



## Redaktion:

Eksterne redaktører: Jørgen Grønnegård Christensen

Intern redaktør: Lasse Lindekilde

Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderkov og Morten Valbjørn

## Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrecht Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

## © politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. oktober 2016

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto:politica@ps.au.dk)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 373 *Bo Smith og Jørgen Grønnegård Christensen*  
Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere
- 392 *Niels Fenger og Mette Kryger Gram*  
Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner
- 408 *Marius Ibsen og Niels Opstrup*  
Det kommunale skyggeliv
- 431 *Jørgen Grønnegård Christensen, Julie Grunnet Wang og Niels Opstrup*  
Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki
- 455 *Göran Sundström og Marja Lemne*  
Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron
- 481 *Kristoffer Kolltveit*  
Spenninger i det politisk-administrative systemet: Erfaringer fra Norge
- 497 Abstracts
- 500 Om forfatterne



Bo Smith og Jørgen Grønnegård Christensen

## Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere

Embedsmænd i de vesteuropæiske lande ser i udpræget grad sig selv som politiske. De arbejder tæt sammen med ministre og regeringer, når det gælder udvikling af ny politik og politikken gennemførelse. Samtidig arbejder de inden for rammerne af ministerielle kulturer, der er præget af en stærk forventning om, at de kan rette ind uden hierarkisk ordre- og kontrolstyring. Der er dog forskel på landene med hensyn til omfanget af politiske udnævnelser, men de er begrænsede og påvirker i disse lande ikke regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet.

Igen og igen er samspillet mellem politikere og embedsmænd oppe til debat. Det er og bliver en meget principiel problemstilling. Sagen er ikke desto mindre, at debatten først bliver politisk alvorlig, når anledningen er konkret. Det vil sige, når afsættet er en konkret sag, hvor nogen har tilstrækkelig magt til at rejse spørgsmålet, om samspillet i denne eller hin sag nu artede sig tilfredsstillende.

Der er to ting i dette. Den ene er, om deltagerne i samspillet, forvaltningens politikere og embedsmænd, i deres konkrete adfærd levede op til de forventninger, man har til dem. Den anden er, om de standarder af normativ karakter, der er sat, og som antages at gælde som forpligtende rettesnore, også bør gælde fremover.

Problemstillingen er aktualiseret af en række sager. Tag den såkaldte Christiania-sag, hvor justitsministeren over for Folketingets retsudvalg gav en begrundelse for at aflyse et planlagt besøg på Christiania, som ikke var i overensstemmelse med sandheden (Justitsministeriet, 2014). Tag skattesagen, hvis kerne var og bliver, om nogen i toppen af det skatteadministrative hierarki, det være sig ministeren eller en ledende embedsmand, havde blandet sig i en afgørelse, som vedrørte en vis Stephen Kinnock, hvis ægtefælle var oppositionsleder og statsministerkandidat (Skattesagskommissionen, 2014). Tag yderligere statsløsesagen, som havde to elementer: En retsstridig administrativ praksis, som havde stået på i en årrække, og da den bliver erkendt i forvaltningen, en sendrægtighed i revisionen af den ulovlige praksis (Statsløsekommissionen, 2015). Tag endelig den sag fra Odense Kommune, hvor forvaltningen på et grundlag, der viste sig ikke at være i overensstemmelse med de gældende regler, ændrede praksis i indsatsen over for udsatte børn og unge (BDO Kromann Reumert, 2015).

I disse – og en del andre sager – førte det først til en voldsom offentlig debat og iværksættelse af undersøgelser, som afdækkede aspekter af det faktiske forløb og vurderede ansvarsspørgsmålet ud fra retlige kriterier. Det førte også, før eller efter afslutningen af undersøgelserne, til brudte karrierer for såvel involverede ministre som ledende embedsmænd. De statslige sager førte endelig til selvransagelse i embedsværket: Var alt nu, som det burde være, når man tog gældende regler og normer i betragtning? Og var de regler og normer, der gjaldt, på højde med de krav, man i en demokratisk retsstat bør stille til et embedsværk, som fungerer i et endog meget tæt samspil med forvaltningens politiske ledelse?

Første reaktion kom fra Statsministeriets departementschef Christian Kettel Thomsen, der i et interview gjorde gældende, at man nødvendigvis måtte reagere, når flere undersøgelser med kort tids mellemrum var sat i gang for at afdække sagsforløb som de beskrevne (Bøgelund, 2014). Den anden kom, da DJØF nedsatte et udvalg med den opgave at undersøge og vurdere samspillet mellem politikere og embedsmænd i nutidens danske forvaltning (Bo Smith-udvalget, 2015). Og den tredje kom da regeringen i efteråret 2015 lancerede Kodex VII som en autoritativ formulering af ”syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen” (Moderniseringsstyrelsen, 2015).

## Demokrati og bureaukrati

Der er intet specielt dansk ved den beskrevne problemstilling. Den er central i alle demokratiske lande. Der er heller ikke noget nyt i den. Den er og bliver vigtig for folkestyrets funktion. Det er også en problemstilling, som løbende vækker forskningsinteresse. Der er derfor en omfattende og international litteratur om emnet. Denne artikel relaterer den danske problemstilling til den internationale forskning om samspillet mellem politikere og embedsmænd.

Umiddelbart er det et simpelt problem. Den demokratiske styreform forudsætter en politisk ledelse, som gennem frie og lige valg har erhvervet et mandat fra vælgerne. Politikernes demokratiske mandat er dobbelt. Den politiske ledelse har en vigtig rolle, når det gælder formningen af både den fremtidige politik og politikken gennemførelse. Demokratiet bygger samtidig på retsstatslige og forfatningsmæssige principper. I det ligger et krav om lovmæssig forvaltning. Det omfatter også den politiske ledelse. Den skal, når det gælder politikken gennemførelse, holde sig på lovens grund. Den skal, når det gælder udformningen af fremtidig politik, respektere forskrifter og normer, som tilsigter at sikre, at politikken bliver til på en måde og et grundlag, som ikke undergraver folkestyret. I praksis er det yderligere sådan, at den politiske ledelse i form af regeringer og ministre, kommunalbestyrelser og borgmestre ikke kan løse disse

hver for sig store opgaver alene. Den må have en forvaltningsorganisation og et embedsværk, som bistår den, når det gælder politikken udformning, og som disponerer på dens vegne, når det gælder politikken gennemførelse.

Med denne tilføjelse bliver det åbenbart, at samspillet mellem politikere og embedsmænd rejser spørgsmål, som er nok så komplekse i praksis, og som er grundlæggende for både folkestyrets og forvaltningens funktion. Hvordan indretter man en forvaltning og et embedsværk,

- som effektivt og loyalt understøtter og bistår den politiske ledelse, der nyder demokratisk legitimitet?
- som sikrer respekten for retsstatslige og forfatningsmæssige principper i situationer, hvor den politiske ledelse oplever en tilskyndelse til at se bort fra dem?

Svarene på disse spørgsmål har historisk været ret forskellige. Man kan grundlæggende sondre mellem lande, hvor de demokratiske institutioner som i USA udviklede sig tidligt og i en situation, hvor man ikke havde ansatsen til et professionelt embedsværk. Løsningen var her en politisk ledelse af forvaltningen. Den underlagde forvaltningen en stærk demokratisk kontrol, der gav ledelsen frie hænder til at indrette og bemane forvaltningen på en måde, som sikrede politisk kontrol over den. Man fik derfor en forvaltning, som var kontrolleret af partierne og ”de politiske maskiner” knyttet til dem. Det indebar politiske udnævnelser og partimæssig patronage, hvor embeder ikke bare i forvaltningen, men hele den offentlige sektor blev fordelt af det parti, som aktuelt havde vundet magten gennem et demokratisk valg.

I Vesteuropa var det historiske udgangspunkt anderledes. De europæiske monarkier havde gradvis opbygget professionelle bureaukratier, hvortil rekrutteringen i stigende omfang var meritbaseret. Demokratiet fulgte senere. En politisk ledelse med rod i parlamentariske institutioner overtog det ledelsesmæssige ansvar for en forvaltning, hvis embedsmænd i høj grad havde haft en selvstændig magtbase. Deres legitimitet var ikke afledt af demokratiske principper, men derimod af embedernes retlige og faglige kompetence.

Med denne forskel har diskussionen om samspillet mellem politikere og embedsmænd haft forskellige udgangspunkter. I USA har spørgsmålet fra det 19. århundrede og fremad været, hvordan man sikrede sig mod folkevalgte politikeres vilkårlige og partiske forvaltning. Svaret har været bestræbelser på at begrænse politiske udnævnelser til poster i administrationen og at erstatte dem med et meritbureaukrati. Det er i nogle varianter udformet sådan, at rekrutterings- og forfremmelsesmyndigheden er lagt i hænderne på uafhængige Civil Service Commissions. I de vesteuropæiske lande har spørgsmålet derimod

været, hvordan man sikrede sig en effektiv politisk ledelse af forvaltningen og dens tjenestemænd. Svaret har været foranstaltninger, som bidrog til fremme af embedsmændenes politiske lydhørhed, herunder spørgsmålet om man skulle rekruttere efter partipolitiske kriterier til visse poster i forvaltningen. Den diskussion åbnede allerede Max Weber, da han pegede på risikoen for en bureaukratisk magtkoncentration, hvis man fastholdt den tidlige parlamentarismes praksis med embedsmænd på ministerposterne (Weber, 1918).

Med en spidsformulering har det amerikanske problem således været, i hvilket omfang man kunne sætte et meritbaseret embedsværk ind som dydens vogtere i forhold til demokratisk valgte politikere, hvis magtfuldkommenhed skabte en partisk og vilkårlig forvaltning. Tilsvarende spidsformuleret har det vesteuropæiske problem været, hvordan de folkevalgte politikere, der på demokratisk vis havde overtaget magten, kunne undgå at se den samme magt undergravet af en urørlig embedsstand. Det er imidlertid netop spidsformuleringer. Den demokratiske udvikling i de forgangne mere end 100 år har medført en betydelig grad af konvergens mellem systemerne. De er på ingen måde blevet ens, men systemerne i disse lande fremstår generelt som meritbureaukratier med varierende indslag af udnævnelser baseret på partipolitiske kriterier.

Deres udvikling fra to forskellige udgangspunkter betyder også, at det i systemer af begge typer har været vigtigt, hvordan embedsmændene opfatter deres egen rolle i forhold til den politiske ledelse og i forhold til politik i det hele taget, og hvordan man balancerer det demokratiske krav om politisk lydhørhed over for et embedsværk, som er underdanigt. Det skal i sidstnævnte sammenhæng understreges, at den internationale litteratur sætter grænser for, hvor langt man på empirisk grundlag kan gå i belysningen af det sidste spørgsmål. Det er væsentligt, fordi det i den danske praktiske og videnskabelige beskæftigelse med problemstillingen, har været en kerneproblemstilling, hvordan embedsmændene håndterer lydhørhedskravet over for krav om lovlighed, faglighed og sandhed.

## Embedsmænd og politik

Et gennemgående tema i litteraturen har siden det 19. århundrede været spørgsmålet om, hvorvidt politik og administration kunne og burde adskilles fra hinanden. Synspunkterne var og er stærkt varierende. Det gælder også med hensyn til, om forholdet mellem politik og administration har ændret sig over tid. Der er dem, der ser en fortid for sig, hvor de to aktiviteter var forbeholdt henholdsvis politikere og embedsmænd, men som nu ser en tendens til, at politikken har fået overtaget i forhold til forvaltningen med dens stærke ikke mindst juridiske faglighed og politiske neutralitet. Stiller man det sådan op, er

der tale om et sædernes forfald. Andre dele af litteraturen peger derimod på, at der i politiske systemer, som kombinerer en forvaltning og en offentlig sektor af bare nogen størrelse med en demokratisk forankret og politisk ledet forvaltning, nødvendigvis er et meget tæt samspil mellem forvaltningens politikere og dens embedsmænd (Kaufman, 1956, 2001; Svava, 2001). Det er for dem en empirisk konstatering, og spørgsmålet er, hvordan embedsmændene definerer deres egen rolle i forhold til politikerne og den politiske proces:

- Er de passive og restriktive i deres samspil med den politiske ledelse?
- Eller engagerer de sig aktivt og lydhørt i bistand og rådgivning af deres politiske chefer?

De spørgsmål er belyst gennem adskillige empiriske analyser, som er gennemført siden 1970'erne. Nogle er landeanalyser. De har i høj grad bidraget til at udvikle og raffinere forskningen på området. Således har B. Guy Peters og Jon Pierres (2004) antologi været med til at sætte dagsordenen for forskningen efter årtusindskiftet. Tilsvarende er der såvel lidt ældre (se fx Christensen, 1980; Mayntz og Scharpf, 1975; Suleiman, 1974; Vinde og Petri, 1975) som nutidige studier, som i dybden beskæftiger sig med problemstillingen i enkeltlande (se fx Döhler, 2005; Premfors og Sundström, 2007; Rhodes, 2011; Rouban, 1998). Der foreligger også to store komparative analyser. Det er dem, som det følgende bygger på. Det er yderligere sådan, at det ene projekt beskæftigede sig med rolleopfattelsen hos embedsmænd i landenes centraladministration, det andet med forholdene i de kommunale forvaltninger i en række lande. Der var i begge tilfælde tale om stort anlagte kvantitative studier baseret på interview og spørgeskemaer.

Et nøglebegreb er her lydhørhed (responsiveness). Politisk lydhøre embedsmænd reagerer ikke bare på tjenstlige ordrer fra deres politisk foresatte. De lever sig ind i politikernes intentioner og ønsker og søger gennem bistand og rådgivning at fremme de mål, som den politiske ledelse arbejder ud fra. Den politisk lydhøre embedsmand har således forpligtelser, der rækker ud over undladelsen af handlinger, der er forkerte (Putnam, 1973: 258). Det blev fastslået tidligt, da den tysk-amerikanske politolog C.J. Friedrich skrev: "Den embedsmand, der undlader at handle, er lige så ansvarlig som den, der foretager en handling, som er forkert; gennemsnitsvælgeren vil helt sikkert kritisere regeringen lige så skrappt for det ene som det andet" (1940: 2).

Friedrich satte med evigaktuel træfsikkerhed scenen, i hvert fald i et regeringsperspektiv. Spørgsmålet har for den empiriske forskning været, i hvilket omfang embedsmænd definerer deres rolle på en måde, som sætter dem i stand til at leve op til den politiske lydhørhedsforventning. Tre amerikanske for-

skere (Joel Aberbach, Robert Putnam og Bert Rockman) satte sig i 1970'erne for at kortlægge dette systematisk. I samarbejde med europæiske politologer blev der indsamlet interview- og spørgeskemadata i Frankrig, Holland, Italien, Storbritannien, Sverige og Vesttyskland samt USA. Der blev yderligere i 1980'erne og igen ved årtusindskiftet foretaget opfølgende analyser i nogle af landene. Vi har således sammenlignelige oplysninger om centraladministrative embedsmænds rolleopfattelser, som de tog sig ud i de tidlige 1970'ere, og som de udviklede sig gennem 1980'erne frem til årtusindskiftet. Tabel 1 indeholder en sammenfatning af analyserne.

*Tabel 1: Centraladministrative embedsmænds rolleopfattelser 1970-2000. Udvalgte vestlige lande*

| Rollebilleder   | Logik   | Evidens  |
|---|---|--|
| Rollebillede 1<br>Adskillelsen af administration og politik | Politik og administration som adskilte sfærer: Politikere formulerer politikken, embedsmænd gennemfører den.  | 1. Er der et dominerende rollebillede? Ikke fuldstændigt, men det mest fremherskende rollebillede er den politiske embedsmands.  |
| Rollebillede 2<br>Administrativ og politisk rationalitet    | Embedsmænd bidrager til den politiske beslutningsproces med fakta og faglige analyser; politikere forhandler sig til løsninger, som sikrer tilslutning.   | 2. Er der nationale forskelle? Ja, den politiske embedsmand afspejler i langt højere grad rolleopfattelsen i de nordvesteuropæiske centraladministrationer og USA end i Sydeuropa.   |
| Rollebillede 3<br>Den politiske embedsmand                  | Embedsmændene indgår i tæt samspil med politisk ledelse og bistår og rådgiver den lydhorrt med det sigte at fremme den siddende ledelses politik.   | 3. Har der været en udvikling i retning af hybriden? Nej.  |
| Rollebillede 4<br>Den administrativ-politiske hybrid        | Embedsmands- og politikerrollen er smeltet sammen, så aktører i embedsmandsstillinger arbejder for politisk fremme af projekter, som de finder rigtige, og så aktører i politiske positioner engagerer sig i politikens administrative gennemførelse. | 4. Gør det en forskel, om der til visse poster sker politiske udnævnelser? Ja, meritembedsmænd, som arbejder i forvaltninger, hvor besættelsen af ledende embedsmandsposter er politiseret, trækker sig i nogen grad tilbage fra rollebillede 3. |

Analysens krumtap er såkaldte rollebilleder (*images*), der fremstår som idealtypiske konstruktioner (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981: 4-23). De tre første rollebilleder tager udgangspunkt i de klassiske teoretiske, det være sig

positive eller normative, diskussioner om forholdet mellem politik og administration, politikere og embedsmænd. Det er som nævnt diskussioner, som har fundet sted siden det 19. århundrede. Logikken bag dem er ganske forskellig. På den ene side er rollebilleder, som betoner adskillelsen af politik og forvaltning. Rollebillede 1 betoner således embedsmændenes og forvaltningens opgave som forvaltning og gennemførelse af politikernes beslutninger, typisk truffet i lovsform. Rollebillede 2 ser embedsmændene som leverandører af fagligt-saglige oplæg til politikere. Deres rationalitet er en anden end den handlingsgestaltende, forhandlende og mobiliserende politikere. Over begge roller er der en renfærdig ubesmittethed, og i rollebillede 2 ligger tilmed opfattelsen af embedsmændene som ikke bare saglighedens instrumentalister, men statens lig almenvellets garanter. Rollebillede 3 viser derimod den politiske embedsmand, der aktivt og lydhorrt bistår og rådgiver politikere uden på nogen måde selv at træde ind i politikerrollen (Aberbach og Rockman, 1988: 3).

