeligere at afgøre forholdet til den nært relaterede norske model, hvortil der føjes betydelige netværk på tværs af sektorer, da jeg ikke som Denord et al. (2011) har surveydata på samtlige professionelle kontakter. En proxy kan være VL-gruppemedlemskab, der i gennemsnit kun er 15 %, men godt 50 % for departementscheferne. Ligheden med den norske model synes altså fortrinsvist at skulle søges i bureaukратиets absolutte top.

De beskrevne tendenser bevidner, at magten er ved at skifte hænder og ansigter i en retning, hvor man kan forestille sig, at topembedsmandens *karakter*, hans (eller hendes) habitus om man vil, bliver relativt mere afgørende i forhold til formaliserede kriterier som anciennitet og uddannelse. Spørgsmålet er, om der kan siges noget generelt om denne fremkommende karakter, eller om man snarere bør tale om forskellige karriereprofiler som leder til forskellige positioner, og som er relaterede til forskellige "typer"? Disse spørgsmål kan ikke besvares endegyldigt med nærværende data, men ved hjælp af korrespondanceanalyse kan der gives betydelige fingerpeg.

## Karriereveje og relationelle forskelle

Konstruktionen af et rum af karriereveje for topembedsmænd giver to fortolkbare dimensioner, jf. tabel 3. Disse repræsenterer henholdsvis 27,1 % og 15,6 % af rummets modificerede inerti.<sup>8</sup> Individskyen findes i appendiks. En samlet repræsentationskraft på 42,7 % ligger på niveau med tilsvarende topografiske studier (Ellersgaard og Larsen 2011 har eksempelvis 44,2 % for tre akser), men andre analyser (Le Roux et al. (2008) og Prieur et al. (2008) har eksempelvis omkring 80 % på fire og fire akser). Det afgørende er imidlertid stabiliteten af de strukturer, der træder frem i data.<sup>9</sup> Stabiliteten af nærværende kort må anses for forsvarlig, da analysen er gennemført en gang før, hvorefter data er blevet genindsamlet, kontrolleret og udvidet, visse omkodninger foretaget m.m., uden at give anledning til ændret fortolkning. Det bør dog nævnes, at datagrundlaget generelt forringes efterhånden, som man går ned i stillingshierarkiet, hvilket kan skabe en vis ubalance, men dette er et uomgængeligt problem ved selve undersøgelsesformen og bør ikke stå i vejen for analysen.

**Tabel 3. Bidrag til akserne (vigtigste modaliteter)**

| Modalitet                 | Koord.1 | Bidrag 1. dim | Modalitet                  | Koord.2 | Bidrag 2. dim |
|---------------------------|---------|---------------|----------------------------|---------|---------------|
| Anc. i adm. 21+ år        | 0,57    | 7,3%          | Tidl. i Finansministeriet  | 0,78    | 17,3%         |
| Anc. i min. 15+ år        | 0,44    | 3,2%          | Ansæt i 2+ andre min.      | 0,56    | 11,5%         |
| Tidl. i Finansministeriet | 0,43    | 3,0%          | Første still. anden privat | 0,48    | 3,6%          |
| Kontorchef 23-38 år       | 0,43    | 6,6%          | Anc. i min. 0-3 år         | 0,42    | 8,1%          |
| Første still. Fuldm.      | 0,39    | 6,4%          | Økonom                     | 0,28    | 3,7%          |
| Københavns Universitet    | 0,23    | 3,0%          | Anc. i adm. 11-20 år       | 0,26    | 3,9%          |
| Ingen andre ministerier   | -0,27   | 2,8%          | Kontorchef 23-38 år        | 0,21    | 2,8%          |
| Anc. i adm. 0-10 år       | -0,54   | 9,2%          | Jurist                     | -0,32   | 3,9%          |
| Hum./nat. Uddannelse      | -0,55   | 3,6%          | Ingen andre ministerier    | -0,32   | 6,9%          |
| Aldrig kontorchef         | -0,6    | 9,8%          | Hum./nat. Uddannelse       | -0,37   | 2,9%          |
| Første still. Kommunik.   | -0,79   | 7,3%          | Anc. i adm. 21+ år         | -0,51   | 10,2%         |
| Andet universitet         | -0,85   | 8,5%          | Anc. i min. 15+ år         | -0,67   | 13,5%         |
| Anden uddannelse          | -1      | 7,2%          |                            |         |               |

Note: Dimensionerne repræsenterer henholdsvis 27,1 % og 15,6 % af den modificerede inerti. Modaliteterne i tabellen er dem med størst bidrag til dimensionerne og sammenfatter henholdsvis 77,9 % og 88,3 % af deres respektive inerti.