Der var forskel på embedsmændenes rolleopfattelser i de deltagende lande. Samtidig var den på tværs af landene mest udbredte rolleopfattelse den politiske embedsmand, som med råd og dåd arbejdede for at lette vejen for regering og ministre. Variationen kom ind i billedet, fordi denne rolleopfattelse var meget fremtrædende i de nordvesteuropæiske lande (Frankrig, Holland, Storbritannien, Sverige og Vesttyskland), men ikke i Italien, det eneste sydeuropæiske land i undersøgelsen. Det beskriver en virkelighed, der ligger langt fra klassiske forestillinger om enten adskillelsen af politik og administration eller de saglige, helhedstænkende embedsmænd over for de kalkulerende politikere. Det kan have været anderledes i fortiden, om end andre analyser som nævnt er skeptiske over for påstanden om en tilstand, hvor politik og forvaltning var uforbundne.

Den første analysebølge byggede på svar fra dels embedsmænd, som allerede var placeret i topstillinger, dels embedsmænd, som man i de respektive forvaltninger tippede en karriere. I denne gruppe af embedsmænd på vej op kunne forskerholdet identificere et fjerde rollebillede, som de døbte den politisk-administrative hybrid. Her smeltede politiker- og embedsmandsrollen sammen. Disse forventede fremtidens mænd så ikke bare sig selv som fødselshjælpere for politikernes projekter, men som dem, der aktivt fostrede og formede de programmer, som skulle bære fremtidens offentlige og reformorienterede politik. Observationen dannede grundlag for en hypotese, som forudsagde embedsmands- og politikerrollens sammensmeltning i en fjerde og hidtil ukendt administrativ-politisk hybrid. Det viste sig bare ikke at holde. Da forskerne gentog dataindsamlingen var der intet spor af 70'ernes hybrid blandt topcheferne. Det, der derimod stod, var rollebilledet med den politiske embedsmand,

der løste sine opgaver i tæt samspil med og for forvaltningens politiske ledelse (Aberbach og Rockman, 1988; Governance, 2003; Peters og Pierre, 2004).

En standende diskussion har været spørgsmålet om embedsapparatus politisering i en mere snæver forstand. Der er her tale om en tilrettelæggelse af udnævnelses- og forfremmelsespolitikken, hvor ”politiske kriterier erstatter meritkriterier for udvælgelse, fastholdelse, forfremmelse, belønning og disciplinering af medlemmer af embedsværket” (Peters og Pierre, 2004: 2). I Aberbach-projektet var problemstillingen ikke fremtrædende. Men de noterer forskellen mellem landene uden at sige noget om, hvad den måtte indebære for embedsmændenes rolleopfattelse, og også uden at sige noget om, hvorvidt udviklingen trækker i retning af en større eller mindre politisering. Kombineret med anden empirisk litteratur kan man dog fastslå to forhold:

1. Der er ikke entydige forskelle med hensyn til den styrke, hvormed rollebillederne fremstår i lande, der før som nu havde rene meritssystemer (Holland og England), og lande, hvor der er en vis politisering af personalepolitikken (Sverige og Vesttyskland). Det gælder også Frankrig, hvor embedsværk og politikerklasse traditionelt er flettet tæt sammen på en måde, der lige så meget ligner en bureaukratisering af politikken som en politisering af bureaukratiet.
2. I organisationer, hvor besættelsen af ledelsesposterne i højere grad er politiseret ifølge Peters- og Pierre-definitionen, tenderer karriereembedsmændene at trække sig tilbage til rollebillede 1 og 2, hvor de holder sig fra de politiske embedsmænds meget direkte engagement i rådgivningen af den politiske ledelse på regeringsniveau. Det kommer for eksempel til syne i Sverige, hvor der er forskel mellem graden af politisering i de enkelte departementer, og hvor embedsmændene i mindre politiserede departementer i højere grad ser sig selv som politiske embedsmænd i overensstemmelse med rolle billede 3 (Aberbach, 2003; Ribbhagen, 2011; Premfors og Sundström, 2007: 127-153; Niklasson og Christiansen, 2012). Det er i tråd hermed, at embedsmænd i det stærkt politiserede italienske embedsværk ifølge analyserne er fremmedgjorte i forhold til rollen som politiske embedsmænd, hvad Putnam med nogen undren noterer sig i en tidlig analyse (Putnam, 1973: 280-281; cf. Dahlström, 2009; Christiansen, Niklasson og Öberg, 2016).

Den anden store komparative analyse vedrører samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne (Mouritzen og Svava, 2002). Grundlaget er igen spørgeskemadata, men indsamlet i 1990'erne blandt kommunaldirektører i 14 vestlige lande. Der er dog forskelle i udformningen af de rolleopfattelser,

som kommunaldirektørerne blev bedt om at forholde sig til, ligesom der er betydelige terminologiske forskelle. Endelig gør de mange lande og de ret forskellige indretninger af de kommunale styreformer analysen kompleks. Det er ikke desto mindre analyser, som bevæger sig inden for samme analytiske og normative univers. Det er derfor forsvarligt at sammenligne. Det sker med udgangspunkt i tabel 2.

*Tabel 2: Rolleopfattelsen blandt kommunaldirektører 1995-97. Udvalgte vestlige lande*

| Rollebilleder  | Logik  | Evidens   |
|--|--|---|
| Kommunaldirektøren som politisk agent for borgmesteren             | Politik og administration adskilte sfærer: Politikere sætter kursen, og kommunaldirektører bistår på borgmesterens bestilling. | 1. Er der et dominerende rollebillede? Ikke fuldstændigt, men det mest fremherskende rollebillede er den politiske embedsmænds.   |
| Kommunaldirektøren som fagligt-professionel agent for borgmesteren | Kommunaldirektørerne bidrager aktivt til politisk innovation gennem fagligt-professionel policy-analyse,                       | 2. Er der nationale forskelle? Ja, den politiske embedsmænd afspejler i højere grad rolleopfattelsen i nordvesteuropæiske og visse amerikanske kommuner end i syd-europæiske.   |
| Den politiske kommunaldirektør                                     | Politik udvikles i et tæt samspil mellem borgmester og kommunaldirektør.   | 3. Kan man sige noget om, hvad der betinger styrken af kommunaldirektørernes position? Ja, borgmestrene, som udøver et stærkt lederskab, skaber også plads for stærke kommunaldirektører, når det gælder policy-innovation. |
| Kommunaldirektøren som uafhængig politisk aktør                    | Kommunaldirektøren spiller aktiv rolle som politisk dagsordensætter og forandringsagent.                                       |   |

Mouritzen og Svava arbejder således også med fire rollebilleder. De er beslægtede, men ikke identiske. Forskellen ligger først og fremmest i, at Aberbach-projektet interesserede sig for samspillet mellem den centrale forvaltningens politiske ledelse og de øverste embedsmænd i almindelighed. Det var embedsmændenes inddragelse i og deres holdning til inddragelsen i processer, hvor den politiske ledelse var aktiv, som de kortlagde, i terminologien deres tolerance for politik (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981: 220-227). Mouritzen og Svava har et managementorienteret ledelses- og policyfokus. Det er kommunaldirektørernes, altså igen de øverste embedsmænds opfattelse af deres egen rolle i forhold til den politiske ledelse (borgmesteren), som de har kortlagt, men kun i relation til udvikling af ny politik. Men de fire rollebilleder, som de identificerer, svarer



i meget høj grad til dem, som er sammenfattet i tabel 1. De sonderer for det første mellem kommunaldirektører, som ser politik og forvaltning som adskilte sfærer med kommunaldirektøren i en tjenende funktion og den mere teknokratiske kommunaldirektørrolle som embedsmanden, der på fagligt-professionelle præmisser leverer fagligt bæredygtige løsninger til den politiske ledelse, som derefter bærer sagerne ind i den politiske proces. For det andet identificerer de også en kommunaldirektørrolle for politiske embedsmænd. I lighed med deres centraladministrative kolleger arbejder de i et tæt, men rolleadskilt samspil med borgmestrene. Den politiske embedsmand er samtidig det mest udbredte rollebillede blandt kommunaldirektørerne. Men også i den kommunale verden er der topembedsmænd med rollebilleder, der udviser traditionelle forestillinger om en arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd. Disse embedsmænd er dog i lighed med de politisk-administrative hybrider på centraladministrativt niveau undtagelser.

Kommunaldirektøranalysen har et aspekt med, som ikke indgik i den centraladministrative analyse. Det er sammenhængen mellem den rolle, som den politiske ledelse spiller, og den rolle, som de ledende embedsmænd spiller. Det viser sig, at kommunaldirektører, som står over for politisk stærke borgmestre, i praksis læner sig op ad borgmestrenes position og ad den vej placerer sig selv i en rolle, hvor de kan få indflydelse på kommunernes politikudvikling. Iagttagelsen understøtter en generel konklusion på tværs af de store komparative projekter: Forvaltningens politiske ledelse og dens embedsmænd udgør i vestlige demokratier i høj grad komplementære arbejdsfællesskaber.

### Hierarkisk myndighed og organisatorisk socialisering

Både de centraladministrative og de kommunale analyser koncentrerer sig om samspillet mellem forvaltningens politiske ledelse og dens ledende embedsmænd. Det samme gælder de mange andre undersøgelser, som er gennemført fra 1970'erne og fremad, men som fortrinsvis beskæftiger sig med forholdene i enkeltlande. Deres konklusioner passer dog ind i det mønster, der er tegnet ovenfor (jf. oversigten i Christensen, 2012b: 141-146). Forvaltningen består imidlertid af store organisationer, der næsten undtagelsesfrit er organiseret som hierarkier med over- og underordnede og dertil hørende tjenstlige myndigheds- og kontrolsystemer – og en politisk ledelse i toppen. Samtidig er det direkte samspil mellem politisk ledelse og embedsmænd koncentreret i toppen af det administrative hierarki. Men forvaltningens administrative ledelse løser i praksis deres opgaver med bistand fra og i tæt samspil med underordnede chefer og sagsbehandlere. Det gælder også varetagelsen af politiske bistands- og rådgivningsopgaver i forhold til borgmestre og ministre.

Ud fra en formel betragtning er det nærliggende at se samspillet som bestemt af det hierarkiske over- og underordningsforhold. Cheferne stiller opgaver, rekvirerer notater og indstillinger samt bidrag til beslutninger, der i sidste instans bliver til i et tæt samspil mellem de chefer, som står for den direkte politikerbetjening, og den politiske ledelse. Denne formelle betragtningsmåde lægger op til en sondring mellem politik og administration, som er lige så skarpskåren som den klassiske tvedeling af politik og forvaltning som adskilte sfærer. Snittet er blot lagt et eller flere niveauer under de politiske embedsmænd, som ovenfor blev beskrevet som den hyppigst forekommende embedsmandstype i vestlige demokratier. Er dette udgangspunktet, skal man altså forvente sagsbehandlere og chefer på mellemniveauet, som handler efter direktiver, der udtømmende definerer de politiske præmisser, som forvaltningen arbejder ud fra i en given kontekst. Man skal ydermere forvente en hierarkiseret sagsgang, hvor foresatte retter og filer indstillinger til, som de modtager fra deres underordnede enheder og medarbejdere, således at de kommer til at flugte med øjeblikkets politiske linje. Det er en tung proces, men sindbilledet på det klassiske offentlige bureaukrati. Spørgsmålet er, om det er sådan, at offentlige forvaltningsorganisationer arbejder.

En analyse af norsk centraladministration sætter os i stand til at sige noget velbegrunder om det. Den bygger i lighed med de andre undersøgelser, som er gennemgået her, på en omfattende spørgeskemaundersøgelse, der i dette tilfælde blev gennemført i 1970'erne, men som delvis er fulgt op siden, uden at det rækker ved konklusionerne (Lægneid og Olsen, 1978). Undersøgelsen havde blandt andet til formål at kortlægge, hvad der betinger embedsmændenes adfærd. Til det formål arbejdede forfatterne med hypoteser om, at det var embedsmændenes sociale baggrund, deres forudgående uddannelse eller alternativt den tjenstlige udøvelse og endelig den kontrol, som formelt er knyttet til ministeriernes hierarkiske organisering.

Det var dog kun i mindre omfang forhold som disse, der spillede ind, når embedsmændene stod over for en stille opgave. Der var langt snarere tale om embedsmændenes indlevelse eller socialisering i ikke bare bestemte roller, men også i orienteringsmønstre, som satte dem i stand til at forudskikke de forventninger, der mødte dem i givne sammenhænge. Det var klart en socialisering og forventningsafstemning, som fandt sted inden for hierarkiet; men den var ikke i nogen udpræget grad baseret på tjenstlige ordrer og efterfølgende kontrol og korrektion oppefra og ned. Det betød også, at de konflikter, som man kunne forestille sig mellem en politisk agerende ledelse og medarbejdere, som var placeret på afstand af den politiske ledelse, ikke var fremtrædende. Embedsmændene arbejdede altså inden for en organisationskultur, som tunede dem til

politisk lydhørhed. I det omfang sådanne konflikter forekom, blev de slet ikke løst ved indgreb oppefra, men snarere ved, at embedsmænd, som distancerede sig fra de forventninger, der var lagt ned over embedsværket, trak sig fra den igangværende karriere og søgte ansættelse andetsteds; det kunne være i et andet ministerium eller i en anden myndighed (Lægneid og Olsen, 1978: 106-130).

Så den samlede konklusion er, at ”variationerne i embedsmændenes tanke-mønstre først og fremmest må forstås ud fra deres bureaukratiske biografi, placering i forvaltningsstrukturen og deres kontaktflader til omgivelserne” (Lægneid og Olsen, 1978: 181). Det er en konklusion møntet på norsk central-administration. Den er i lighed med de mønstre, der gælder i andre landes centrale og kommunale forvaltninger, præget af et ubesværet samspil mellem politisk ledelse og embedsmænd, hvor kontakten til politikerne går gennem de ledende embedsmænd. Trods toptyngden udgør det formelle hierarki dog først og fremmest rammen for en socialisering, der lægger mere vægt på indlevet lydhørhed end tjenstlig lydighed.

### Danske embedsmænd i det moderne folkestyre

Der er, cf. Kolltveit (2016), klare lighedstræk mellem norsk og dansk forvaltningstradition. De er historisk nedarvede, og såvel embedsværkets indretning som den administrative organisering ligger tæt op ad hinanden. Den grundlæggende forskel er, at Norge har politiske udnævnelser til en række stillinger, hvor Danmark har et rent meritbureaukrati. På dette ene punkt minder Norge mere om Sverige, men spørgsmålet forbliver, jf. nedenfor, hvor stor betydningen af denne forskel mellem de tre lande egentlig er (cf. Sundström og Lemne, 2016; Kolltveit, 2016).

De konklusioner, som den internationale forskning leder frem til, gælder også Danmark. Samspillet mellem danske politikere og danske embedsmænd fremstår også som relativt gnidningsfrit med embedsmænd, som engagerer sig i en tæt politisk bistand og rådgivning og regeringer og ministre, borgmestre og kommunale råd, som accepterer og værdsætter denne indsats. Det afspejler en række undersøgelser og rapporter, og det har i modsætning til andre lande også været genstand for udredning i officielt udvalgsregi. Tråden fra disse undersøgelser bliver taget op i andre artikler i dette nummer.

Det særlige ved den intense danske interesse for samspilsproblematikken er, at den i modsætning til de internationale undersøgelser mere eksplicit har beskæftiget sig med forholdet mellem det lydhørskrav, som den politiske embedsmand i Aberbach-projektets forstand lever op til, og så de bånd, der er lagt på den politiske og forvaltningsmæssige magt- og myndighedsudøvelse i en retsstat. Det er ikke sådan, at problemstillingen er fraværende i den internationale

litteratur. Den er snarere underforstået som en begrænsning, der selvfølgelig gælder, og som selvfølgelig nyder respekt. Det er derfor kun i amerikansk politologisk og normativ litteratur, at problemstillingen kommer op til overfladen. Baggrunden er udviklingen siden det 19. århundrede og den konstante diskussion om styrker og svagheder ved henholdsvis meritbureaukratiet og et system, hvor udvælgelseskriterierne er politiske. Det har ført til indførelsen af frugtbar specifikation af, hvad der ligger i lydhørhedsbegrebet, og hvilke grænser der de jure og de facto, normativt og positivt gælder og må gælde for embedsmændenes lydhørhed i et velfungerende folkestyre.

Diskussionen blev åbnet af Herbert A. Kaufman (1956) for årtier siden. Han introducerede begrebet neutral kompetence som betegnelsen for en af flere konkurrerende værdier for forvaltningen. Neutral kompetence blev defineret som en kerneværdi, hvor vægten lå på ”regeringsapparatets faglige kapacitet, som satte det i stand at arbejde ud fra udtrykkelige, objektive standarder frem for at orientere sig mod personlige eller partipolitiske eller helt andre bindinger og loyaliteter” (Kaufman, 1956: 1060). I Kaufmans analyse stod denne normative fordring over for konkurrerende værdier som politisk repræsentativitet, henholdsvis embedsværkets underordnelse i forhold til en stærkt politisk ledelse af forvaltningsapparatet gennem præsidentembedet. Diskussionen er holdt i live den dag i dag. Den er nu sublimeret i sondringen mellem neutral kompetence som defineret ovenfor og responsiv kompetence, som sætter kravet om embedsværkets politiske lydhørhed over kravet om neutral og faglig kompetence (Jones og Williams, 2008). I denne modstilling synes de retlige restriktioner på forvaltningens myndighedsudøvelse begrænset, fordi de amerikanske domstole angiveligt ”i stigende grad har haft tendens til at acceptere myndighedernes sagsfremstillinger og således begrænset deres kontrol til kompetence- og procedurespørgsmål” (Kaufman, 1956: 1063).

Disse begrebsmæssige sondringer er klart blevet til i en anden kontekst end den dansk-vesteuropæiske. Men den tager fat i den samme problemstilling, som gennem årtier har udgjort kernen i danske analyser og overvejelser: Hvordan håndterer gode og ansvarlige embedsmænd politikernes legitime krav om politisk lydhørhed i bistand og rådgivning, politikudvikling og politikgennemførelse over for lige så legitime krav om, at politikere og embedsmænd holder sig på lovens grund, forbereder og beslutter sig på et lodigt fagligt grundlag og præsenterer deres præmisser på et sandfærdigt grundlag, hvad enten det handler om at promovere egen politik eller at svare på kritiske spørgsmål? Er der normer herfor, og er det normer, der nyder respekt?

## God regerings- og forvaltningsførelse

I den intense amerikanske debat om forholdet mellem neutral og responsiv kompetence ligger en implicit påstand om, at den første mere effektivt fremmer god regerings- og forvaltningsførelse. Det er i høj grad en normativ diskussion, men det er også en problemstilling, som lader sig belyse empirisk. Den bliver her delt op i to delspørgsmål:

- Hvordan klarer de vesteuropæiske lande, som har embedsværk, hvis ledende embedsmænd optræder som politiske i den forstand, det er omtalt ovenfor, sig i forhold til andre lande, når det gælder regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet?
- I hvilket omfang betyder balancen mellem merit- og politiske udnævnelser noget for regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet?
- Siden 1990'erne har der inden for den politologiske og økonomiske forskning været en stærk interesse for det, man benævner god regerings- og forvaltningsførelse (*good governance*). Verdensbanken definerer regerings- og forvaltningsførelse (*governance*) som ”de traditioner og institutioner, hvorigennem et land udøver myndighed. Det omfatter (a) den proces, gennem hvilken regeringerne vælges, overvåges og udskiftes; (b) regeringers kapacitet til effektivt at formulere ansvarlig (*sound*) politik; og (c) borgernes såvel som statens respekt for de institutioner, som regulerer økonomiske og sociale samspil mellem dem” (Kaufmann, Kraay og Mastruzzi, 2009). Definitionen udgør afsættet for konstruktionen af indeks, der måler kvaliteten af regerings- og forvaltningsførelsen. Kvalitetsbegrebet har flere dimensioner, men tre indeks har særlig relevans her (jf. Bo Smith-udvalget, 2015: 192):
  - Regeringseffektivitet, som dækker forhold som embedsværkets kvalitet og uafhængighed over for politisk pression, kvaliteten af politikformulering og politikgennemførelse og troværdigheden af regeringens bindinger i så henseende.
  - Lovmæssig forvaltning, som dækker borgeres og virksomheders tiltro til og indordning under samfundets love og især respekten for indgåede kontrakter og ejendomsrettigheder samt politiets og domstolenes kvalitet.
  - Korruptionskontrol, som dækker, i hvilket omfang offentlig myndighed udøves for privat vindings skyld, og i hvilket omfang offentlige myndigheder opererer som instrumenter for eliter og private interesser.

Bestræbelserne på at udvikle systematiske mål for regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet skal ses i et udviklingsperspektiv. Spørgsmålet har været, om man kan sige noget om sammenhængen mellem de institutionelle karakteristika, som fremmer henholdsvis økonomisk og social udvikling og regerings- og

forvaltningsførelse af høj kvalitet (Fukuyama, 2014). Det er en omfattende og kompliceret problemstilling, hvortil der også knytter sig en række metodiske problemer (Christensen, 2012a, 2015). Her belyser vi i tabel 3 udelukkende, hvordan de vesteuropæiske demokratiers regerings- og forvaltningssystemer klarer sig sammenlignet med andre lande i verden. Tabellen tjener først og fremmest til at perspektivere diskussionen om konsekvenserne af de variationer i politisk-administrativt samspil og rekrutteringsformer, som man finder i de vesteuropæiske lande. For dyberegående behandlinger henvises til den litteratur, der er refereret i dette afsnit.

Tabel 3: Regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet i udvalgte vesteuropæiske lande med et tæt samspil mellem forvaltningens politiske ledelse og embedsværket. 2014. Percentiler

|                | Regerings-effektivitet | Lovmæssig forvaltning | Korruptionskontrol |
|----------------|------------------------|-----------------------|--------------------|
| Danmark        | 96,2                   | 99,5                  | 99,5               |
| Frankrig       | 88,9                   | 88,5                  | 88,0               |
| Holland        | 97,6                   | 97,1                  | 95,7               |
| Norge          | 96,6                   | 99,0                  | 99,0               |
| Storbritannien | 92,8                   | 94,2                  | 92,8               |
| Sverige        | 95,7                   | 97,6                  | 97,6               |
| Tyskland       | 94,7                   | 93,3                  | 94,7               |

Note: Percentilerne angiver, hvor stor en procentdel af de i alt 215 lande der rangerer under de lande, hvis scorer er anført i tabellen.

Kilde: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (8. januar, 2016).

Et fællestræk ved de vesteuropæiske demokratier, hvis embedsværk har været genstand for analyse i de store komparative projekter, er, at deres embedsmænd, og i særlig grad dem på de øverste poster, arbejder i et særdeles tæt samspil med forvaltningernes politiske ledelse. De blev derfor benævnt politiske embedsmænd, uanset om de var rekrutteret på merit- eller partipolitisk basis. Tabellen viser landenes rangering i forhold til de i alt 215 lande, der indgår i opgørelsen, idet indeksværdierne er percentiler, der angiver, hvor stor en procentdel af de resterende lande, der har en lavere score end dem.

Landene har alle scorer, der placerer dem lige under (Frankrig) eller over 90 procent-percentilen. De ligger altså meget højt sammenlignet med ikke bare demokratisk og økonomisk mindre udviklede lande, men også med andre lande inden for OECD-området. Som tabellen også viser, er der forskelle

i landenes score, men disse forskelle er generelt ikke af en størrelse, der gør dem statistisk signifikante (Christensen, 2015). Der er altså en rimelig klar indikation for, at der ikke nødvendigvis er et bytteforhold mellem indretning af embedsværket, der fremmer embedsmændenes politiske lydhørhed, og de institutionelle karakteristika, som tilsigter at sikre dyder som lovmæssighed og faglig integritet. Det er eksistensen af et sådant bytteforhold, som ligger bag den amerikanske sondring mellem neutral kompetence og lydhør kompetence, og som også har stået centralt i danske overvejelser (Betænkning 1443, 2004; Koch og Knudsen, 2014; Tynell, 2014).

De vesteuropæiske lande har altovervejende embedsværk, som er meritbureaukratier. Der er dog forskel på, i hvilket omfang de kombinerer merit med politiske udnævnelser. Danmark, England og Holland har rene meritssystemer, Frankrig, Norge, Sverige og Tyskland kombinerer merit med en vis, men begrænset politisering ifølge Peters-Pierre-definitionen. Som tabel 3 viser, er der ikke umiddelbart noget, der indikerer, at denne forskel er ledsaget af en forskel i regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet. De nordvesteuropæiske lande placerer sig trods indbyrdes forskelle som lande, hvor politisk lydhørhed og administrativ dydighed lever side om side på en måde, der over tid har givet dem høje placeringer sammenlignet med andre lande, når det gælder regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet. Dydens sti er altså ikke så smal, at den udelukker forskelle i indretningen af embedsværket og dets samspil med den politiske ledelse. Det er ingenlunde ensbetydende med, at det er ligegyldigt, om forvaltningen er bemandet efter meritprincippet eller ej. Der er en omfattende litteratur, der empirisk viser, at meritbureaukratier sammenlignet med forvaltninger, hvis embedsmænd i høj grad er udvalgt efter politiske kriterier i overensstemmelse med Peters-Pierre-definitionen, alt i alt er overlegne (Christensen, 2012a). Centralt i denne forskning er imidlertid politiseringens omfang og et fokus på politikens gennemførelse og administrative performance snarere end tilrettelæggelsen af politikerrådgivningen.

## Konklusion

Der er solidt empirisk belæg for, at embedsmænd i en række vestlige demokratier er politiske embedsmænd. Det gælder, hvad der kan overraske, hvad enten de skylder deres karriere meritudnævnelser eller politiske udnævnelser, hvor kriteriet har været partipolitisk og ikke rent faglige kvalifikationer. I denne konstatering ligger, at embedsmændene på i hvert fald de øverste niveauer i hierarkiet arbejder i et tæt samspil med den politiske ledelse. De står den bi med råd og bistand, hvad enten formålet er fagligt at sætte kød på politiske projekter eller at støtte den samme politiske ledelse i overvejelser af politisk-

taktisk art. Der synes i så henseende ikke at være afgørende forskelle mellem den ministerielle og den kommunale forvaltning.

Det hindrer ikke, at der er forskelle mellem landene inden for denne nordvesteuropæiske krads af lande. Nogle af har rene meritssystemer, som det er tilfældet med Danmark, Holland og Storbritannien, andre har et vist indslag af politiske udnævnelser i den ovennævnte forstand.

En ting er imidlertid denne generelle karakteristik af samspillet mellem politikere og embedsmænd i denne kreds af lande. En anden ting er, hvordan den bliver udmøntet i daglig praksis i landenes forvaltninger. Det er emnet i de følgende fem artikler. De tager alle deres udgangspunkt i Bo Smith-udvalgets rapport (2015). Det sker ud fra en retsvidenskabelig og en politologisk synsvinkel i de tre første artikler, som omhandler danske forhold. I de to sidste bliver problemstillingen perspektiveret af artikler, som sammenligner forholdene i Norge og Sverige med danske forhold.

## Litteratur

- Aberbach, Joel D. (2003). Introduction: Administration in an era of change. *Governance* 16 (3): 315-319.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (1988). Image IV revisited: Executive and political roles. *Governance* 1 (1): 1-25.
- Betænkning 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning fra udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. København: Schultz Information.
- BDO Kromann Reumert (2015). *Undersøgelse af hændelsesforløbet vedrørende servicetilpasninger for forebyggende foranstaltninger for børn og unge i Odense Kommune*. <https://www.kromannreumert.com/Nyheder/2015/09/Ekstern-undersogelse-af-forholdene-i-Odense-Kommune> (15. januar, 2016)
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bøgelund, Eva (2014). Alle embedsmænd skal tale om fejl. Interview med departementschef Christian Kettel Thomsen. *DJØF-Bladet*, 25. marts.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2012a). Bureaucracy, development, and democracy, pp. 77-86 i Jens Blom-Hansen, Christoffer Green-Pedersen og Svend-Erik Skaaning (red.), *Democracy, Elections and Political Parties*. Aarhus: Politica.

- Christensen, Jørgen Grønnegård (2012b). Weber's modern form: the persistence of merit bureaucracy in Danish central government, pp. 125-149 i Dieter Schimanke, Syvia Veit og Hans Peter Bull (red.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2015). Noget bedre end sit rygte – Dansk forvaltning i europæisk perspektiv, pp. 253-270 i Trine Baumbach, Peter Blume og Michael Götze (red.), *Ret på flere felter. Forvaltning Governance Retssikkerhed*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgitta Niklasson og Patrik Öberg (2016). Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics* (early access).
- Dahlström, Carl (2009). Political appointments in 18 democracies. *QOG Working Paper Series 2009:18*. Göteborg: Statsvetenskapliga Inst., Göteborgs Universitet.
- Döhler, Marian (2005). *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Friedrich, Carl J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility, pp. 3-24 i C.J. Friedrich og Edward S. Mason (red.), *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Governance* (2003). Special Issue. Bureaucrats in Turbulent Times. *Governance* 16 (3): 315-468.
- Fukuyama, Francis (2014). *Political Order and Political Decay*. London: Profile Books.
- Jones, Bryan D. og Walter Williams (2008). *The Politics of Bad Ideas*. New York: Pearson Longman.
- Justitsministeriet (2014). *Beretning og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod departementschef Anne Katrine Axelsson og afdelingschef Jens-Christian Bülow*. Afgivet den 2. maj 2014. <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Beretning.pdf> (15. januar, 2016)
- Kaufman, Herbert A. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review* 50 (4): 1057-1073.
- Kaufman, Herbert A. (2011). Major players: bureaucracies in American government. *Public Administration Review* 61 (1): 18-42.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay og Massimo Mastruzzi (2009). The world-wide governance indicators. Methodology and analytical issues. *Policy Research Working Paper 5430*. Washington DC: The World Bank.
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014). *Ansvarer der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. København: Samfundslitteratur.
- Kolltveit, Kristoffer (2016). Norge og Danmark: Felles arv, skilte veier? *Politica* 48 (4): 481-496.
- Lægsgreid, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mayntz, Renate og Fritz W. Scharpf (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Moderniseringsstyrelsen (2015). Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen. <http://www.modst.dk/-/media/kodex/KODEX%20VII> (15. januar, 2016).
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Niklasson, Birgitta og Peter Munk Christiansen (2012). Ministerbetjening i Sverige. *Administrativ Debat* 1: 25-29.
- Peters, B. Guy og Jon Pierre (2004). Politicization of the civil service, pp. 1-13 i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Premfors, Rune og Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Stockholm: Liber.
- Putnam, Robert D. (1973). The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: a preliminary report. *British Journal of Political Science* 3 (3): 257-290.
- Ribbhagen, Christina (2011) What makes a technocrat? Explaining variation in technocratic thing among elite bureaucrats. *Public Policy and Administration* 26 (1): 21-44.
- Rhodes, R.A.W. (2011). *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rouban, Luc (1998). *La fin des technocrates?* Paris: Presse de Sciences Po.
- Skattesagskommissionen (2014). *Beretning afgivet af Skattesagskommissionen*. København: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Statsløsekommissionen (2015). *Beretning afgivet af Statsløsekommissionen*. København: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Suleiman, Ezra N. (1974). *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton: Princeton University Press.
- Sundström, Göran og Marja Lemne (2016). Bo Smith-utredningen betraktad från anda sidan bron. *Politica* 48 (4): 455-480.
- Svara, James H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176-183.
- Tynell, Jesper (2014). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. København: Samfundslitteratur.
- Vinde, Pierre og Gunnar Petri (1975). *Hur Sverige Styres*. Stockholm: Prisma.
- Weber, Max (1918). Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland, pp. 306-443 i Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr (3. udgave 1971).

Niels Fenger og Mette Kryger Gram

## Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner

I de senere års debat om embedsmænds rådgivning og bistand er det blevet gjort gældende, at kravet om, at embedsmænd skal holde sig inden for lovens rammer, reelt er hult, idet gældende ret giver regeringen mulighed for at slippe afsted med næsten hvad som helst, så længe man ikke handler klart ulovligt. Denne artikel søger at forklare, hvorfor dansk ret sondrer mellem ulovlige og klart ulovlige ordre, og hvornår denne sondring overhovedet er relevant. Som det vil fremgå, er det forfatterens opfattelse, at dette klarhedskriterium ikke underminerer princippet om en lovmæssig forvaltning, der har pligt til at tale sandt og handle i overensstemmelse med gældende ret.

For et retssamfund er det helt centralt, at ansatte i den offentlige forvaltning har pligt til at tale sandt og til at handle på grundlag af gældende ret. Det er endvidere vigtigt, at Folketinget, pressen og offentligheden i øvrigt kan have tillid til, at regeringen og embedsværket handler lovligt, sagligt, fagligt forsvarligt og sandfærdigt.

Der har løbende været diskussion om, hvorvidt ministre og embedsværk altid holder sig inden for de rammer, som sættes af pligterne om lovmæssig forvaltning, sandhedspligten og kravet om, at beslutninger skal træffes på et fagligt forsvarligt grundlag. I de senere års debat om embedsmænds rådgivning og bistand har debatten imidlertid taget en ny drejning, idet den ikke kun er gået på, om reglerne overholdes, men også på selve reglernes indhold. Det er nemlig blevet gjort gældende, at kravet om, at embedsmænd skal holde sig inden for lovens rammer reelt er hult, idet gældende ret giver regeringen mulighed for at slippe afsted med næsten hvad som helst, så længe man ikke handler klart ulovligt. Opfattelsen synes at hænge sammen med grundsætningen om, at embedsmænd hverken skal eller må udføre tjenestebefalinger, der er klart ulovlige, idet man slutter modsætningsvist fra denne grundsætning og antager, at ministre og embedsmænd da kan handle ulovligt, så længe ulovligheden ikke er åbenbar. Det antages tilsyneladende, at embedsmændenes lydighedspligt over for deres minister indebærer, at det er en lovlige og naturlig del af

embedsmændenes opgaver at argumentere for løsninger, der er ulovlige (men dog ikke klart ulovlige), og at misinformere Folketinget og offentligheden, så længe de oplysninger, der videregives, ikke er positivt urigtige.

Eksempelvis har journalist Jesper Tynell i den prisvindende bog *Mørkelygten* fra 2014 gjort gældende, at der hersker ”noget nær lovløse tilstande, når det gælder de nuværende rammer – eller manglende rammer – for embedsmænds ansvar og pligter” (Tynell, 2014: 17). Ifølge Tynell medfører embedsmændenes lydighedspligt, ”at hverken pligten til at handle lovligt, sandhedspligten eller kravet om at holde sig inden for almindelig faglighed har særlig styrke” (Tynell, 2014: 337). Det gælder blandt andet i forhold til embedsmænds sandhedspligt, hvor gældende ret angiveligt drager en hårfin ”grænse mellem at lyve og at bedrage” (Tynell, 2014: 40). Regeringen skulle således inden for rammerne af sandhedspligten og kravet om respekt for almindelig faglighed kunne misinformere og vildlede oppositionspolitikere og medier ”ved blot at fremlægge stærkt politisk tilskårede faglige notater, der med kirurgisk præcision undgår udsagn, der isoleret set er decideret usande” (Tynell, 2014: 45). I kølvandet på Eva Kjer Hansens afgang som miljø- og fødevarerminister har analysechef i Cevea Frank Skov i en kronik i *Information* den 1. marts 2016 fremført beslægtede synspunkter og blandt andet gjort gældende, at det er ”business as usual”, at ministre med villig hjælp fra embedsapparatet manipulerer og tilskærer tal, fakta og jura, hvis det er nødvendigt for at få politiske forslag til at glide lettere igennem i Folketinget.

Tynells bog kom på et tidspunkt, hvor den sammen med blandt andet introduktionen af det såkaldte nødløgsbegreb i den tjenstlige undersøgelse mod to chefer i Justitsministeriet for afgivelse af ukorrekte oplysninger til Folketinget i den såkaldte Christiania-sag fremkaldte stærke politiske reaktioner. Således argumenterede flere politikere i kølvandet på bogen for en ændring af retsforholdet mellem ministre og embedsmænd, ligesom Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i en beretning af 26. februar 2015 indskærpede blandt andet sandhedspligten.