På første dimension ses en modsætning mellem på den ene side gennemsnitspunkterne for blandt andet høj anciennitet i administration og nuværende ministerium, tidligere ansatte i Finansministeriet, kontorchefer i relativt ung alder og første stilling som fuldmægtig, og på den anden side blandt andet for personer, der ikke har været kontorchefer eller ansat i andre ministerier, som ikke har gået på KU eller AU, som har lav anciennitet i administrationen og som har en humanistisk, naturvidenskabelig eller anden uddannelse.

Jeg fortolker dette som en modsætning mellem *interne* og *eksterne* karrierer i forhold til det bureaukratiske felt: på den ene side samfundsvidenskabelige uddannelser og længere karrierer inden for centraladministrationen, på den

anden side ikke-samfundsvidenskabelige uddannelser og karrierer, som først et stykke inde er drejet over mod centraladministrationen.

På anden dimension ses en modsætning mellem på den ene side gennemsnitspunkterne for tidligere ansættelse i Finansministeriet<sup>10</sup>, ansættelse i to eller flere andre ministerier, første stilling i det private, økonomer, relativt unge kontorchefer og lav anciennitet i nuværende ministerium, og på den anden side for høj anciennitet i administrationen og i nuværende ministerium, ikke ansat i andre ministerier, jurister samt humanister og naturvidenskabere.

Her tegner sig altså en modsætning mellem *statiske* (eller traditionelle) og *dynamiske* (eller moderne) karrierer, det vil sige mellem på den ene side karrierer, der fra det øjeblik, de indgår i det bureaukratiske felt, er baseret på lang anciennitet og gradvis advancement inden for samme institution, og på den anden side karrierer centreret på mange skift mellem institutioner og med flere utraditionelle/hurtigere advancementer.

**Figur 1. Rummet for topembedsmænd**



Note: Aktive (fed) og udvalgte passive (kursiv) modaliteter samt koncentrationsellipser for departementschefer, afdelingschefer, direktører og diverse politisk rådgivende stillinger (kontor-/pressechefer, ministersekretærer og særlige rådgivere).

Ifølge fortolkningen af dimensionerne skulle kvadranterne dække over henholdsvis interne dynamiske, eksterne dynamiske, eksterne statiske og interne statiske karrierer. I det følgende skal det vises, at dette netop er tilfældet, og at disse fortolkninger kan udvides til idealtyperne henholdsvis den moderne embedsmand, den politiske rådgiver, specialisten og den klassiske embedsmand. Men indledningsvist skal der knyttes nogle kommentarer til koncentrationsellipserne.

Koncentrationsellipserne angiver fordelingen af 86,5 % af individerne i en normalt fordelt (dvs. hypotetisk) undersky med samme gennemsnitspunkt og varianser som den pågældende titel (Le Roux og Rouanet 2010:68f). Den største interne modsætning blandt departementscheferne er mellem interne statiske og dynamiske karrierer, hvilket ses af ellipsens form og vinkel og indikerer, at fremkomsten af mere mobile karrierer inden for bureaukratiet er særlig relevante for dem. Det samme gælder afdelingscheferne, om end disse generelt har haft lidt mere eksterne karrierer. De politiske rådgivere har de mest eksterne karrierer, hvilket også angiver en nyere bane i feltet. Styrelsesdirektørerne er generelt mere spredt i rummet, hvilket ses af koncentrationsellipsens størrelse, men først og fremmest mellem interne og eksterne statiske karrierer (syd-øst og syd-vest i kortet).

Resultatet peger på, at der er betydelig variation i den bureaukratiske elites profiler, hvilket giver anledning til en nærmere analyse af feltets dynamikker: Kan det specificeres, *hvor* de forskellige tendenser, som er beskrevet ovenfor, primært finder sted, og *hvordan* det påvirker feltet som helhed? Feltanalysen insisterer netop på dobbeltheden af positioner og relationer. Denne gensidighed vil i det følgende blive undersøgt ved konstruktionen af fire idealtyper, der gensidigt belyser væsentlig variation i rummet.

## Den klassiske embedsmand

I fjerde kvadrant (syd-øst i kortet) finder vi blandt andet høj anciennitet i såvel administration som nuværende ministerium, jurister og relativt sene kontorchefer. Disse træk kendetegner den klassiske embedsmands karrierevej: den mandlige jurist fra KU som gør livslang karriere i samme ministerium og følger karrierestigen, hvis topstilling nu bestrides i en relativ høj alder. Af underskyer (sendes på forespørgsel) ses det, at det fortrinsvist drejer sig om visse departementschefer og styrelsesdirektører, samt enkelte afdelingschefer.

Ser vi nærmere på de øvrige passive variable, er det også i denne kvadrant, at modaliteterne for høj social baggrund placerer sig: far i administrationen eller i borgerligt erhverv (direktør, advokat, læge, højerestående officer m.m.) og opvækst på Nordsjælland. De øvrige modaliteter for høj social baggrund (mor høj stilling, far universitetsansat eller kulturpersonlighed, partner to-pembedsmand) findes i første kvadrant (nord-øst), hvilket indikerer en stor betydning for både den klassiske embedsmand og den moderne leder (jf. også tabel 2).