Fastlæggelsen af, hvilke normer der mere præcist gælder for ministre og deres embedsmænd, har af flere grunde stor praktisk betydning. Dels er kendskab til normerne afgørende for politikere og embedsmænd, når de agerer i spændingsfeltet mellem politik og administration. Dels forudsætter en nuanceret retspolitisk diskussion, at diskussionen udøves på baggrund af en viden om, hvad der i dag er gældende ret. Både Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsmændenes kendskab til retsgrundlaget for deres dispositioner og debatten i kølvandet på Tynells og Bo Smith-udvalgets bøger kan rejse tvivl om, hvorvidt disse forudsætninger altid er opfyldte. Med denne artikel vil vi på

den ovennævnte baggrund søge at forklare, hvorfor dansk ret sonder mellem ulovlige og klart ulovlige ordrer, og hvornår denne sondering overhovedet er relevant. Som det vil fremgå, er det vores opfattelse, at dette klarhedskriterium ikke som hævdet underminerer princippet om en lovmæssig forvaltning, der har pligt til at tale sandt og handle i overensstemmelse med gældende ret.

### Klarhedskriteriets indhold og rækkevidde

Sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige ordrer er udviklet i den juridiske litteratur og siden godkendt i praksis og sagkyndige betænkninger til at opstille regler for den særlige situation, at en embedsmand modtager en ordre, som enten med sikkerhed ikke er lovlig, eller hvis lovlighed der dog kan rejses begrundet tvivl om. Professor Bent Christensen har opsummeret problemstillingen og dens retlige løsning således:

Det traditionelle svar, som angår ulovlige tjenestebefalinger i almindelighed og ikke alene ministres ulovlige tjenestebefalinger til centraladministrationens embedsmænd, er formuleret således af Poul Andersen: Hvis ulovligheden er klar, skal ordremodtageren ikke adlyde. Hvis ulovligheden ikke er klar, skal han protestere. Men hvis tjenestebefalingen fastholdes, skal han adlyde. Dette svar søger at løse en regelkonflikt mellem to strafferetlige regler. I straffretten gælder den regel, at ordrer ikke diskulperer. Der ifaldes straf for en forbrydelse, selv om den er udført efter ordre. For den, der handler i offentligt hverv, kan det medføre sanktioner, at han ikke efterkommer en tjenestebefaling, straffelovens § 156 og tjenestemandenslovens § 10. Men man kan naturligvis ikke leve med en retstilstand, hvorefter ordremodtageren rammes af en sanktion, hvad enten han adlyder eller ikke. Dette dilemma løser Poul Andersens svar, om end ved at bruge et så tilpas upræcist begreb som ”klarhed” (Christensen, 1992: 398).<sup>1</sup>

Klarhedskriteriet varetager således blandt andet følgende to overordnede hensyn: For det første, at det i tvivlstilfælde er den overordnede, der skal afgøre, hvad der er lovligt, og for det andet, at den underordnede embedsmand ikke skal løbe risikoen for at skønne galt med hensyn til, om en ordre er lovlig.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang embedsmænd har ret og pligt til at ”sige fra” over for ulovlige ordrer, kan anskues som et spørgsmål om afvejningen af hensynet til forvaltningens effektivitet eller ledelsens bestemmelsesret over for kravet om lovmæssig forvaltning (Betænkning 1553/2014: 148; Statsløsekommissionen, 2015: 187). Klarhedskriteriet ses ofte som en prioritering af de førstnævnte hensyn. En sådan antagelse vil dog være en smule forenklet, idet

ledelsesretten i et ministerium jo tilkommer ministeren, hvorfor princippet også reflekterer, at vi lever i et demokrati, hvor det er politikerne og ikke embedsmænd der bestemmer.<sup>2</sup> Endvidere kan det i relation til ordrer udstukket af overordnede embedsmænd faktisk hævdes, at kriteriet i en række tilfælde fremmer hensynet til lovmæssig forvaltning, idet man alt andet lige må gå ud fra, at den overordnede typisk har en større viden og et bedre erfaringsgrundlag end den underordnede. Det vil ikke være befordrende for retsstaten, om det var op til den enkelte – måske unge og uerfarne – embedsmænds subjektive overbevisning at træffe den endelige afgørelse af, hvad ministeriet vurderer som lovligt.<sup>3</sup>

### *Hvad klarhedskriteriet ikke handler om*

Det er en vigtig, men åbenbart ofte overset pointe, at klarhedskriteriet alene har betydning for den ovennævnte ordresituation. Så længe der ikke er givet en ulovlig ordre, skal embedsmænd fuldt ud handle i overensstemmelse med gældende ret. Eller som udtrykt i Bo Smith-udvalgets rapport: ”Udvalget har ... i tilknytning til den ovennævnte offentlige debat fundet grund til at fremhæve, at spørgsmålet om, hvorvidt en given handling er ulovlig eller klart ulovlig, alene har betydning for, hvordan en embedsmand skal agere, når vedkommende modtager en ordre fra sin chef” (Bo Smith-udvalget, 2015: 156). I det følgende vil vi på den baggrund gennemgå, hvornår klarhedskriteriet overhovedet kommer til anvendelse – og navnlig hvornår dette ikke er tilfældet. Som det vil fremgå, er anvendelsesområdet for klarhedskriteriet mere snævert end, man undertiden synes at forudsætte i den offentlige debat, idet klarhedskriteriet

- kun vedrører spørgsmålet om embedsmændens individuelle ansvar,
- alene er relevant i forhold til embedsmændens ansættelsesretlige og strafferetlige ansvar for ulovlige dispositioner, der foretages på baggrund af en ordre om at handle i strid med normerne for korrekt embedsmænds-adfærd,
- kun kommer i spil, hvis den underordnede har konfronteret den overordnede med, at ordren er ulovlig, og
- ikke kan legitimere en disposition, som alle er enige om er ulovlig.

### *Klarhedskriteriet vedrører kun spørgsmålet om embedsmændens individuelle ansvar*

Den første – og praktisk væsentlige – begrænsning af klarhedskriteriets anvendelse går på, at dette ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed – det enkelte ministerium eller regeringen som sådan – handler lovligt. Klarhedskriteriet angår alene den enkelte embedsmænds rettigheder og pligter. Sondringen ulovlig/klart ulovlig har derimod intet at gøre med, hvilke disposi-

tioner myndigheden som sådan må træffe, herunder i hvilken grad myndighedens oplysninger over for Folketinget eller offentligheden skal være retvisende.<sup>4</sup> Det forhold, at en ansat ikke kan ifalde ansvar, fordi han eller hun opfylder sin lydighedspligt, indebærer således ikke, at der er handlet retmæssigt i forhold til Folketing og offentlighed. Man bør ikke sammenblende spørgsmålet om Folketingets ret til korrekt information og borgernes ret til korrekte afgørelser mv. med spørgsmålet om den enkelte embedsmands straffe- og ansættelsesmæssige retsstilling.

#### *Klarhedskriteriet gælder kun i ordresituationen*

Den næste væsentlige begrænsning i klarhedskriteriets anvendelse er, at det alene får betydning i forhold til dispositioner, der foretages på baggrund af en ordre om at handle i strid med normerne for korrekt embedsmandsadfærd. Erkendelsen heraf har væsentlig betydning for såvel ministerens som embedsværkets pligter.

At klarhedskriteriet kun får betydning for lovligheden af en disposition foretaget af modtageren af en ulovlig ordre, indebærer for det første, at klarhedskriteriet ikke er relevant for spørgsmålet om, hvorvidt *ordregiveren* handler retsstridigt, når han giver en ordre til, at der handles ulovligt. Klarhedskriteriet er derfor uden betydning for spørgsmålet om, hvordan ministeriets øverstbefalende, ministeren, må handle.

Heri ligger for det første, at en minister vil handle retsstridigt, såfremt han giver en tjenestebefaling, som – hvis den efterleves – vil resultere i noget ulovligt over for en udenforstående, fx en ulovlig forvaltningsakt eller vildledning af Folketinget.<sup>5</sup> I den forbindelse gælder der ikke noget forbehold om, at ministeren godt må give ordre om ”mindre” ulovligheder, der ikke kan anses som ”klare”.<sup>6</sup>

Klarhedskriteriet er også uden betydning for bedømmelsen af retmæssigheden af de udtalelser og dispositioner, som en minister selv foretager over for Folketinget, eksterne kontrolorganer og offentligheden. Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, må en minister hverken give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom ministeren under Folketingets behandling af en sag ikke må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

En minister kan derfor ikke over for Folketinget lovligt manipulere og fordreje fakta, når blot ”der ikke er tale om en simpel løgn, men om mere raffineret bedrag” (sml. Tynell, 2014: 37 og 42).

Ministre må godt sælge deres sag, men de må ikke gøre det med vildledende markedsføring. Misinformerer en minister bevidst Folketinget, ombudsman-

den eller offentligheden, er der tale om en ulovlighed, og det vil ved vurderingen af, om der er tale om misinformation, ikke være relevant at drage klarhedskriteriet ind i analysen. Som senest udtalt i betænkning 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen:

Der er ikke i formuleringen af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indlagt nogen undtagelse til eller begrænsning af sandhedspligten – den gælder i stort og småt. ... Der gælder således efter udvalgets opfattelse et utvetydigt forbud mod at give Folketinget urigtige, vildledende eller utilstrækkelige oplysninger, der kun kan fraviges i helt ekstraordinære og atypiske situationer ... Hvis et spørgsmål, der stilles fra et folketingsudvalg eller folketingsmedlemmer er uklart formuleret, er det antaget, at det påhviler ministeren så vidt muligt at finde ud af spørgsmålets mening og give svar herpå. På samme måde er det antaget, at der gælder en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, f.eks. i tilfælde, hvor det fremgår af et spørgsmål, at det er baseret på urigtige forudsætninger om faktiske eller retlige forhold. ... Tilskyndelsen for regeringen til at stille sin politik i det gunstigst mulige lys vil ofte være stor. Men der er grænser. Alle oplysninger om faktiske, konstaterbare forhold skal være rigtige og fyldestgørende (Betænkning 1557/2015: 9, 12, 23 og 24; se også Bo Smith-udvalget, 2015: 147).

Sådan må det da også være. Folketinget råder ikke selv over mange undersøgelsesmidler og må derfor som udgangspunkt skaffe sig alle relevante oplysninger ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe det ønskede informationsgrundlag. For at den parlamentariske proces skal kunne fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæstne lid til, at oplysningerne fra ministerierne er rigtige og fyldestgørende. Som anført i Betænkning 1557/2015 er det blandt andet på den baggrund en hel fundamental del af vores demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som en del af den lovgivende magt kan stole på, at en minister, der lægger oplysninger frem for Folketinget, giver en fremstilling, som er både sand og dækkende (Betænkning 1557/2015: 22).

På tilsvarende måde anføres det i Beretning nr. 6 afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015, at ”en fastholdelse af den gældende ordning og ressourcefordeling mellem regering og Folketing på længere sigt kræver en stadig opmærksomhed på den til enhver tid siddende regerings forpligtelser til rettidig, retvisende og loyal varetagelse af Folketingets informationsbehov.” Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen tilføjede herudover – som en mere politisk norm – at en minister ikke alene bør være opmærksom på at undgå at fortie foreliggende oplysninger af væsentlig betydning for Folke-



tingets bedømmelse af en sag, men også selv sørge for, at sådanne oplysninger indhentes og videregives til Folketinget. Ligeledes ønskede Præsidiet og udvalget at betone, at indhentelse og videregivelse af oplysninger til Folketinget bør ske loyalt og uden hensyn til, hvorvidt de oplysninger, som foreligger, eller som der kan være tale om at indhente, umiddelbart synes at ville understøtte ministerens politiske holdninger eller intentioner.

At klarhedskriteriet alene har betydning for lovligheden af en disposition foretaget af modtageren af en ulovlig ordre, har også essentiel betydning for fastlæggelsen af embedsmændenes pligter.

For det første vil en overordnet embedsmand – på samme måde som ministeren – handle retsstridigt, såfremt han giver en ulovlig ordre, uanset at ulovligheden ikke er klar. Også for embedsmænd gælder, at ledelsesretten må udøves inden for rammerne af gældende ret.<sup>7</sup>

For det andet finder klarhedskriteriet heller ikke anvendelse i den typisk forekommende situation, hvor embedsmænd handler på forventet efterbevilning eller forventet ”efterordre”. Som anført i Bo Smith-udvalgets rapport har

... sondringen mellem ulovlighed og klar ulovlighed ingen betydning for, hvilke oplysninger og forslag til afgørelser og udspil mv., som embedsværket kan lægge op til den politiske ledelse. ... Det er således ikke gældende ret, at embedsmænd uden at komme i strid med deres tjenesteplichter kan foreslå en minister at misinformere Folketinget og udfærdige misvisende udkast til svar på folketings spørgsmål mv., når blot det, der foreslås skrevet eller sagt, ikke er klart urigtigt. ... Det er ligeledes ikke gældende ret, at embedsmænd – uden udtrykkelig ordre fra deres politiske chef – kan argumentere for en given retstilstand, som embedsmændene selv finder i strid med gældende ret, når blot det kan gøres gældende, at den uholdbare retstilstand, der argumenteres for, ikke er klart fejlagtig. Endelig er det ikke i overensstemmelse med kravet om faglighed, såfremt embedsmændene ud fra en forventning om, hvad ministeren ønsker at høre, undlader at konfrontere ministrene med faglige oplysninger, som er relevante for beslutningsgrundlaget (Bo Smith-udvalget, 2015: 156).<sup>8</sup>

Citatet viser, at der er grund til at sondre mellem embedsmændenes lydighedspligt i snæver forstand og den bredere loyalitets- og lydørhedsforpligtelse, som også karakteriserer tjenesteforholdet. Princippet om, at embedsmanden i visse tilfælde kan handle ulovligt, men ikke klart ulovligt, uden at pådrage sig personligt straffe- eller ansættelsesretligt ansvar, er nemlig alene koblet til situationer, hvor der opstår spørgsmål om at efterkomme en allerede givet ordre, og dermed til lydighedspligten i snæver forstand. Princippet strækker sig

derimod ikke så vidt, at det også styrer omfanget af den bredere loyalitets- og lydørhedsforpligtelse, som også gælder, når der ikke er givet en ordre. I sidstnævnte tilfælde gælder de almindelige krav til sandhed og faglighed mv. fuldt ud. Sondringen ulovlig/klart ulovlig er her retligt irrelevant.

Også denne pointe er praktisk væsentlig. I en række sammenhænge kan det være nødvendigt, at embedsværket løber foran bolden og anticiperer ministerens bestillinger. Faktisk er det snarere hovedreglen end undtagelsen, at embedsmænd præsenterer udkast til løsninger for ministeren, før denne har haft lejlighed til at stifte bekendtskab med sagen og gøre sin egen holdning op. Proaktiv rådgivning og andre indstillinger må imidlertid ske inden for rammen af gældende ret. Og der har desværre været uheldige eksempler på, at embedsmænd i forsøg på at gøre ministeren tilfreds er kommet til at begå fejl – og blandt andet argumentere for løsninger, hvis lovlighed, man kunne have tvivl om – uden at dette kan henføres til en egentlig (ulovlig) ordre fra ministerens side. Ministeren vil da kunne henvise til, at han eller hun blot handlede på baggrund af embedsværkets rådgivning og forsikring om, at alt gik lovligt for sig.<sup>9</sup>

Endelig har klarhedskriteriets begrænsning til ordresituationen betydning for embedsmændenes sparring med og rådgivning af ministeren: Så længe der ikke er givet en ulovlig ordre, skal embedsmændene ikke blot selv fuldt ud handle i overensstemmelse med gældende ret, men også sikre sig, at det samme gælder for ministeren. Dette indebærer blandt andet, at embedsmændene skal sikre sig, at oplysninger, der afgives fra ministeriet, hverken er decideret forkerte eller misvisende. Som anført i Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand må embedsværket ikke yde ”en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger” (Betænkning 1443/2004: 142).<sup>10</sup> Kodex VII fremhæver grundlæggende det samme og tilføjer, at embedsmænd derfor ikke må ”rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt”. De skal også ”advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret” (Finansministeriet, 2015: 21 og 27).<sup>11</sup>

Der er således ingen tvivl om, at en embedsmand handler retsstridigt, hvis han aktivt deltager i konstruktionen af urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom det samme er tilfældet, hvis embedsmanden ikke udfolder tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger. Er der

tvivl om, hvorvidt de pågældende oplysninger er rigtige eller fyldestgørende, skal embedsmanden advare ministeren mod, at oplysningerne bliver videregivet, herunder til Folketinget, uden at tvivlen bliver fjernet eller forklaret. Først hvor ministeren i en sådan situation fastholder sin opfattelse trods embedsmandens råd, antages denne at have både ret og pligt til at betjene ministeren (Betænkning 1557/2015: 36 f og 75).

Det er derfor ikke gældende ret, at det er en del af embedsværkets opgaver ”at tilskære tal, jura og fakta, så de over for offentligheden beskriver virkeligheden, så den tager sig ud på én måde, samtidig med, at regeringen indadtil ved, at verdenen i virkeligheden ser ganske anderledes ud” (sml. Tynell, 2014: 14). Embedsmænd skal arbejde for regeringens politik og fremlægge den så positivt som muligt. Men de må ikke ”dreje eller ligefrem fordreje statistik, lovgivning og faktuelle oplysninger” (sml. Tynell, 2014: 15). Og det er ikke en lovlig del af embedsmændenes hverdag at udøve den kunst ”at give offentligheden et bestemt fortegnet indtryk af virkeligheden, uden at ministeren eller ministeriet af den grund kan fanges i at tale direkte usandt eller i at foretage sig noget klart ulovligt ... [og] at kommunikere, så borgere, journalister og folketingsmedlemmer lader sig vildlede, uden at det kan dokumenteres, at det har været hensigten” (sml. Tynell, 2014: 15).

Embedsmænd må kun foretage sådanne handlinger efter ordre – en ordre, som i sig selv vil pådrage ordregiveren et retligt (og eventuelt også politisk) ansvar – og i så fald kun, hvis det ikke er klart, at handlingen er ulovlig eller usand.