Selvom den klassiske embedsmand er under pres, er der altså tale om personer med betydelige ressourcer, dels fra deres lange tid i samme ministerium, dels fra deres sociale baggrund og – sidstnævnte synes vigtig i for distancen til specialisterne i tredje kvadrant (syd-vest), der kommer af mere beskedne kår (se nedenfor). Sammen med udviklingens forfordeling af djøfere kan dette bidrage til at forklare, hvorfor tendenserne i den bureaukratiske elite de seneste årtier er gået hårdere ud over specialister, end de klassiske embedsmænd (der ganske vist også er ramt).

## Den moderne leder

I første kvadrant findes modaliteterne for kontorchefer i en relativ tidlig alder og for to eller flere ansættelser i andre ministerier. Det er karrieren for den moderne leder, hvis legitimitet ikke så meget beror på ressortspecifik faglighed som i at have visioner og at formå at lede en stor organisation under stigende krav om institutionel omstillingsparathed. Denne karriereform har særligt vundet indpas blandt departements- og afdelingschefer, mens direktørerne kun er ringe repræsenteret i kvadranten. Særligt økonomer og visse statskundskabere – ofte fra KU – som har lagt vejen forbi Finansministeriet bidrager til denne topembedsmandstype, hvilket indikerer et betydeligt sammenfald mellem den moderne leders fremkomst og en øget konverterbarhed af økonomisk ekspertise på tværs af ressortområder i en tid, hvor budgetstyring og begrænsning af den offentlige vækst er fremherskende.

For så vidt de interne karrierer er sammenfaldende med de højeste titler, kan man tale om, at fremkomsten af den moderne leder ikke blot har sat juristerne under pres fra økonomer, hvilket kunne formuleres som en opvurdering af en kulturel kapital i forhold til en anden i feltet, men også – og lige så vigtigt – har introduceret en ny *form* for organisatorisk kapital, baseret på stor mobilitet og anciennitet i embedsværket som helhed. Disse forandringer og nye modsætninger i bureaukratiets absolutte top ændrer ikke ved, at lighederne er størst med den tyske model: fordelingen af jurister, økonomer og statskundskabere på departementschefposterne er nu en tredjedel til hver, mens den øgede cirkulation primært gælder en gruppe af moderne ledere, og den foregår ikke på tværs af sektorer. Derimod har de moderne ledere generelt et større netværk (målt på VL-medlemskab og kommissioner, der ligger i denne kvadrant), hvilket bringer dem nærmere den norske model.

Hvor den lave sektorielle cirkulation og den store betydning af anciennitet minder om karakteristikken af den danske erhvervselite, er der forskel i uddannelsens betydning. Ellersgaard og Larsen (2011) finder, at erhvervs-eliten herhjemme er meget spredt uddannelsesmæssigt, og den største selektion foregår inden for virksomhederne. Selektionen af topembedsmænd må siges at være mere delt mellem uddannelsessystemet (djøfere) og embedsapparatet, uden at man dog kan tale om egentlige eliteuddannelser, som man kender dem fra Frankrig og til dels England. I kapitaltermer kan man sige, at

kulturel kapital er mere afgørende for at nå til tops i embedsværket end i det private, og at organisatorisk kapital forekommer vigtigt i både det private og det offentlige. Dette understøttes videre af betydningen af social baggrund: i erhvervslivet er betydningen stor for "arvingene", dvs. hvor faren også var topdirektør, mens den i embedsværket synes at relaterer sig til høje positioner i samfundet i det hele taget og dermed at gå igennem en art kulturel kapital i bredere forstand.

## Den politiske rådgiver

I anden kvadrant (nord-vest) finder vi de politiske rådgivere: de yngste topembedsmænd, lav anciennitet i både administration og i nuværende ministerium, første stilling som kommunikationsrådgiver (herunder ministersekretær), fortid i det private, aldrig kontorchef og anden uddannelse og universitet.

I denne relativt nye topposition i det danske bureaukrati finder vi altså helt nye tendenser: lav anciennitet og tværsektoriel cirkulation. Dette er utvivlsomt en følge af, at den politiske rådgivning her er blevet udskilt i en type poster, der ikke har andre, bureaukratiske former for ansvar. Den moderne leder og den klassiske embedsmand, der begge er blevet stærkt politiserede de seneste årtier, er dog ikke hermed blevet løsrevet fra bureaukratiets andre opgaver og dermed heller ikke fra kravet om organisatorisk kapital. Men den politiske rådgiver har kun ét formål, der i højere grad er konverterbart til den private sektor. En optælling for *Journalisten* viser således, at 17 ud af 25 tidligere særlige rådgivere og andre ministerielle presserådgivere i dag bestrider høje stillinger i kommunikationsbranchen (*Journalisten* 2010). Denne konverterbarhed udvider feltet af potentielle arbejdsgivere og dermed efterspørgslen, hvilket givetvis er forklaringen på hans høje lønniveau: omkring en mio. kr. årligt (*Ugebrevet A4* 2010).

Et kig på underskyer (sendes på forespørgsel) viser, at de *nuværende* politiske rådgivere overvejende placerer sig i den eksterne del af kortet, mens *tidligere* politiske rådgivere fordeler sig ligeligt mellem klassiske og moderne ledere. Det indikerer, at erhvervelsen af politisk rådgivende kompetence som strategi til andre af bureaukratiets topposter ikke er et særkende for den moderne leder, men også gælder den klassiske embedsmand. Men for at benytte posten som politisk rådgiver som springbræt til andre topposter kræves *også* bureaukratiske kompetencer: Blandt de *tidligere* embedsmænd er forholdet mellem djøfere og andre uddannelser 80/20, mens det blandt de *nuværende* "kun" er 60/40.

Meget tyder altså på, at posten som politisk rådgiver både fungerer som 1) rekrutteringsvej/avanceringsstrategi dels inden for et ministerium (til den klassiske embedsmand), dels mellem ministerier (til den moderne leder), og 2) som et selvstændigt domæne, hvor PR-folk cirkulerer mellem stillinger (16 af 25 nuværende politiske rådgivere er således også tidligere rådgivere) og sektorer.

Man kan dog spekulere over, at hvis behovet for politisk rådgivning vedbliver med at stige, og denne karrierevej oplever fortsat popularitet, så vil det også give anledning til yderligere fald i betydningen af organisatorisk kapital, øget cirkulation med den private sektor og en potentiel modvirkende tendens til djøficering. Et sådant scenarie ligger ikke lige for, men er værd at overveje i diskussionen om oprettelse af *kabinetter*, der i højere grad vil isolere de politiske rådgivere og stække en sådan udvikling.

## Specialisten

I tredje kvadrant finder vi modaliteterne for fortid som forsker eller universitetsunderviser (og personer med ph.d.-grader, der er passiv på grund af for lavt n), ingen tidligere ansættelse i andre ministerier, humanistiske og naturvidenskabelige uddannelser og første stilling anden offentlig. Desuden modaliteter for lav social reproduktion. Her er altså tale om karrierer, som ikke oprindeligt er funderet i administrationen (via uddannelse og første stilling), men hvis adgangsvej har været en ressortekspertise. Netop dette gør deres kompetencer svært konverterbare i feltet, hvilket kan forklare, hvorfor specialisterne er meget lidt mobile (jf. tabel 4).

**Tabel 4. Uddannelse og antal ministerier**

| Uddannelse    | Ansæt 0<br>andre | Ansæt 1<br>andet | Ansæt 2+<br>andre | Missing | Total |        |    |        |     |
|---------------|------------------|------------------|-------------------|---------|-------|--------|----|--------|-----|
| Jurist        | 9                | 37,50%           | 12                | 50,00%  | 2     | 8,33%  | 1  | 4,17%  | 24  |
| Statskundskab | 8                | 23,53%           | 12                | 35,29%  | 9     | 26,47% | 5  | 14,71% | 34  |
| Økonom        | 8                | 27,59%           | 10                | 34,48%  | 10    | 34,48% | 1  | 3,45%  | 29  |
| Hum./nat.     | 8                | 61,54%           | 4                 | 30,77%  | 1     | 7,69%  | 0  | 0,00%  | 13  |
| Andet         | 5                | 62,50%           | 2                 | 25,00%  | 1     | 12,50% | 0  | 0,00%  | 21  |
| Missing       | 4                | 28,57%           | 1                 | 7,14%   | 0     | 0,00%  | 9  | 64,29% | 14  |
| Total         | 42               | 34,43%           | 41                | 33,61%  | 23    | 18,85% | 16 | 13,11% | 122 |

Specialisterne er, som allerede nævnt, i særlig grad under pres fra djøficeringen af bureaukratiet. De står særligt svagt over for den moderne leder, idet deres position alene afhænger af en ressortekspertise, der i vigende grad efterspørges i lederstillingerne, og de har ikke den klassiske embedsmands andre ressourcer (social baggrund, politisk rådgivning, anciennitet) at stå imod med.

De væsensforskellige situationer, der kendetegner politiske rådgivere og specialister, understreger problemet ved alt for hastigt at sætte lighedstegn mellem feltets dimensioner og kapitaler. Hvor specialistens eksterne position, der kunne udlægges som lav organisatorisk kapital, er under pres på grund af de omstruktureringer der pågår i feltet, er det modsatte tilfældet for de politiske rådgivere: for dem er den eksterne position en lovende, hvis ikke efterhånden nødvendig strategi. Føjes hertil kompleksiteten omkring de forskellige *former* for organisatorisk kapital må det understreges, at nok kan kapitalbegrebet være væsentligt, ja endog centralt for elitestudier, men hvis

spørgsmålet ikke udskydes i analyseprocessen, som det er forsøgt gjort her, kan det overskygge de "horisontale" aspekter ved feltets relationer.