Bo Smith-udvalgets undersøgelser peger på, at embedsværket grundlæggende er bekendt med betydningen af, om der foreligger en ordresituation. 3.975 embedsmænd fra sagsbehandlerniveau til kontorchefniveau (69 pct. svarede) blev stillet i tænkte, men virkelighedstro situationer, hvor spørgsmålet om balancen mellem lydighedspligten og kravet om lovmæssig forvaltning blev sat på spidsen. En af situationerne handlede om en konkret sag, hvor ministeren havde en klar fornemmelse af, hvad opinionen gerne så, men hvor loven sagde noget andet. En anden handlede om at ændre regler. Ministeren foretrak den enkle løsning med en bekendtgørelse. Embedsmændene vurderede heroverfor, at der ikke var hjemmel til at udstede den påtænkte bekendtgørelse, og at ministeren var nødsaget til at vælge den tungere vej gennem Folketinget. Den sidste situation handlede om et lovforslag, som kunne risikere at blive underkendt af EU-Domstolen. Ministeren ville fremture, men oplyse Folketinget om usikkerheden. I alle tre situationer var spørgsmålet, om embedsmændene ville føje ministerens politiske vink eller i mere eller mindre direkte vendinger sætte sig på bagbenene.

I den første situation ville 90 pct. af de svarende rejse et advarselsflag, og 41,5 pct. ville selv i tilfælde af en udtrykkelig ordre sige fra. Betænelighederne var også udbredte i det andet scenario; over halvdelen ville kun medvirke til at udstede bekendtgørelsen, såfremt de fik en direkte ordre herom, mens 17,5 pct. ville trodse ordren og sige endeligt fra. I det tredje scenario, hvor embedsværket alene var i tvivl om lovligheden, var 74 pct. indstillet på at følge ministeren. Disse tal indikerer efter vores opfattelse, at embedsværket på den ene side grundlæggende værner om lovligheden, men at embedsmændene på den anden side også erkender, at spørgsmålet om gældende ret i normalsituationen til syvende og sidst må afgøres af de overordnede og ikke af de underordnede.

### *Klarhedskriteriet og kravet om at den overordnede skal konfronteres med ulovlighedsvurderingen*

Vi har allerede beskrevet, hvordan en embedsmand har pligt til at advare sin foresatte om, at denne er i færd med at foretage en disposition, der kan være ulovlig. Tilsvarende gælder i forhold til den foresattes ordrer. En embedsmand har således pligt til at underrette og advare sin overordnede, hvis han finder, at en ordre er ulovlig, det være sig fordi embedsmanden anmodes om at udstede en ulovlig retsakt, eller fordi han pålægges at anføre noget usandt eller dog vildledende over for omverdenen.<sup>12</sup> Denne advarselspligt må også gælde for tilfælde, hvor ulovligheden ikke er klar. Støtte for dette synspunkt kan blandt andet findes i Statsløsekommissionens beretning: ”Selv hvis en ordre ikke er klart ulovlig, har embedsmænd dog pligt til at rådgive og advare ministeren om den mulige ulovlighed. En sådan pligt foreligger allerede, hvis det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt” (Statsløsekommissionen, 2015: 89; se også Statsløsekommissionen, 2015: 188; Betænkning 1553/2014: 150, 155; FOB 2000.620; Christensen, 1992: 399).

Det er endvidere almindeligt antaget, at embedsmændenes underrettnings- og advarselspligt ikke bortfalder, blot fordi embedsmanden har en nok så berettiget formodning om, at den overordnede allerede er bekendt med ordrens mulige ulovlighed. Heller ikke en antagelse om, at chefen under alle omstændigheder vil fastholde sin ulovlige ordre, kan berettige, at embedsmanden undlader at underrette og advare chefen om tingenes tilstand (Larsen, 2002: 192).

En offentligt ansat kan på den baggrund formentlig kun frigøre sig fra de ansættelses- og strafferetlige konsekvenser, der er forbundet med at udføre en ulovlig ordre, der dog ikke er klart ulovlig, såfremt den ansatte forinden har konfronteret den overordnede med sin opfattelse af, at den overordnedes instruktioner ikke er i overensstemmelse med sandheden eller gældende ret mv.

Det er da også naturligt, at den overordnede må få lejlighed til at genoverveje sin tjenestebefaling, hvis mulige ulovlighed han måske slet ikke har overvejet. Samtidig må den underordnedes pligt til at advare om ordrens mulige ulovlighed i sig selv antages at virke præventivt for ledelsens incitament til at træffe ulovlige beslutninger. Der er al grund til at tro, at det gør indtryk på i hvert fald de fleste ministre, såfremt embedsmændene – sådan som de er forpligtet til – stærkt advarer mod en bestemt linje eller beslutning, fordi den er på kanten af det lovlige, og måske endda ulovlig uden dog med sikkerhed at være klart ulovlig. Det er formentlig kun de færreste ministre og forvaltningschefer, der efter at være blevet advaret, alligevel insisterer på at agere på en måde, der risikerer at blive underkendt af ombudsmand, rigsrevision, tilsynsmyndigheder og domstole. I hvert fald kan man blandt de mange undersøgelser af de såkaldte skandalesager, der har været gennem de sidste 30 år, kun finde ét klart eksempel – nemlig Tamil-sagen – på, at en minister har presset sin politik igennem på tværs af embedsmændenes juridiske advarsler.

#### *Klarhedskriteriet kan ikke legitimere en disposition, som alle er enige om er ulovlig*

Når embedsmænd kun har pligt til at sige fra over for klart ulovlige ordrer, hænger det som allerede anført sammen med, at det som udgangspunkt er op til hierarkiet og ikke den enkelte embedsmands individuelle vurdering at træffe den endelige afgørelse af, hvad ministeriet anser som lovligt. Formålet med klarhedskriteriet er således at håndtere den situation, hvor der er tvivl eller uenighed om, hvad der er lovligt og ulovligt at gøre; eller anderledes udtrykt på tilfælde, hvor det er usikkert, om en given disposition overhovedet er ulovlig, og det først efterfølgende fastslås, at dette er tilfældet. Og princippet handler om, hvem der da skal træffe afgørelsen om, hvorledes ministeriet skal agere.

Sondringen mellem det ulovlige og det klart ulovlige er derimod ikke indført for at give handlerum for ulovlig embedsudøvelse. Klarhedskriteriet kan derfor ikke legitimere en disposition, som alle er enige om er ulovlig. Det er ikke gældende ret, at embedsmænd (uden egentlige ordrer herom) må foretage sig noget, som alle involverede finder ulovligt, blot der for så vidt kan opstilles en argumentation, som kunne pege i retning af, at ulovligheden ikke er klar.

Pointen er rammende formuleret på følgende måde i Kodex VII:

Princippet om håndtering af tvivlstilfælde handler således *ikke* om, i hvilken udstrækning det er tilladt at bryde loven eller bryde sandhedspligten. Principperne handler om, *hvem* der træffer afgørelsen og har ansvaret i tvivlstilfælde:

Det er en overordnet embedsmand eller evt. en minister, der træffer en sådan afgørelse, og som bærer ansvaret herfor (Finansministeriet, 2015: 42).

#### Fordele og ulemper ved klarhedskriteriet

Der er formentlig to grunde til, at der løbende rejses kritik mod klarhedskriteriet. For det første lægger selve ordvalget ”ulovlig” og ”klart ulovlig” op til en antagelse om, at det er lovligt at handle ulovligt, når blot ulovligheden ikke er åbenbar. Som påvist ovenfor, er retstilstanden imidlertid en ganske anden.

Samtidig synes en betydelig del af kritikken af klarhedskriteriet at hvile på en præmis om, at juraen ikke blot er en objektiv sandhed, men også at det er relativt nemt at konkludere, om en given handling er lovlig, og i benægtende fald om ulovligheden er klar. Som allerede antydnet er denne præmis imidlertid ofte ikke opfyldt; tværtimod kan både fastlæggelsen af gældende ret og faglige normer undertiden give anledning til betydelig tvivl. Det gælder både i tilfælde af lovfortolkning og udøvelse af mere skønsmæssig virksomhed. Og det gælder i særdeleshed, hvor EU-ret og anden international ret komplicerer retskildebilledet. Departementschef i Finansministeriet Martin Præstegaard har udtrykt det på denne måde: ”I langt de fleste af vores sager er der ikke ét fagligt, rigtigt svar. Der er mange forskellige faglige svar, som kan være rigtige. Vi skal operere under faglighed, men det betyder ikke, at vi har ét rigtigt svar på ting. Og med det kan man komme frem til forskellige konklusioner med fagligheden i behold” (Altinget, 2016).

Det er i dette lys, at man skal forstå klarhedskriteriet. Kriteriet kan ikke med rimelighed anskues som en blankocheck til at handle ”lidt” ulovligt, men bygger på en erkendelse af, at visse retlige og faktiske spørgsmål kan give anledning til tvivl, selv efter en ordentlig undersøgelse af det relevante materiale, og at afgørelseskompetencen i sådanne tilfælde tilkommer den overordnede og ikke den underordnede.

Hvis embedsmænd i en situation, hvor juraen ikke var klar, kunne sige til ministeren, at de godt nok ikke var sikre på en given dispositions ulovlighed, men at de alligevel ikke ville medvirke til at udføre den, ville man tildele de ansatte en reel vetoret til at styre ministeriet i tvivlssituationer. En sådan retstilstand vil kun være berettiget, såfremt man med rette kunne forudsætte, at embedsmændenes vurderinger repræsenterer den egentlige sandhed, og at ministrenes reaktioner herpå udgør noget usagligt og forurenende i forhold til denne sandhed. Tanken om én sandhed er imidlertid ikke sjældent en illusion, og vi lever jo i et demokrati og ikke et teknokrati.

Af samme grund giver klarhedskriteriet ikke politikere og embedsmænd et uhensigtsmæssigt spillerum til at præsentere politisk opportune, men retligt

uholdbare løsninger. Det hænder bestemt, at der er rum for forskellige fortolkninger af gældende ret og for fastlæggelsen af, hvad der udgør fagligt velfunderede beslutninger. Det hænder også, at dette fortolkningsrum kan udnyttes aktivt i politisk øjemed. Fortolkningsrummet opstår imidlertid ikke som følge af klarhedskriteriet, men følger allerede af, at ministerierne hyppigt skal fortolke og anvende uklare retsregler. Et eventuelt fortolkningsrum kan således udnyttes politisk, også hvor klarhedskriteriet aldrig kommer i spil, fordi der ikke er givet en ordre. Endvidere kan klarhedskriteriet som allerede anført ikke legitimere en beslutning, som beslutningstageren selv anser for ulovlig, blot fordi ulovligheden ikke er åbenbar. Klarhedskriteriet udvider derfor ikke spillerummet for korrekt embedsmandsadfærd.

Når klarhedskriteriet i de senere år er blevet kritiseret, skyldes det formentlig også, at kritikken undertiden sammenblander spørgsmålet om en dispositions lovlighed med spørgsmålet om, hvornår den ulovligt handlende embedsmand bliver mødt med sanktioner. Det er nemlig således, at en overtrædelse af klarhed kan indgå i vurderingen af, om en ulovlighed er mere eller mindre bebrejdselsværdig, og dermed om den udløser ansvar i form af ansættelses- eller strafferetlige sanktioner. Denne vurdering har imidlertid intet med det klarhedskriterium at gøre, som vi har redegjort for ovenfor. Klarhedskriteriet regulerer, hvornår en embedsmand overtræder sine tjenestepligter. Til forskel herfra indgår ulovlighedens klarhed i sanktionsbedømmelsen ikke som en faktor, der afgør, om embedsmanden eller ministeren har handlet lovligt, men alene som et blandt flere momenter, der styrer, hvilke ansættelses- og strafferetlige konsekvenser det skal have, at embedsmanden handlede ulovligt i en given situation. Selv om det måske kan forekomme utilfredsstillende, at det nogle gange er sådan, at ingen embedsmand eller minister kan drages personligt til ansvar for en disposition, der senere viste sig at være ulovlig, er det vigtigt at holde fast i, at en ulovlig disposition ikke bliver legitim, blot fordi sagen ikke resulterer i placeringen af et personligt ansvar og ansættelses- eller strafferetlige sanktioner. Heri adskiller den offentligretlige lovgivning sig ikke fra de fleste andre regelsæt, herunder den private ansættelsesret, der ligeledes opererer med en sondring mellem, hvad der udgør et brud på de ansættelsesretlige pligter, og hvilke brud der er så alvorlige, at de kan udløse ansættelsesretlige konsekvenser. Særligt for så vidt angår ministre, må man tillige huske på, at Folketingets adgang til at udtrykke mistillid til ministeren ikke er begrænset til de tilfælde, hvor politikeren har handlet så groft, at ministeren ifalder ansvar efter ministeransvarlighedsloven (FOB 2005.547).<sup>13</sup>

Konklusionen bliver derfor, at klarhedskriteriet ikke underminerer principet om en lovmæssig forvaltning, der har pligt til at tale sandt og handle i

overensstemmelse med gældende ret. Denne konklusion indebærer på ingen måde, at de problemstillinger, som blandt andre Tynell har peget på, hermed er irrelevante. Blot må man erkende, at problemet ikke er gældende ret som sådan, men derimod at lovgivningen ikke altid overholdes. Det er derfor opmuntrende, at centraladministrationen har taget handsken op og erkendt, at de i og for sig glimrende nuværende principper for god embedsmandsadfærd bør forankres mere solidt i den ministerielle hverdag.

## Noter

1. Formuleringen kan give indtryk af, at pligten og retten til at efterkomme den overordnede ordre følges ad. I dag er den fremherskende opfattelse dog, at en ansat, som vælger ikke at følge en ordre, der efterfølgende viser sig "blot" at være ulovlig, men ikke klart ulovlig, i almindelighed ikke af den grund bør mødes med ansættelsesmæssigt eller strafferetligt ansvar for tilsidesættelse af lydighedspligten.
2. "[R]isikoen for ulovlige tjenestebefalinger fra netop ministre, som qua ministre lever i – og bør leve i – glashuse, er ikke stor nok til at retfærdiggøre endnu en generel svækkelse af politikernes indflydelse. Og risikoen kan modvirkes ved at bruge sanktioner over for politikerne i de undtagelsestilfælde, hvor det viser sig, at tjenestebefalingen virkelig var ulovlig om end ikke klart" (Christensen, 1992: 399)
3. Klarhedskriteriet er ikke en speciel dansk opfindelse men genfindes i en række andre retsordener og i folkeretten. Således udtaler Statutten for den internationale straffedomstol i art. 33 blandt andet følgende:  
"1. The fact that a crime within the jurisdiction of the Court has been committed by a person pursuant to an order of a Government or of a superior, whether military or civilian, shall not relieve that person of criminal responsibility unless:  
(a) The person was under a legal obligation to obey orders of the Government or the superior in question;  
(b) The person did not know that the order was unlawful; and  
(c) The order was not manifestly unlawful."
4. "[S]ondringen mellem klare ulovligheder og andre ulovligheder styrer ... ikke, om det er retmæssigt at videregive urigtige oplysninger eller i øvrigt, eventuelt på grund af fortællinger, at vildlede myndigheder og personer i og uden for ministeriet" (Bo Smith-udvalget, 2015: 157).
5. Det "er en selvfølge, som alligevel fortjener at understreges, at ministeren handler retsstridigt ved at give en i denne forstand ulovlig tjenestebefaling" (Christensen, 1992: 398)
6. Efter ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 1 skal en minister anses for medvirkende til en underordnet handling, når ministeren har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.

Ministeren kan således ikke så at sige ”skubbe ansvaret foran sig” ved at overlade udførelsen af en ulovlig disposition til ministerens embedsmænd.

7. Sten Bønsing opregner i artiklen ”Embedsmænds pligter – en kommentar til ’Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen” en række domme, hvor ulovlige ordrer har haft strafferetlige konsekvenser for de pågældende forvaltningspersoner (2016: 35).
8. Se også Kodex VII, hvorefter embedsmænd ikke må rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret (Finansministeriet, 2015: 21), og Statsløsekommissionens beretning, ifølge hvilken pligten til at rådgive korrekt indebærer, at embedsmænd ikke må give ministeren ”gode ideer” til retsbrud (Statsløsekommissionen, 2015: 189).
9. Se også Bønsing (2016: 38), der med henvisning til U 2009.999 H fremhæver, at ledelsen må kunne forvente, at underordnede medarbejdere udfører deres arbejdsopgaver i overensstemmelse med gældende ret.
10. Der påhviler generelt offentligt ansatte en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, uanset om det i det konkrete tilfælde vil være mere belejligt for myndigheden at lade den anden myndighed, forhandlingspartner eller borger forblive i vildfarelsen (Betænkning 1557/2015: 35).
11. På tilsvarende måde skal embedsmænd gøre deres overordnede opmærksom på ”en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil” (Finansministeriet, 2015: 47)
12. I FOB 2000.535 og FOB 2006.620 udtales det, at denne pligt også gælder i forhold til fagligt uforvarselige forhold.
13. I Beretning afgivet af Miljø- og Fødevarerudvalget den 23. juni 2016 om oplysninger og vurderinger, der tilgår Folketinget, kritiserede et flertal i udvalget ”skarpt, at centrale ministre har siddet inde med oplysninger og faglige vurderinger, som ikke med samme ordlyd er tilgået Folketinget. Det er væsentligt og helt centralt, at samme oplysninger tilgår Folketinget, således at Folketingets beslutninger kan træffes på et fuldt oplyst og tilsvarende fagligt og juridisk grundlag som det, der har ligget til grund for regeringens vurderinger.”

## Litteratur

*Altinget* (2016). Departementschefer: Vi skal være mere åbne, 17. juni.  
Beretning nr. 6 (2015) om ministres ansvar over for Folketinget. Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015. Folketingstidende B, 2014-2015 (1. samling).

Betænkning 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. København: Schultz Information.

Betænkning 1553 (2014). *Offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger. Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger*. København: Justitsministeriet og Rosendahls-Schultz Distribution.

Betænkning 1557 (2015). *Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen. Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen*. København: Justitsministeriet og Rosendahls-Schultz Distribution.

Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bønsing, Sten (2016). Embedsmænds pligter – en kommentar til ”Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen”. U 2016 B: 33-40.

Christensen, Bent (1992). Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd. U 1992 B: 396-402.

Finansministeriet (2015). *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII. Finansministeriet*. København: Finansministeriet.

Larsen, Kaj (2002). Retsgrundlaget for ansættelse i forvaltningen, pp. 163-200 i Hans Gammeltoft-Hansen et al. (red.), *Forvaltningsret*. København: Djøf Forlag.

Skov, Frank (2016). Ministerier er tænketanke, *Information*, 1. marts.

Statsløsekommissionen (2015). *Beretning afgivet af Statsløsekommissionen*. København: Rosendahls-Schultz Distribution.

Tynell, Jesper (2014). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

## Marius Ibsen og Niels Opstrup Det kommunale skyggeliv

Bo Smith-udvalget gennemførte en undersøgelse af (skandale)sager, der på statsligt niveau havde været genstand for en formel undersøgelse siden 1980. Der var ingen tilsvarende undersøgelse af kommunerne. Denne artikel forsøger at afhjælpe denne mangel. Skandalesager er ikke dagligdag. Alligevel kan disse fortælle os noget om de udfordringer og problemer, som er i den kommunale opgaveløsning og i samspillet mellem politikere og embedsmænd. Der er tale om ni sager fra 2002-2015. Fire sager omhandler forvaltningsmæssige fejl, mens de restende fem i et eller andet omfang berører samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene. Sagerne diskuteres med relation til Bo Smith-udvalgets anbefalinger.

### Embedsmænd i kommunerne versus embedsmænd i ministerierne

Den omfattende debat om forholdet mellem politikere og embedsmænd og særligt om den påståede politisering af embedsværket har næsten udelukkende drejet sig om ministerierne (Koch og Knudsen, 2014; Tynell, 2014). I så henseende lever kommunerne i et skyggeliv.

Artiklens hovedsigte er at belyse, at dette skyggeliv er uberettiget. Der er på tilsvarende vis udfordringer i samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Dette søges dokumenteret ad to veje: en gennemgang af den righoldige forskning og en drøftelse af en række markante (skandale)sager, der illustrerer udfordringerne.

Også i tidligere betænkninger og rapporter om samspillet mellem politikere og embedsmænd har kommunerne levet et skyggeliv. Således hedder det i Nordskov Nielsen-udvalgets betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration blot: "For så vidt angår kommunale embedsmænd, kan der anføres parallelle argumentationer" (Nordskov Nielsen-udvalget, 1993: 141)

Rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd da også grundlæggende den samme i kommunerne som i staten. Ligesom at det er samme normsæt, der gælder for embedsmændenes politiske rådgivning og bistand. Der er dog imidlertid også væsentlige institutionelle og politiske forskelle, som har betydning for samspillet mellem politikere og embedsmænd (se Bo Smith-udvalget, 2015: kapitel 9). Artiklen indledes derfor med en kort redegørelse for de særlige kommunale vilkår. Efterfølgende rettes blikket mod, hvad vi ved fra den efterhånden betragtelige forskning om kommunale politikere og embedsmænd, og

dernæst analyseres en række (skandale)sager, og de udfordringer og dilemmaer, som sagerne illustrerer, diskuteres.

### De særlige kommunale vilkår

Mens der fra folkestyrets begyndelse har været et bureaukrati i ministerierne, blev kommunerne indtil langt op i tiden regeret af lægmænd. Ganske vist spillede sognepræsten til begyndelsen af forrige århundrede en fremtrædende rolle. Og ganske vist skulle amtmanden føre tilsyn og godkende mange dispositioner. Men kommunens eget embedsværk var før 1970 beskedent i de større kommuner og stort set ikke-eksisterende i de mindre. To kommunalreformer har fundamentalt ændret dette. Før 1970 var der fem (administrative og ikke-administrative) medarbejdere per folkevalgt. Nu er der over 200 (Blom-Hansen et al., 2012). Samtidig er der blevet langt flere opgaver. Konsekvensen er, at det overvældende flertal af kommunale afgørelser i dag træffes af forvaltningen efter delegation.

Alligevel er den politiske struktur uforandret. Udvalgene varetager (i næsten alle kommuner) den "umiddelbare forvaltning", mens økonomiudvalget har ansvaret for økonomien, og borgmesteren er chef for administrationen. Dette sidste skal dog forstås sådan, at borgmesteren ikke kan give direkte ordrer om hverken afgørelser eller indstillinger, men har en mere generel tilsynsopgave. Styret er altså grundlæggende kollegialt. Men i forhold til forvaltningen betyder det, at der er en dobbelt kommandovej. Man skal rette sig efter kommunalbestyrelsen, men (i alt fald i praksis) også efter borgmesteren.

Dernæst er der ikke parlamentarisme, hvilket for så vidt er en logisk følge af, at det er udvalgene, der bestemmer. Der er ikke noget, der svarer til adskillelsen mellem en lovgivende og udøvende magt. Ansvaret for rammer, retningslinjer og konkrete afgørelser er placeret samme sted. Det ville derfor være ulogisk, hvis kommunalbestyrelsen kunne vælte borgmesteren som følge af administrative afgørelser, som han eller hun principielt ikke har indflydelse på, andet end i kraft af sit medlemskab af økonomiudvalg og kommunalbestyrelse.

Endvidere er der en meget stærk konsensusnorm (Berg og Kjær, 2007: 105-114). Udvalgsstyrets høje grad af magtspredning tilskynder formodentlig til politiske kompromisser og enighed (Mouritzen, 1999: 426), og det flertal, der står bag konstitueringen, er i de fleste kommuner langt bredere end strengt nødvendigt (Elklit og Kjær, 2013: 51-52), ligesom budgettet i reglen vedtages med store flertal (Ibsen, under udgivelse).

Endelig er kontinuiteten større. Godt nok skiftes der oftere ud på borgmesterposterne end for 40 år siden, men det er stadig hen ved 3/5 af borgmestrene, som fortsætter efter et givet kommunevalg (Kjær og Opstrup, under udgivelse).

## Samspelet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne

Selvagt betyder kombinationen af konsensus og kontinuitet, at der er færre konflikter og mindre drama i kommunerne, hvilket forstærkes af, at pressens interesse er mindre. Ikke desto mindre er udskiftningen på de administrative topposter i dag meget betydelig (Rosenkilde og Gormsen, 2015). Hidtil har der dog ikke kunnet konstateres noget politisk mønster i udskiftningerne på kommunaldirektørposterne (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

Efter alt at dømme er de kommunale topembedsmænd ikke politiserede i partipolitisk forstand, men meget indikerer, at arbejdsopgaverne med tiden er blevet mere politiske. Kommunaldirektørrollen siges at have udviklet sig fra at være en ”klassisk administrator” til at være en ”politisk embedsmand”, som aktivt bidrager til politikskabelsen, og som yder såvel saglig- og politisk-taktisk rådgivning til først og fremmest borgmesteren (Ejersbo, Hansen og Mouritzen, 1998). Denne udvikling er ikke ulig, hvordan topembedsmandsrollen i staten ofte siges at have udviklet sig (se fx Knudsen, 2007: 220-222 samt Smith og Christensen 2016).

Beskrivelsen af kommunaldirektøren som en ”klassisk administrator” før i tiden tager udgangspunkt i en større undersøgelse af de kommunale topchefer fra begyndelsen af 1980’erne (Riiskjær, 1982). Undersøgelsen havde ikke et direkte mål for rolleopfattelsen, men konkluderede, at meget tydede på, at de kommunale topchefers holdningsmønster tilnærmede sig klassiske bureaukratiske værdier (Riiskjær, 1982: 164). De kommunale topembedsmænd bevægede sig kun i begrænset omfang ind på ”den politiske banehalvdel”. En opfølgende undersøgelse konkluderede således med baggrund i samme data-materiale, at i hvert fald de fleste borgmestre og kommunaldirektører på den tid tilstræbte, at kommunaldirektøren ikke blev indblandet i politisk-taktiske spørgsmål (Nielsen, 1985: 52-53).<sup>1</sup>

Det var et noget andet billede af kommunaldirektørrollen, som blev tegnet i en række undersøgelser fra midt-1990’erne. Ejersbo, Hansen og Mouritzen (1998: 102-103) fandt, at kommunaldirektørerne lagde stor vægt på de opgaver, der relaterede sig til politikskabelse og de politiske processer. De anså det således blandt deres vigtigste arbejdsopgaver, at ”formulere ideer og visioner”, ”fremme og tilskynde nye projekter i kommunen”, og ”give borgmesteren politisk rådgivning”. Traditionelle administrative opgaver blev derimod ikke væg-tet særligt højt. Dog blev det anset som en central arbejdsopgave at ”rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål”.

Da Mouritzen og Svava (2002: 113) senere sammenlignede disse resultater med rolleopfattelsen blandt kommunaldirektører i 14 lande, fandt de, at danske kommunaldirektører var dem, som vægtede det at rådgive politikere højest og

traditionelle administrative opgaver lavest. De konkluderede, at danske kommunaldirektører som oftest kan karakteriseres som borgmesterens højre hånd i forhold til den politiske håndtering af kommunalbestyrelsen (2002: 168).

To senere spørgeskemaundersøgelser viste, at kommunaldirektørernes rolleopfattelse ikke har ændret sig væsentligt siden midt-1990’erne (se tabel 1). Opgaver knyttet til en rolle som ”politisk embedsmand” blev fortsat væg-tet højere end administrative opgaver. Politisk rådgivning til borgmesteren er blevet en vigtigere opgave for kommunaldirektørerne. Det samme er det at ”stå for økonomistyring, regnskab og budget”. Nogle administrative opgaver har altså fået større betydning.

Tabel 1: Kommunaldirektørernes rolleopfattelse i 1995, 2006 og 2008

|   | 1995 | 2006 | 2008 |
|---|------|------|------|
| Klassisk administrator  | 48   | 51   | 51   |
| Vejlede under-ordnede i den faglige sagsbehandling  | 33   | 32   | 27   |
| Stå for økonomistyring, regnskab og budget  | 41   | 54   | 56   |
| Sørge for, at regler og rutiner følges  | 33   | 33   | 35   |
| Rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål                        | 84   | 85   | 83   |
| Politisk bureaukrat   | 73   | 77   | 78   |
| Formulere ideer og visioner   | 83   | 84   | 83   |
| Fremme og tilskynde nye projekter i kommunen  | 76   | 74   | n/a  |
| Give borgmesteren politisk rådgivning   | 68   | 76   | 76   |
| Være informeret om synspunkter fra borgerne   | 69   | 67   | 64   |
| Udvikle normer for samspelet mellem politikere og embedsmænd                              | 61   | 77   | 77   |
| Påvirke beslutningsprocessen således, at der fremkommer fornuftige og effektive løsninger | 83   | 84   | 86   |

Kilder: Ejersbo, Hansen og Mouritzen (1998); Hansen og Eriksen (2006); Hansen, Jensen og Pedersen (2009).

At kommunaldirektørrollen har ændret sig over tid indikeres også på andre måder. Dahler-Larsen (1997) konkluderer således på baggrund af en sammenligning af stillingsannoncer til ledige kommunaldirektørposter i 1970’erne, 1980’erne og 1990’erne, at både de indholdsmæssige krav og kravene til kommunaldirektørens ledelsesmæssige- og personlige egenskaber så ud til at være forøget over tid. Jobannoncerne angav i stigende grad, at kommunaldirektøren

forventedes at kunne ”forandre”, ”udvikle”, ”motivere” og ”udnytte muligheder”, ligesom at det stadig oftere blev krævet, at han eller hun skulle være ”visionær”, ”målrettet”, ”ændringsvillig”, ”resultatorienteret” og have ”genemslagskraft”, ”gode kommunikationsevner”, ”engagement”, ”overblik” og en ”humoristisk sans” (1997: 133). Også ifølge denne undersøgelse er det store skift sket før år 2000. Hvem, der blev ansat som kommunaldirektør, har også ændret sig væsentligt, når det gælder den uddannelsesmæssige baggrund. I 1980 var 75 pct. af kommunaldirektørerne kommunalt uddannede, mens cirka 15 pct. havde en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse. I 2008 var disse tal mere eller mindre vendt på hovedet. Nu var kun cirka 16 pct. af kommunaldirektørerne kommunalt uddannede, mens mere end 60 pct. havde en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse (Hansen, Opstrup og Vil-ladsen, 2013: 187).

Set under ét peger ovenstående undersøgelser på, at danske kommunaldirektører i alt fald siden 1990’erne bevæger sig ind på ”den politiske banehalvdel” og bidrager aktivt til politikskabelse samt politisk-taktisk rådgivning af borgmesteren om, hvordan han eller hun bedst muligt skaber tilslutning til sin politik, og hvordan evt. politisk modstand bedst kan overvindes. Udvalgsstyrets karakter gør ligeledes, at politikerne ofte (helt legitimt) vil bevæge sig ind på ”den administrative banehalvdel” og gå ned i enkeltsager, om end dette sandsynligvis sker i mindre grad end tidligere (Olsen, 2013: 23). Mouritzen og Svava (2002) konkluderede således, at der i høj grad er tale om ”overlappende roller” på de politiske og administrative topposter i kommunerne. Der er en tæt interaktion og omfattende gensidig påvirkning mellem politikere og embedsmænd. Embedsmændene forsøger på en gang at bidrage med ekspertise og at lytte til de politiske ønsker. Politikerne har en hånd med i administrationen og spiller en stor rolle i udformningen af nye overordnede retningslinjer.

Hvordan samspillet specifikt er, ser dog ud til at variere noget fra kommune til kommune. Kjær (2015) har med udgangspunkt i interviews med 17 danske borgmestre identificeret store forskelle i, hvorvidt borgmestrene deltager i direktionssamlinger, og i hvilken grad de er ”inde over” sagsfremstillingerne. I de samtaler, som Bo Smith-udvalget havde med borgmestrene i forbindelse med udvalgsarbejdet, tegnede der sig tilsvarende forskelle. Nogle af de interviewede borgmestre anså i højere grad kommunaldirektøren end sig selv som daglig leder af administrationen. Andre angav, at de godkender dagsordenstekster og indstillinger til stort set samtlige udvalg (Bo Smith-udvalget, 2015: 211). Også på embedsmandssiden er der forskelle på tværs af kommunerne. Mouritzen og Svava (2002: 150-159) har undersøgt, hvor grænserne for kommunaldirektørernes politiske betjening går, ved at spørge til, hvorvidt de ville rådgive borg-

mesteren i forhold til en række forskellige hypotetiske situationer. Selvom konklusionen var, at grænserne var meget vide for, hvad kommunaldirektørerne ville rådgive om, kunne der også spores variationer i kommunaldirektørernes villighed til at rådgive om bestemte emner. I de mest vidtgående tilfælde var kommunaldirektøren villig til at rådgive borgmesteren om, hvilke partier der skal indgå i konstitueringsaftalen efter kommunalvalg (Mouritzen og Svava, 2002: 155-156).

Hansen (1997: 227-228) beskrev – blandt andet på baggrund af observationer af 15 kommunaldirektørers arbejdsdag – borgmester og kommunaldirektør som et ”team”, der i et gensidigt afhængigheds- og tillidsforhold arbejder sammen om at lede den kommunale organisation. Samspillet indeholdt dog det hierarki, som kunne forventes mellem politikere og embedsmænd. Kommunaldirektøren rådgiver, og borgmesteren afgør, om han eller hun ville bruge rådet. I tilfælde af uenighed var det i sidste instans borgmesteren, som bestemmer (1997: 213).

Dette billede af magtforholdet mellem borgmester og kommunaldirektør understøttes af de svar, Berg og Kjær (2005: 94) fik, da de spurgte borgmestre og menige kommunalpolitikere om, hvorvidt borgmesteren har større, lige så stor eller mindre indflydelse på kommunens aktiviteter end kommunaldirektøren. 44 pct. af borgmestrene vurderede, at deres indflydelse var størst. 55 pct. angav, at de havde lige stor indflydelse, mens kun 1 pct. anså borgmesterens indflydelse som mindre end kommunaldirektørens. Blandt de menige var fordelingen 51, 42 og 7.

I lighed med Hansen (1997) konkluderer Berg og Kjær (2005: 96), at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør normalt er meget tæt og præget af et meget lavt konfliktniveau. Det kan således bedre beskrives som et partnerskab end en konkurrencesituation. Adspurgt angav 76 pct. af borgmestrene således forholdet til kommunaldirektøren som meget samarbejdsvenligt, 22 pct. beskrev det som samarbejdsvenligt, 2 pct. som neutralt, mens ingen syntes, at det var konfliktfyldt eller meget konfliktfyldt (Berg og Kjær, 2005: 92).

Det er dog værd at fremhæve, at det næsten konfliktfrie samarbejde også må ses i sammenhæng med den øgede udskiftning på de administrative topposter. Berg og Kjær (2005: 96) nævner, at det lave konfliktniveau mellem borgmestre og de administrative aktører måske er udtryk for, at konflikter på denne front kan føre til en afskedigelsessag. Ved at spørge kommunaldirektørerne hvorfor deres forgænger forlod stillingen, når Hansen (1997: 160) frem til, at samarbejdsproblemer med politikere er en hyppigere årsag til udskiftninger på kommunaldirektørposterne. 25 pct. af de adspurgte kommunaldirektører



angav således, at forgængerens afsked skyldtes samarbejdsproblemer med politikere. Blandt de kommunaldirektører, som var ansat i løbet af de sidste fem år, var andelen, der gav denne forklaring på, hvorfor forgængeren forlod stillingen, dog oppe på 35 pct. (se også Ejersbo, Hansen og Mouritzen, 1998: 100). En række afskedigelsessager de senere år tyder på, at dette fortsat gælder.

Også blandt de menige kommunalpolitikere beskrives samspillet med kommunaldirektør og de øvrige kommunale topchefer som præget af en meget lav grad af konflikt. I den førnævnte undersøgelse af Berg og Kjær (2005: 92) angav 25 pct. af de menige forholdet til kommunaldirektøren som meget samarbejdsvilligt, 49 pct. så det som samarbejdsvilligt, 21 pct. som neutralt, 4 pct. som konfliktfyldt og kun 1 pct. som meget konfliktfyldt. Når det gjaldt forholdet til de øvrige kommunale topchefer, var fordelingen 27, 53, 16, 4 og 0.