## Konklusion og diskussion: træk af den bureaukratiske elite

Denne artikel havde tre hovedanliggender: at opdatere og nuancere eksisterende viden om de løbende udviklinger i den bureaukratiske elite i Danmark; at diskutere dens profil i forhold til den danske erhvervselite og andre europæiske elitemodeller; og at eksemplificere brug af felt- og korrespondanceanalyse i elitestudier uden nær anknytning til Bourdieus sociologi.

Væsentlige tendenser i toppen af bureaukratiet gennem de sidste årtier er fortsat: flere kvinder, hurtigere advancementer, øget politisering og djøficering (juristernes monopol er brudt af økonomer og statskundskaabere, mens specialisterne er under stærkt pres) og mere mobilitet internt i bureaukratiet, men ikke på tværs af sektorer. Det betyder at den bureaukratiske elites magtbase har ændret karakter: der er stadig tale om et forholdsvist lukket system, hvor adgang til departementernes top kræver lang karriere internt i bureaukratiet, men fleksibilitet, økonomisk, ledelsesmæssig og politiske kompetencer er i fortsat stigende kurs over for specialviden, neutralitet og jura.

Overordnet minder den danske bureaukratiske elite om den tyske med bred rekruttering og lille sektoriel cirkulation. Kun i den absolutte top er der tegn på omfattende formelle tværsektorielle netværk (VL- og kommissions-medlemskab), men dette giver altså ikke anledning til tværsektorielle karriereveje. I forhold til toppen af dansk erhvervsliv er der både ligheder og forskelle: anciennitets- og advancementsformer, eller former for organisatorisk kapital, har stor betydning begge steder, men hvor selektionen til erhvervstoppen fortrinsvist sker i virksomhederne, finder den også til dels sted allerede i uddannelserne for bureaukратиets – djøfernes – vedkommende, dog uden at man kan tale om deciderede eliteuddannelser.

Men trods demokratiseringstendenser og fravær af deciderede eliteuddannelser er det muligt at identificere tendenser, der giver anledning til kritiske betragtninger over magt i Danmark. Selvom der ses tegn på langsom, øget mobilitet (flere kvinder, yngre og bredere rekruttering), er reproduktionen af samfundets top stadig betragtelig, om end der sjældent (i modsætning til i den danske erhvervselite) er tale om direkte "arvinger", hvor faren også har været topembedsmand. Samtidig kan den stigende politisering betyde en øget integration af eliterne på tværs af administration og politik. Den politiske rådgivers stærke fremgang i det bureaukratiske felt indvarsler også nye og tættere relationer til det private erhvervsliv, der også kan spores i det politiske felt, eksempelvis med tidligere ministre som Søren Gade, Hans Engell, Charlotte Sahl-Madsen og Rikke Hvilshøj, der har indtaget ledende poster i det private. Konturerne til en egentlig *magtelite* i Mills (2000) forstand forstærkes af den relativt snævre rekruttering fra djøfuddannelser på landets universiteter. Denne udvikling gør sig ikke kun gældende i bureaukratiet,

men også i det politiske felt. I det private erhvervslivs top udgør djøfrekruttering en stigende, men dog væsentligt lavere andel på under en femtedel (Ellersgaard og Larsen 2011). Her bør man imidlertid ikke lade sig forvirre af gennemsnitsbetragtninger: færdigheder inden for økonomi, politik og kommunikation er tydeligvis efterspurgt, også i dele af det private erhvervsliv. I dette perspektiv tager den øgede mobilitet i den bureaukratiske elite sig betydeligt mere problematisk ud. En studie, der sammenholder den private, bureaukratiske og politiske elite bør belyse denne udvikling yderligere.

Hermed er det også klart, at den horisontale feltanalyse, der baserer sig på de strukturerede relationer mellem (horisontale) idealtyper, frem for mellem (vertikale) kapitalbesiddelser og -kompositioner, langt fra udelukker analyser af magt og dominans. Men idealtyperne kan bedre fremhæve mere komplekse forskelle i profiler. Eksempelvis illustrerer modsætningen mellem den moderne leder og den klassiske embedsmand både fremkomsten af nye advancements- og anciennitetsstrategier (mellem to former for organisatorisk kapital, om man vil), og en modsætning mellem kompetencerne organisationsledelse og -styring på den ene side og ressortspecifik ballast på den anden, samtidig med at der også findes væsentlige ligheder, bl.a. angående politisk rådgivning. Videre ville en traditionel bourdieufortolkning af korrespondanceanalysen udlægge førstedimensionen som en samlet kapitaldimension med særligt fokus på organisatorisk kapital, men derved ville den formentlig underbelyse, at hvor specialistens eksterne karriereveje rigtignok er forbundet med en ringe position og ressourceknaphed i feltet, da er det tværtimod en strategisk fordel for den politiske rådgiver.