Berg og Kjær (2005: 97) angav også, at kun 22 pct. af de adspurgte politikere (borgmestre og menige) erklærede sig helt eller delvist enige i, at det var vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af ledende embedsmænds. Dette tal steg dog betydeligt efter Strukturreformen, således at godt 45 pct. nu var enige eller helt enige i udsagnet (Olsen 2013: 24). Strukturreformen kan således se ud til varigt at have styrket embedsværket på politikernes bekostning. Eller i hvert fald på bekostning af nogle politikere. For som Bækgaard, Jakobsen og Kjær (2013) har vist, er holdningen mere udbredt, desto længere væk politikerne er fra den politiske magt i kommunen. Kommunalreformen synes at have ført til, at magten er koncentreret hos borgmesteren, måske udvalgsformændene, og forvaltningen. Ændringer i organiseringen af forvaltningen, især den øgede anvendelse af direktionsmodellen, har formentlig bidraget til denne udvikling (Bækgaard 2013; Bækgaard 2010).

Hvorvidt det er politikerne eller embedsmændene, som i sidste ende har størst indflydelse på den førte politik, har Bækgaard, Blom-Hansen og Seritzlew (2014) forsøgt at afdække. De fandt, at politikernes udgiftspræferencer trumfer embedsmændenes på vælgermæssigt vigtige områder som skole, dagpasning og ældrepleje, hvorimod det ikke var tilfældet på områder med mindre vælgerbevågenhed (kultur og fritid, biblioteker og veje). Der er således tale om ”overlappende roller”, og at embedsmændene udøver betydelig indflydelse, men at kommunalpolitikere – og særligt borgmesteren og partierne bag denne – sætter retningen, i hvert fald når det gælder emner med stor vælgermæssig bevågenhed.

## Sagerne

Ovenstående kan siges at være en beskrivelse (gennemsnitlig om man vil) af det dagligdags samspil mellem kommunale politikere og embedsmænd. Skan-

dalesager er ikke dagligdag. Alligevel kan disse fortælle os noget om de udfordringer og problemer, som er i den kommunale opgaveløsning og i samspillet mellem politikere og embedsmænd.

For en umiddelbar betragtning er der – sammenlignet med ministerierne – ikke mange sager, som giver anledning til kritik af den måde, opgaverne løses på i kommunerne. I diskussionen om ministerierne gøres det af og til gældende, at der er blevet langt flere sager (Koch og Knudsen, 2014). Bo Smith-udvalget følte sig derfor foranlediget til at undersøge, hvor mange sager der på statsligt niveau havde været genstand for en formel undersøgelse siden 1980 (se Bo Smith-udvalget, 2015: kapitel 4). Der var ingen tilsvarende undersøgelse af kommunerne. For at afhjælpe denne mangel er der til brug for denne artikel forsøgt en opgørelse af kommunale skandalesager. Det er dog ikke muligt som i staten at basere opgørelsen på et klart formelt kriterium: at sagen er blevet undersøgt af en kommission, advokat eller lignende. Måske netop fordi der ikke er parlamentarisme, løses de fleste sager konkret, muligvis efter en intern undersøgelse, muligvis efter en undersøgelse foretaget af Kommunernes Landsforening. Ikke sjældent vil sagen være belyst i en tjenestemandssag eller voldgiftssag, anlagt af en chef, der føler sig uberettiget afskediget. Advokatundersøgelser er sjældne. Og der er kun et eksempel – Farumsagen – på en kommissionsundersøgelse. Heraf følger, at det er svært at belyse udviklingen over tid.

Opgørelsen kan derfor ikke på nogen måde betragtes som fuldstændig, men må snarere ses som nogle eksempler, der viser, hvilke typer vanskeligheder det kommunale styre kommer ud for. Den giver ikke mulighed for at afdække en udvikling over tid eller en sammenligning med forholdene i staten.

Afgrænsningen af sagerne er sket på en mindre systematisk måde, men der har dog været tre kriterier:

1. Ulovligheden eller den klare utilstrækkelighed er konstateret af en statslig myndighed, en domstol eller en voldgiftsret bestående af dommere.
2. Ulovligheden eller den faglige utilstrækkelighed skal være enten af stor principiel betydning eller have haft store konsekvenser.
3. Der har været en omfattende omtale i de landsdækkende medier.

En sådan afgrænsning indebærer nogle begrænsninger. For det første kan der være et mørketal af ikke-erkendte sager, som ikke er kommet til offentlighedens kendskab. Det er i sagens natur umuligt at vide, men af flere grunde (der er ikke parlamentarisme, mange beslutninger er truffet i konsensus eller af store flertal, samt den mindre medieopmærksomhed) kan mørketallet være stort. For det andet betyder kriteriet, at sagen skal have stor principiel betyd-

ning eller have haft store konsekvenser, at mindre sager ikke inddrages, hvilket selvfølgelig kan skævvride problemernes omfang (kvantitativt og kvalitativt). Gennemgangen må derfor opfattes som en eksemplifikation af de udfordringer, der er i spillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne, men kan ikke bruges til en vurdering af vanskelighedernes størrelse.

Bo Smith-udvalget (2015: 47) fremhævede, at kun de færreste af de undersøgte sager på statsligt niveau drejede sig om forholdet mellem ministre og embedsmænd eller ministrenes forpligtelser over for Folketinget. Emnemæssigt vedrørte cirka en tredjedel af sagerne bevillingsadministration og økonomistyring, mens de fleste drejede sig om sagsbehandling, enten forvaltning i strid med reglerne eller uhensigtsmæssige eller uforsvarlige dispositioner.

Med udgangspunkt heri er der sondret mellem to grupper af kommunale sager:

1. Sager der drejer sig om fagligt utilfredsstillende forvaltning, i nogle tilfælde ulovlig forvaltning og i andre tilfælde forvaltning, der er i strid med sædvanlig faglighed, ofte begge dele, men som i udgangspunktet ikke berører den politiske ledelse.
2. Sager der direkte vedrører den politiske ledelse, dens ordrer til, rådgivning fra og samspil med den administrative ledelse.

Den førstnævnte gruppe af sager vil blive behandlet oversigtligt, mens der for den anden gruppes vedkommende derudover vil være en kort gennemgang af de væsentlige elementer i sagerne. Der er tale om ni sager fra 2002-2015. En direkte sammenligning med antallet af statslige sager giver som nævnt ikke mening.

Fire af de ni sager omhandler forvaltningsmæssige fejl. Alle fire vedrører det sociale område og nærmere bestemt behandlingen af børnesager. Det kan der være flere grunde til. Der har været tale om meget alvorlige og dermed vanskelige sager. Men den mangelfulde – og dermed formentlig også ulovlige – sagsbehandling kan ikke siges at være et resultat af politiske beslutninger.

I syv af de ni sager blev en eller flere ledende embedsmænd afskediget. Men kun to af sagerne fik konsekvenser for den ledende politiker. For den enes vedkommende udgik konsekvenserne endda ikke fra det regionsråd, i hvis regi ulovlighederne havde fundet sted, men fra Folketinget. Det kan man opfatte som påfaldende, og i den offentlige debat har der af og til været talt om ansvarsfraskrivelse. Med et fint ord kan man se dette som resultat af en *blame avoidance strategy*. En af disse strategier er netop: ”Formal delegation of potentially blameworthy tasks to ’lightning rods’” (Hood, 2010: 18).

Tabel 2: Oversigt over kommunale sager

| Sag  | Hvad drejede sagen sig om?                                      | Hvilke fejl blev begået?                                      | Konsekvenser for administrationen  | Politiske konsekvenser  |
|--|---|---|--|---|
| Forvaltningsfejl                                       |   |   |  |   |
| Tønder (2005)  | Misbrug af børn   | Kommunen greb ind for sent                                    | Børne- og ungechef fyret   | Ingen   |
| Brønderslev (2010/11)                                  | Vanrøgt af børn   | Kommunen overhørte advarsler                                  | Børne- og familiechef afskediget   | Ingen   |
| Esbjerg (2011)   | Sagsbehandling i børnesager                                     | Mangler ved sagsbehandling                                    | Familie- og forebyggelseschef skiftede job   |   |
| Rebild (2012)  | Misbrug af børn   | Kommunen greb sent ind  | Tre ledende medarbejdere blev afskediget   | Politisk kritik af borgmesteren, ellers ingen                         |
| Samspillet mellem forvaltning og den politiske ledelse |   |   |  |   |
| Farum (2002/03)  | Borgmesterens ledelse   | Embedsmisbrug, brud på bevillingsregler                       | Kommunaldirektøren sygemeldte sig efter sagen kom frem – og blev straffet                            | Borgmesteren blev afsat af byrådet og blev straffet                   |
| Hillerød 2010  | Politisk beslutning om kontrakt om et IT-system uden udbud      | Forvaltningen havde oplyst, at det var lovligt ikke at udbyde | Kommunaldirektøren tog sin afsked, da der forberedtes en tjenestemandssag                            | Ingen   |
| Frederiksberg 2010                                     | Ny administrativ struktur                                       | Kommunalbestyrelsen blev vildledt                             | Kommunaldirektøren blev afskediget   | Ingen   |
| Odense 2015  | Administrativ beslutning om rammer for behandling af børnesager | Ulovligt kun at tage økonomiske hensyn                        | Tre ledende embedsmænd, herunder den ansvarlige direktør, blev afskediget                            | Advokatundersøgelse konkluderede, at rådmanden ikke havde begået fejl |
| Region Syd 2015  | Medarbejders arbejdsopgaver                                     | Ansæt i regionen hjalp tidl. regionsformand i valgkamp        | Direktionen blev efterfølgende udskiftet, men det er ikke klart, i hvilket omfang det skyldtes sagen | Den tidligere regionsformand gik som minister                         |

Man kan dog med større ret se det som et resultat af den kommunale organisation og den dertil hørende fordeling af ansvaret. Efter styrelsesloven er kommunalbestyrelsesmedlemmer ansvarlige for de beslutninger, de har været med til at træffe. Men er beslutningen delegeret til forvaltningen, er ansvaret også forvaltningens. Og da borgmesteren eller udvalgsformanden er afskåret fra at blande sig i sagsbehandlingen, har de som udgangspunkt ikke noget ansvar for de konkrete afgørelser. Hertil kommer, at der ikke er parlamentarisme. En minister er i princippet ansvarlig for alt, hvad der sker i ministeriet, om end der i praksis lægges vægt på ministerens personlige involvering, når der tages stilling til ansvaret (jf. Fenger og Kryger-Gram, 2016). Principielt er udvalgene på samme måde ansvarlige i kommunerne, men er der ikke truffet en egentlig udvalgsbeslutning, kan det enkelte medlem vanskeligt drages til ansvar, idet ansvaret kun kan gøres gældende overfor medlemmer, der har medvirket i en given beslutning. Endelig betyder den kommunale konsensuskultur, at mange partier har været involveret i de fleste større beslutninger, så kun få har en tilskyndelse til at gøre et politisk ansvar gældende.

Ser man alene på de fem sager, der vedrører samspillet mellem politikere og embedsmænd, har i alt fald fire haft konsekvenser for embedsmændene. Og i to tilfælde har de haft politiske konsekvenser. Disse sager er samtidig de eneste af sagerne, hvor der er tale om ulovligheder begået på initiativ fra borgmester/regionsrådsformand. I de tre andre synes forvaltningen at have haft initiativet.

Den mest kendte og i enhver henseende mest markante sag er naturligvis Farumsagen. Den havde dramatiske økonomiske konsekvenser, førte for første gang til at der blev taget initiativ til at anvende den paragraf i styrelsesloven, der gør det muligt under meget specielle betingelser at afsætte borgmesteren, og endte med flere straffesager.

Farum-kommissionen tegner et billede af Farum Kommune som styret i høj grad af én person – borgmesteren. Det påpeges, at beslutningsgrundlaget i de sager, der blev forelagt byråd og udvalg, var ufyldstgørende, hvilket karakteriseres som en systemfejl. I fortsættelse heraf fremhæves det, at der navnlig synes at ”være truffet mange vidtrækkende beslutninger uden for byrådsalen alene på grundlag af principbeslutninger truffet af byrådet” (Farum-kommissionen, 2012: afsnit 2.3 og 2.4). I den forbindelse fremhæves det, at byrådet ikke synes at have gjort sig klart, at delegation til borgmesteren forudsætter enstemmighed. Konkret overskred kommunen den såkaldte kassekreditregel, hvilket dog ikke fremgik af det materiale, byrådet efter borgmesterens ordre fik udleveret. Sagen er utvivlsomt enestående, om ikke andet så i kraft af de omfattende materielle ulovligheder. Men det er veldokumenteret, at mange borgmestere va-

retager en faktisk ledelsesrolle, der er noget mere vidtgående end foreskrevet i styrelsesloven (se fx Kjær, 2015).

Sagen i Region Syd har visse lighedspunkter med Farumsagen, for så vidt som de ulovlige beslutninger synes at være truffet på regionsrådsformandens initiativ. Statsforvaltningens konklusion (udtalelse af 20. november, 2015) var, at en medarbejder, der var ansat i Region Syd havde brugt en del af sin arbejdstid på at støtte den tidligere regionsrådsformand i dennes valgkamp, hvilket Statsforvaltningen fandt, lå uden for rammerne for, hvad en region (eller for den sags skyld en kommune) kan bruge penge til. Da regionsrådet ikke havde været involveret i ansættelsen, ikke var vidende om den pågældende medarbejders aktiviteter og havde tilkendegivet at ville bestræbe sig på at undgå gentagelser, foretog Statsforvaltningen sig ikke mere i sagen. Efterspillet kom i Folketinget, idet den tidligere regionsrådsformand måtte gå som minister. Der skete efterfølgende udskiftninger i regionens øverste ledelse, men det vides ikke, om dette havde noget med sagen at gøre.

To af sagerne er karakteriseret ved, at den ulovlige beslutning nok var truffet politisk, men efter indstilling og på grundlag af oplysninger fra embedsværket. Den ene vedrørte Frederiksberg Kommune og drejede sig om en strukturændring i administrationen. Den førte til, at kommunaldirektøren blev afskediget. En efterfølgende voldgiftssag konkluderede, at afskedigelsen var berettiget, idet direktøren havde ”forsøgt at nedtone de økonomiske konsekvenser af en omorganisering af forvaltningen, tilbageholdt vigtige analyser og oplysninger for politikere samt forsøgt at vildlede politikerne i Frederiksberg Kommune.” (Altinget, 2012).

Den anden stammer fra Hillerød Kommune. Spørgsmålet var her, om kommunen kunne indgå en kontrakt om et IT-system uden udbud. Forvaltningen havde oplyst, at det ikke krævedes. Kommunen tabte en sag i klagenævnet for udbud. Der blev herefter truffet beslutning om at rejse en tjenestemandssag med følgende begrundelse: ”Økonomiudvalget må konstatere, at kommunaldirektøren ikke har oplyst korrekt om de udbudsretlige regler. I den forbindelse har han ikke loyalt videregivet væsentlige oplysninger, hvorved Økonomiudvalgsbehandlingen er foregået på ikke korrekt grundlag” (Lokala-visen.dk, 2010). Dette fik kommunaldirektøren til at bede om sin afsked.

Den sidste sag er den såkaldte Odense-sag, hvor den ulovlige beslutning nok var afledt af en politisk beslutning, men truffet administrativt. Den administrative ledelse havde for at opfylde et sparekrav påbudt sagsbehandlerne at ophøre med foranstaltninger i et nærmere bestemt antal børnesager. Socialrådgivernes faglige organisation indbragte sagen for ombudsmanden, og den kom også offentligt frem. Herefter besluttede Odense Kommune at annullere be-

slutningen og at iværksætte en advokatundersøgelse af forløbet. Advokatundersøgelsen konkluderede, "at der planlagt og systematisk er sket en overtrædelse af de forvaltningsretlige og socialretlige regler om partshøring, begrundelse, børnesamtaler og til dels også i forhold til notatpligten" (BDO og Kromann Reumert, 2015). Herefter afsluttede ombudsmanden sin sag, idet han blandt andet lagde "vægt på kommunens oplysning om, at kommunen erkender og dybt beklager, at forløbet, der førte til lukningen af de forebyggende sager, systematisk ikke er foregået i overensstemmelse med den relevante regulering" (Folketingets ombudsmand, 2015).

Derudover indeholder undersøgelsen fire væsentlige konklusioner om ansvarsfordelingen. På nogle punkter er disse konklusioner klart i overensstemmelse med gældende ret. På andre punkter er det mere uklart, hvad der egentlig gælder.

#### *a) Udarbejdelse af dagsordentekster*

Undersøgelsen konkluderer, at forvaltningens indstilling ikke indeholdt alle relevante oplysninger og forudsatte et brud på forvaltningsretlige regler, hvilket administrationen ikke må medvirke til, ligesom der ikke må udarbejdes en sagsfremstilling, som forudsætter en tilsidesættelse af reglerne.

#### *b) Ansvarsfordeling*

Det konkluderes, at det efter kommunens styrelsesvedtægt mv. er forvaltningen, der har ansvaret for sagsbehandlingen, herunder for, at der træffes lovlige beslutninger.

#### *c) Rådmandens/udvalgsformandens rolle*

Det hedder i rapporten: "Rådmanden har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Rådmanden har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres, ligesom rådmanden ikke har kompetence til at give direktiver med hensyn til konkrete sagsbehandlingsskridt."

#### *d) Udvalgets rolle og ansvar*

Rapporten konkluderer: "Børn- og Ungeudvalget har ikke en pligt til at være aktiv kontrollerende over for forvaltningen. Udvalget skal dog, såfremt de bliver bekendte med, at der drives ulovlig forvaltning, reagere". Og det tilføjes, at politikerne må forvente, at alle nødvendige oplysninger er indeholdt i selve sagsfremstillingen.

Der rejses herefter alene kritik af forvaltningen, ikke af hverken rådmand eller udvalg.