Man vil måske indvende, at en mere traditionel Bourdieuanalyse godt ville kunne identificere disse og andre fænomener og dynamikker. Det vil jeg bestemt ikke udelukke, men i så fald ville det ikke være qua sit kapitalperspektiv: idealtyperne er komplekse og kan ikke fremkomme alene ved at "reducere" strukturel variation til modsætninger mellem enkelte kapitalformer og -niveauer (et kapitalniveau er ikke en model). Det vil netop kræve, at man bevæger sig "ud over" spørgsmålet om kapital i sin analyse af feltstrukturen. Min bevægelse er på sin vis den omvendte: jeg har taget udgangspunkt i komplekse modeller og er siden kommet ind på kapital. Dette er også grunden til, at jeg ikke ser de to perspektiver som gensidigt udelukkende, selvom de er forskellige.

## Noter

En særlig tak rettes til Anders Rhiger Hansen og Mette Hove Jacobsen, med hvem en forudgående version af det foreliggende arbejde blev til i form af en opgave i faget *Relationel datakonstruktion og -analyse* på Sociologisk Institut i efterårssemestret 2010. Begge har taget del i genindsamling og kontrol af data med henblik på denne udgivelse, og vi har haft mange frugtbare diskussioner. Også en stor tak til Sofie Dencker Larsen, som ligeledes har taget del i genindsamlingen af data, og til Stefan Bastholm Andrade, som er kommet med konstruktiv kritik og har været behjælpelig – dels som underviser i *Relationel datakonstruktion*, dels under det foreliggende arbejde. Endelig en tak både til de øvrige undervisere på *Relationel datakonstruktion*, Christoph Houman Ellersgaard og Anton Grau Larsen, og til de øvrige deltagere, som bidrog til den første dataindsamling.

1. Bourdieu (1987) var skeptisk over for Webers brug af idealtyper, som han mente nødvendigvis bliver vage og rudimentære og medfører feltuafhængige typologiseringer af relationer. Min brug her er imidlertid netop feltspecifik og led i en analyse, der gradvis bliver mere kompleks ved at lade empiri og idealtyper spille sammen omkring strukturforståelse. På dette punkt minder teknikken altså mere om Bourdieus (1979) egne analyser af fx klassespecifik habitus, der supplerer den "rene" kapitalanalyse med komplekse idealtypiske modeller struktureret relationelt i forhold til hinanden. Dog med den forskel, at selve forholdet mellem disse modeller her ikke føres tilbage til en kapitalstruktur, men omvendt selv tages som udgangspunkt for analysen, herunder den af kapitaler.

2. Først og fremmest Kraks Blå Bog, ministeriernes hjemmesider, [www.borger.dk](http://www.borger.dk), [www.skat.dk](http://www.skat.dk), [www.linkedin.com](http://www.linkedin.com), [www.infomedia.dk](http://www.infomedia.dk) og [www.vl.dk](http://www.vl.dk).

3. Dette er grundlaget for, at jeg finder det etisk forsvarligt at gengive topembedsmændenes navne i analysen. En anden grund er, at der er tale om en meget begrænset elite, hvor en del personer har unikke poster (fx departementschefer i ministerierne). Endelig er der ikke tale om specielt følsomme oplysninger, hvis man ser bort fra de interviews i pressen, hvor embedsmændene selv ikke blot har offentliggjort, men også mangfoldiggjort deres holdninger.

4. Der er indsamlet inden for fem overordnede titler: Departementschefer, afdelingschefer, styrelsesdirektører, politiske rådgivere og andet. Inden for politiske rådgivere er skelnet mellem ministersekretærer, presseansvarlige kontorchefer og særlige rådgivere. Det er tilstræbt at alle titler (undtagen andet) er repræsenteret for hvert ministerium. Af 21 ministerier er kun 19 departementschefer, idet Udviklingsministeriets er den samme som Udenrigsministeriets, og idet Ligestillingsministeriet ikke havde en i indsamlingsperioden. Man kunne, som Jensen og Olsen (2000) gør det, have inkluderet andre betydelige administrative poster, så som politidirektøren og generaldirektøren for DR. Her har jeg imidlertid prioriteret den nære kontakt med selve statsadministrationen.

5. Placerer "mellemlang anciennitet" og "økonom" sig fx tæt, betyder det således *ikke nødvendigvis*, at flertallet af dem med mellemlang anciennitet er økonomer (eller omvendt), heller *ikke nødvendigvis* at flere af dem er økonomer, end nogen anden kategori i uddannelsesvariablen (jurister, politologer, etc.). Det betyder strengt taget, at de og økonomerne begge har en relativ overvægt i denne del af et rum af fortolkbare dimensioner (strukturer) i forhold til de øvrige kategorier i deres respektive variable: i den konkrete analyse, at de begge er karakteriserede ved *relativ* interne-dynamiske karrierer i forhold til personer med henholdsvis lang og kort anciennitet, og personer med andre uddannelser. Dette vil dog meget ofte indebære, at overlappet mellem de to kategorier er stort, men det må kontrolleres ved krydstabulering.

6. Ved "Tidligere ministerium" har det været nødvendigt at hierarkisere, da der på den ene side optrådte for mange kombinationer af ministerier til, at hver kunne tildeles en modalitet, og det desuden ikke var ønskværdigt med 21 dikotome variable.

7. Jensen og Olsens tal er ved udnævnelse, hvilket betyder, at udviklingen muligvis undervurderes, men omvendt er embedsmænd i andre offentlige institutioner her ældre end gennemsnittet, hvilket indebærer en modsatrettet bias ved sammenligning.

8. Den tredje dimension repræsenterer 13,9 % og synes at dække over to forskellige typer ikke-djøferes karriereveje. Dimensionen er imidlertid mere uklar og ustabil end de to første og inddrages ikke i analysen. Det kan anføres som en svaghed, at denne dimension er i samme størrelsesorden som andendimensionen, men jeg hæfter mig ved stabilitet og fortolkbare som væsentligste kriterier (Le Roux & Rouanet 2010:39; Benzécri 1992:412).

9. Mine "rå" procenter, 22,5 % og 12,9 %, er eksempelvis større end Lebaron 2008:135, der til gengæld modificerer til samlet 67,1 %! Mine inertier er modificeret med programmet "smca" i R, der udelader alle dimensioner med inert i under gennemsnit af beregning. Den samlede inert i rummet bestemmes alene af antallet af modaliteter og variable (Le Roux og Rouanet 2010:37), og forklaringskraften kan derfor blandt andet forøges betragteligt ved at slå modaliteter sammen, men herved mister man til gengæld kvalitativ information.

10. Det er med nogen tøven, at jeg accepterer et rum, hvor én modalitet bidrager med 17,3 % til en dimension. Baggrunden herfor er, at "Tidligere i Finansministeriet" er en anseelig kategori (n=18) som korrelerer stærkt med flere andre modaliteter efter et meget forventeligt mønster (nemlig dem for den moderne embedsmand – jf. analysen heraf). Således er her fx *ingen* jurister, hum/nat eller anden uddannelse, 11 har været ansat i et eller flere ministerier ud over FM og nuværende ministerium, og kun tre har anciennitet i nuværende ministerium på 10+ år.

## Litteratur

- Albouy, V. og T. Wanecq 2003: "Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles", i *Economie et statistique*, Nr. 361, 2003:27-52.
- Benzécri, Jean-Paul 1992: *Correspondence Analysis Handbook*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Boltanski, Luc 1973: "L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe". *Revue Française de Sociologie*, Nr. 14, 1973:3-26.
- Bourdieu, Pierre 1979: *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Editions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre 1986: "The Forms of Capital", i Richardson (red.): *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press.
- Bourdieu, Pierre 1987: "Legitimation and Structured Interest in Weber's Sociology of Religion" i Whimster & Lash (red.): *Max Weber, Rationality, and Modernity*. London: Allen & Unwin.
- Bourdieu, Pierre 1996: *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Polity Press.
- Bourdieu, Pierre 2010: "Modstridende interesser i staten", i *Praktiske Grunde*, Nr. 1-2, 2010:121-135.
- Broady, Donald 1991: *Sociologi och epistemology: Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin*. Stockholm: HLS Förlag.
- Bruun, Finn 2000: "Den professionelle forvaltning: Fra embede til arbejde", i Peter Bogason (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christensen, P.M.; B. Møller og L. Togeby 2001: *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Damgaard, Erik 2003: *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik 2007: "Dansk folkestyre og forvaltning" i Grønnegård Christensen m.fl. (red.): *Det demokratiske system – Valg, parlamentarisme og forvaltning*. Viborg: Academica.
- Denord, François; Johannes Hjellbrekke, Olav Korsnes, Frédéric Lebaron og Brigitte Le Roux 2011: "Social Capital in the Field of Power: The Case of Norway". *Sociological Review*, Nr. 59, 2011:86-108.
- Dezalay, Yves og Bryant G. Garth 1996: *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ellersgaard, C.H. og A.G. Larsen 2011. "Kulturel kapital blandt topdirektører i Danmark – En domineret kapitalform?". *Dansk Sociologi*, Nr. 3, 2011:9-29.
- Grønnegård Christensen, Jørgen 2007: "Forvaltningssystemet", i Grønnegård Christensen m.fl. (red.): *Det demokratiske system – valg, parlamentarisme og forvaltning*. Viborg: Academica.
- Hansen, Jens Arnholtz og Ole Hammerslev 2010: "Bourdieu og staten", i *Praktiske Grunde*, Nr. 1-2, 2010:11-31.

- Hartman, Michael 2007: *The Sociology of Elites*. London: Routledge.
- Hegelund, Susanne og Peter Mose 2011. *Javel, hr. minister*. København: Gyldendal.
- Hjellbrekke, J. og O. Korsnes 2003: "Le partonats nowegien": State vs. Market? Capital Structures, Oppositions and Political Position Taking in the Norwegian Field of Power". *Economic Sociology – European Electronic Newsletter*, Nr. 4, 2003:17-30.
- Hjellbrekke, J., og Korsnes, O. 2009: "At studere magtfuldet", i Hammerslev, Hansen og Willig (red.): *Refleksiv sociologi i praksis: Empiriske undersøgelser inspireret af Pierre Bourdieu*. København: Hans Reitzel.
- Jensen, H.N. og P.L. Olsen 2000: "De nye topembedsmænd: Topcheferes karriereforløb og ministeriers rekrutteringsmønstre", i Tim Knudsen (red.): *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Systime: Aarhus.
- Jensen, Lotte 2003: *Den store koordinator – finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Journalisten 2010: "Spindoktorernes nye karriereveje". *Journalisten*, 10. marts 2010. Signe Højgaard Nielsen og Jacob Albrecht.
- Knudsen, Tim 2007: *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København: Akademisk Forlag.
- Kuckartz, Udo 1991: "Ideal Types or Empirical Types? The Case of Max Webers Empirical Research". *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, Nr. 31, 1991:44-53.
- Lebaron, Frédéric 2008: "Central Bankers in the contemporary global field of power: a "social space" approach". *Sociological Review*, Nr. 56, 2008:122-144.
- Lebaron, Frédéric 2009: "How Bourdieu Quantified Bourdieu: The Geometric Modelling of Data", i Robson & Sanders (eds.): *Quantifying Theory: Pierre Bourdieu*. Springer Science.
- Le Roux, Brigitte 1999: "Analyse spécifique d'un nuage euclidien. Application à l'étude des questionnaires". *Mathématiques et Sciences humaines*, Nr. 37, 1999:65-83.
- Le Roux, Brigitte og Henry Rouanet 2004: *Geometric Data Analysis from Correspondence Analysis to Structured Data Analysis*. London: Kluwer.
- Le Roux, B.; H. Rouanet, M. Savage og A. Warde 2008: "Class and Cultural Division in the UK". *Sociology* 42, 2008:1049.
- Le Roux, Brigitte og Henry Rouanet 2010: *Multiple Correspondence Analysis*. London: Sage.
- Lind 2005: "Førbureaukratiske forvaltere", i Ronit og Rothstein (red.): *Den politiske forvaltning – historisk spor i nutidens bureaukrati*. Festskrift til Tim Knudsen. København: Forlaget Politiske Studier.
- Martin, John Levi 2003: "What is Field Theory?". *American Journal of Sociology*, Nr. 109, 2003:1-49.
- Mills, C. Wright 2000: *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Nissen, Christian S. 2009: *På ministerens vegne, at styre og lede i statens tjeneste, bidrag til fortællingen om styring og ledelse i statens departementer, styrelser og institutioner i sidste halvdel af det 20. århundrede*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Poulsen, Birgitte 2005: *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Prieur, Annick; Lennart Rosenlund og Jakob Skjøtt-Larsen 2008: "Cultural capital today: A case study from Denmark". *Poetics*, Nr. 36, 2008:45-71.
- Savage, M. og K. Williams 2008: "Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences". *Sociological Review*, Nr. 56, 2008:1-24.
- Scott, John 2008: "Modes of power and the re-conceptualization of elites". *Sociological Review*, Nr. 56, 2008:25-43.

Williams, G. og O. Filippakou 2010: "Higher education and UK elite formation in the twentieth century". *Higher Education*, Nr. 59, 2010:1-20.

**Tabel 5. Ministeriernes teoretiske prioritet og antal topembedsmænd i data**

| <b>Ministerium</b>     | <b>N</b> | <b>Prioritet</b> |
|------------------------|----------|------------------|
| Stat                   | 5        | A                |
| Finans                 | 11       | A                |
| Justits                | 10       | A                |
| Økonomi- og erhvervs   | 9        | A                |
| Udenrigs               | 7        | A (inkl. UVM)    |
| Beskæftigelses         | 8        | B                |
| Indenrigs- og sundheds | 7        | B                |
| Skatte                 | 6        | B                |
| Integrations           | 5        | B                |
| Forsvars               | 3        | B                |
| Transport              | 6        | C                |
| Kultur                 | 6        | C                |
| Landbrug               | 6        | C                |
| Miljø                  | 5        | C                |
| Social                 | 5        | C                |
| Undervisnings          | 5        | C                |
| Klima- og energi       | 5        | D                |
| Ligestilling           | 4        | D                |
| Videnskab              | 4        | D                |
| Kirke                  | 2        | D                |
| Udviklings             | 2        | D (inkl. UM)     |
| Total                  | 121      |                  |