## Refleksioner på grundlag af sagerne

De ni sager er fælles om, at en statslig myndighed (ombudsmanden, ankestyrelsen, statsforvaltningen, klagenævnet for udbud) har konstateret fagligt utilfredsstillende/ulovlig forvaltning. I den forbindelse har en advokat, en undersøgelseskommission en voldgiftsret eller den pågældende kommunalbestyrelse foretaget en vurdering af ansvarsfordelingen. Sagerne giver anledning til forskellige refleksioner:

- Ligesom i staten træffes der undertiden ulovlige beslutninger og udøves fagligt utilfredsstillende forvaltning i kommunerne.
- Kun få sager drejer sig om den så at sige "klassiske" situation, at en politisk ledelse træffer en afgørelse mod embedsværkets råd, og hvor spørgsmålet om embedsmændenes ret eller pligt til sige fra opstår.
- Der er flere eksempler på fagligt utilstrækkelig forvaltning, som forvaltningsledelsen formelt har, og også i praksis har fået, ansvaret for.
- Endelig er der sager, hvor en administrativ ledelse ønsker et bestemt resultat og forelægger sagen for udvalg/kommunalbestyrelse på grundlag af urigtige eller vildledende oplysninger.

## Normerne i kommuner og regioner

Parallelt til den undersøgelse af de ministerielle embedsmændenes kendskab til og tolkning af normerne for god embedsmandsadfærd, der er præsenteret i Christensen, Wang og Opstrup (2016), foretog Bo Smith-udvalget i mindre skala en tilsvarende undersøgelse blandt kommunale embedsmænd i syv kommuner. Undersøgelsen viste, at de kommunale embedsmænd generelt set må vurderes at kende normerne og at kunne afveje dem mod hinanden, om end der kan spores nogen usikkerhed, når der er tale om vanskelige vurderinger (Bo Smith-udvalget, 2015: 216).

Det ændrer ikke ved, at mens der på det statslige plan gennem 30 år har været en ganske omfattende diskussion af de finere nuancer i embedsmændenes pligter, har en sådan diskussion været næsten fraværende i kommunalt regi. De kommunale chefforeninger udarbejdede i kølvandet på Tamil-sagen et lille oplæg (Debatoplæg, 1993). Jens Peter Christensen (1998) kommer i sin redegørelse om offentligt ansatte chefers ansvar ind på emnet. Der kan også henvises til Betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration. Alligevel forekommer det, at detaljerne i den del af normerne, der er en følge af kommunestyrets særlige karakter, savner en grundig drøftelse. Her skal blot

påpeges enkelte mulige debattemner, knyttet til de fire grundlæggende dyder (se Christensen, Wang og Opstrup (2016) for en præsentation af normerne om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet).

Hvad lovlighed angår, er der næppe tvivl om, at denne norm må forstås på samme måde som i det statslige regi (se Fenger og Gram (2016): Hvis ulovligheden er klar, skal ordremodtageren ikke adlyde. Hvis ulovligheden ikke er klar, skal han protestere. Men hvis tjenestebefalingen fastholdes, skal han adlyde. Som Odense-sagen viste, gælder det dog, at hvis den politiske ordre i sig selv er klart lovlig (fx en besparelse), kan embedsapparatet ikke slippe for ansvaret for udmøntningen, uanset om de måtte mene, at den ulovlige administrative beslutning var en uundgåelig følge af den lovlige politiske. Faktisk lægger advokatrapporten i Odense-sagen til grund, at politikerne kun kan drages til ansvar, hvis de i selve dagsordenteksten er blevet gjort opmærksom på, at der er tale om en ulovlighed, og at de ikke har nogen almindelig tilsynspligt. Om dette kan opfattes som den gældende retstilstand, er dog uklart. Det er derimod klart, at da borgmesteren som hovedregel ikke kan give ordrer, er der ikke pligt til at rette sig efter tilkendegivelser fra borgmesteren, der vurderes som ulovlige.

En anden side af lovligheden vedrører rådgivningen. Her har der i mange år hersket tvivl om, hvad embedsmænd i kommunerne skal gøre, hvis et politisk forum står i begreb med at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig. Det er formentlig klart, at borgmesteren i givet fald skal orienteres (Christensen, 1998). Men hvis ikke det fører til noget resultat, hvad gør man så? Bo Smith-udvalget foreslår her, at der skal være pligt til at orientere økonomiudvalget i skriftlig form. Det er parallelt til de ministerielle embedsmænds pligt til at sige fra overfor ministeren og i sidste ende orientere Statsministeriet. Hvis heller ikke økonomiudvalget reagerer, mener nogle kommunaldirektører, de har ret – måske endda pligt – til at gå til tilsynet. Der kan hentes støtte til dette synspunkt i Farum-kommissionens beretning. Bo Smith-udvalget (2015) mener dog ikke, der er en sådan pligt, idet der henvises til, at ledende embedsmænd i staten ikke har pligt til at henvende sig til klageorganer.

Også normen om at tale sandt er naturligvis den samme i kommunerne. Der er en pligt til at sikre, at beslutningstagerne får oplysninger, der både er korrekte og tilstrækkelige. Men også her er der nuancer som følge af, at styret er kollegialt. De knytter sig ikke mindst til den såkaldte ret til sagsindsigt, som betyder, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem har ret til at se alt materiale i forvaltningen, der foreligger ”i endelig form”. Det er uklart, hvad det betyder, når der er tale om forberedelse af nye initiativer. Er et udkast til dagsordentekst eller notat, der er udarbejdet med henblik på drøftelse med borgmester

eller udvalgsformand, at betragte som endeligt i styrelseslovens forstand? Er et udkast til budgetaftale, der er udsendt til nogle men ikke alle partigrupper, et endeligt dokument, som de partier, der ikke deltager i forhandlingen, kan gøre krav på at se? Sagt på anden måde: Bør der være et fortroligt rum, hvor borgmester og embedsmænd også på skrift kan udveksle synspunkter, uden at kommunalbestyrelsen kan se med? Et sådant rum findes i ministerierne, men her er ansvarsfordelingen også anderledes. Bo Smith-udvalget (2015) lod emnet ligge, men det fortjener en overvejelse.

Fagligheden er på mange måder den mindst drøftede af embedsmandsdyderne. I det kommunale regi er der formentlig – som Bo Smith-udvalget (2015) også gør – grund til at fremhæve, at faglighed ikke må bruges til at varetage organisatoriske eller faglige interesser. Der er en ganske stærk tradition for at inddrage medarbejderne. Faglighed kan i visse sammenhænge være svær at skelne fra fagets interesser.

Hertil kan føjes, at balancen mellem faglighed og hensynet til den politiske retning tegner sig anderledes på det kommunale plan. Ministerielle embedsmænd har pligt til at gøre, hvad de kan for at sikre, at de oplysninger, Folketinget får, er rigtige og fuldstændige. Men de må gerne hjælpe ministeren med at argumentere for dennes synspunkter. I en kommune skal embedsværket udarbejde dagsordentekster, så de af alle grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for en beslutning. De bør i indstillingen tage udgangspunkt i den retning, flertallet ønsker at gå. Men da det er embedsværket, der indstiller, kan der formentlig ikke i samme grad som i et ministerium argumenteres ud fra borgmesterens eller kommunalbestyrelsesflertallets principielle synspunkter.

Endelig er der den partipolitiske neutralitet. Sagen fra Region Syd aktualiserer en norm, som næppe har givet anledning til de store vanskeligheder, nemlig at embedsmænd ikke må bistå i valgkampe. Noget andet er, at der i kommunerne ikke er den konvention, der har udviklet sig i ministerierne, at embedsapparatet – i alt fald departementerne – er helt passivt, når der er udskrevet valg. En sådan konvention ville være vanskeligere at hævde i en kommune, blandt andet fordi den er en stor udførende organisation, hvor der hele tiden må træffes beslutninger, som udvalgene skal være involveret i. Det er ikke sådan, at arbejdet – som lovgivningsarbejdet – automatisk går i stå i en periode før et valg. Om Region Syd-sagen fører til en mere generel diskussion om kommunale embedsmænds ageren under valgkampe, bliver spændende at se. Indtil videre er det sådan, at de kommunale embedsmænd arbejder som sædvanligt under valgkampe, men at de selvsagt ikke må bistå hverken borgmester eller udvalgsformand med oplysninger, taleudkast eller lignende, som har med valget at gøre.

En anden side af den politiske neutralitet vedrører forhandlinger mellem partierne om konstituering. En ting er, at embedsmændene kan bistå med oplysninger af forskellig art, som det også sker, når der dannes regering. Men som nævnt ovenfor er der i kommunerne også eksempler på, at ledende embedsmænd er gået aktivt ind i forhandlingerne med henblik på at opnå en bestemt løsning. Her foreslår Bo Smith-udvalget (2015), at det skal de holde sig ude af for at sikre, at embedsapparatet af alle grupper opleves som neutralt.

Endelig er der spørgsmålet om politisk-taktisk rådgivning. I ministerierne er sagen enkel. Ministeren kan få og har krav på taktiske råd, modsat folketingsmedlemmer. Men i kommunerne skal embedsmændene jo betjene hele kommunalbestyrelsen. Skal alle så også kunne få politisk-taktisk rådgivning? Bo Smith-udvalget (2015) begrænser sig her til at foreslå, at det afklares, hvem der kan få sådan rådgivning. Det forekommer umiddelbart vanskeligt at forestille sig, at en kommunaldirektør ville kunne yde politisk-taktisk rådgivning til alle grupper uden at blive en del af det politiske spil. Det forekommer heller ikke sandsynligt, at alle borgmestere ville acceptere, at der blev ydet den slags hjælp til modparten. Nok er der konsensus, men der er trods alt også politiske kampe. Og en kommunaldirektør, der ikke længere nyder borgmesterens tillid, må regne med at skulle finde sig et nyt arbejde (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

## Den bedste af alle tænkelige verdener?

Der er i den kommunale verden i almindelighed stor tilfredshed med den måde samspillet mellem politikere og embedsmænd fungerer på. Det skyldes måske i et vist omfang, at der er stor variation, også hvad organisation angår (Kjær, 2012). Det er netop styrets idé, og det giver mulighed for at indrette også relationerne til embedsværket efter de lokale forhold.

Alligevel kan det give anledning til overvejelse, at den formelle struktur har været stort set uændret over en meget lang årrække, mens den måde, organisationen fungerer på, har ændret sig dramatisk. Læser man den kommenterede styrelseslov, træffes alle beslutninger af eller efter delegation fra fagudvalg, økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Borgmesteren leder møderne i kommunalbestyrelse og økonomiudvalg, og påser, at forvaltningen er passende bemanded og overholder reglerne. Forvaltningen har fra udvalgene fået delegeret en mængde afgørelser, men er i øvrigt uomtalt.

Den righoldige forskning tegner et noget andet billede. Her er borgmesteren som regel den centrale politiske lederskikkelse, der i mange tilfælde griber ind i forberedelsen af sagerne og udførelsen af beslutningerne (Ibsen, 2004). Forvaltningen betegnes som magtfuld, og især kommunaldirektøren har en be-

tydelig indflydelse. De ledende embedsmænd ser rådgivningen af det politiske niveau som deres afgørende opgave. Og mange menige politikere mener, det er svært at trænge igennem overfor embedsapparatet (Olsen, 2013).

Ser man på sagerne, er det er påfaldende, at ingen af de ulovlige afgørelser er truffet af udvalg eller kommunalbestyrelse imod forvaltningens indstilling og borgmesterens ønske. Det er ikke ensbetydende med, at sådanne sager ikke findes. I alt fald en af de sager, der omtales i Koch og Knudsen (2014), er et eksempel. Men de store skandaler kommer næppe herfra. Derimod er der en række sager, hvor en tilsyneladende ret autonom forvaltning har administreret i strid med reglerne eller har givet forkerte oplysninger. Og der er tilfælde, som viser en meget magtfuld borgmester. Om dette billede er generelt, ved vi ikke.

At borgmesterens rolle er en anden og stærkere end beskrevet i styrelsesloven er i mange henseender ikke noget problem. Vælgerne har den opfattelse, at det er borgmesteren, der bestemmer (Kjær og Mouritzen, 2003). Og det betyder noget for et partis valgresultat, hvem der har borgmesterposten (Frandsen, 1998). Det kan tilføjes, at der også skal kunne træffes beslutninger, og at en entydig ansvarsplacering på mange måder er en fordel. Der er næppe behov for de store regelændringer, men en forståelse af den faktiske rolle ville være nyttig.

Embedsmændenes magtposition tegner sig umiddelbart som mere problematisk. Bo Smith-udvalget (2015) peger på behovet for et kodeks, der præciserer embedsmandsrollen og pligten til at rette ind efter politiske signaler. Kommunernes Landsforening har taget sagen op og har lagt op til en diskussion i kommunerne. Enkelte kommunalbestyrelser og regionsråd har tilkendegivet at ville udarbejde et sådant kodeks. I skrivende stund har Region Syd netop vedtaget et kodeks for god forvaltningsskik. Det bliver spændende at se, hvor mange kommuner der indfører et kodeks.

Endelig er der, hvad man kunne kalde de meniges frustrationer, som må siges at være et problem. Måske kan man både afhjælpe den og skabe en nyttig modvægt til den magtkoncentration, som borgmester/forvaltning kan udarte til, hvis man øger hjælpen til alle politikere. Der klages ofte over den store arbejdsbyrde, som gør det mindre attraktivt at være kommunalpolitiker. Mere administrativ støtte kunne her være en vej.

## Note

1. Samme år konkluderede en anden undersøgelse – endnu engang med udgangspunkt i samme datamateriale – at de kommunale topembedsmænd, som følge af det tætte samspil mellem politikere og embedsmænd og andre aktørers begrænsede betydning, snarere må karakteriseres som politiske aktører end som neutrale embedsmænd (Skovsgaard, 1985: 69).

## Litteratur

- Altinget (2012). Dom: Frederiksberg måtte gerne fyre direktør. 9. november.
- BDO og Kromann Reumert (2015). Undersøgelse af hændelsesforløbet vedrørende tilpasning af serviceforanstaltninger for børn og unge i Odense kommune.
- Berg, Rikke (2000). *Den "gode" politiker: Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007). *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Betænkning 1425/2002. *Indsigt i den kommunale administration*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspejlet mellem politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bækgaard, Martin (2010). *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Bækgaard, Martin (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? *Politica* 45 (2): 159-177.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2015). When politics matters: the impact of politicians' and bureaucrats' policy preferences on salient and nonsalient policy areas. *Governance* 28 (4): 459-474.
- Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen og Ulrik Kjær (2013). Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen. *Økonomi og Politik* 86 (4): 3-17.
- Christensen, Jens Peter (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentlig ansatte chefers retsstilling*. København: Finansministeriet.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). Politization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance* 27 (2): 215-241.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Niels Opstrup og Julie Grunnet Wang (2016). Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki. *Politica*, 48 (4): 431-454.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). Udvikling i kravene til danske kommunaldirektører be- lyst ved stillingsannoncer: en social konstruktion? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2: 119-142.
- Debatoplæg (1993). Debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Kommunalteknisk Chefforening, Skoledirektørforeningen, Foreningen af Socialchefer, Skattechefforeningen og Kommunaldirektørforeningen, marts 1993.
- Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen og Poul Erik Mouritzen (1998). The Danish local government CEO: from town clerk to city manager, pp. 97-112 i Kurt Klauði Klausen og Annick Magnier (red.), *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2013). Partiernes alliancemønstre før og efter valget, pp. 39-60 i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær (red.), *KV09. Analyser af kommunalvalget 2009*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fenger, Niels og Mette Kryger Gram (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner. *Politica* 48 (4): 392-407.
- Folketingets ombudsmand (2015). Odense Kommunes behandling af børnesager. Skriftligt svar på klage fra Dansk Socialrådgiverforening, Region Syd. 13-10-2015. Dok.nr. 15/03577-54/MR.
- Frandsen, Annie Gaardsted (1998). Valgene lokalt: Landspolitik eller lokal politik?, pp. 252-261 i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.), *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren - Marionet eller Dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hansen, Morten Balle og Jeppe Eriksen (2006). Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører foråret 2006. *Kommunalpolitiske Studier* 23.
- Hansen, Morten Balle, Christine Pihlkjær Jensen og Jens Tannert Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger efteråret 2008. *Kommunalpolitiske Studier* 25.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders Ryom Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring: udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Hood, Christopher (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Ibsen, Marius (2004). Lægmandsstyre eller folkestyre?, pp. 36-49 i Jens Blom-Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen (red.), *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Ibsen, Marius (under udgivelse). *Rammer, budgetinstitutioner og økonomi. Økonomistyringen i dansk kommuner 2008-13*. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.

Kjær, Ulrik (2012). *Borgmesterledelse – om at løbe mellem broen og maskinrummet og om kunsten at sidde for bordenden ved et rundt bord*. København: Kommunernes Landsforening.

Kjær, Ulrik (2015). En konkret politisk lederskabsbeslutning: Skal borgmesteren deltage i direktionsmøderne? pp. 148-168 i Nils Aarsæther og Knut. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskab i Norden*. Oslo: Gyldendal.

Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik og Niels Opstrup (under udgivelse). Borgmesterpartierne og borgmestrene i Jørgen Elklit, Christian Elmelund-Præstekær og Ulrik Kjær (red.), *KVI3*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København: Akademisk Forlag.

Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014). *Ansaret der forsvandt*. København: Samfundslitteratur.

*Lokalavisen.dk* (2010). Kommunaldirektøren fritaget for tjeneste. 27. marts.

Mouritzen, Poul Erik (1999). Kommunestyret i Danmark, pp. 415-443 i Ole Stig Andersen (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum 5. juni 1999*. København: Gyldendal.

Mouritzen, Poul Erik og James Svava (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Nielsen, Jørn Flohr (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Aarhus: Forlaget Politica.

Nordskov Nielsen-udvalget (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration – betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe september 1993*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Olsen, Asmus Leth (2013). Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013. *Økonomi og Politik* 86 (4): 18-32.

Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*. Aarhus: Forlaget Politica.

Rosenkilde, Kim og Cecilie Gormsen (2015). Rekordmange kommunale chefer fyres. *Altinget*, 23. oktober. <http://www.alinget.dk/artikel/143392-rekordmange-kommunale-chefer-fyres>

Skovgaard, Carl-Johan (1985). Den kommunale forvaltning: Neutrale embedsmænd eller politiske aktører, pp. 53-70 i Søren Villadsen (red.), *Lokalpolitisk organisering. Organisationer, bevægelser og partier i kommunalpolitikken*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.

Tynell, Jesper (2014). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

## Bilag 1: Kilder til gennemgangen af sagerne

Generelt: Udgangspunktet har været sager, som er kendt fra den offentlige debat. Der er fortaget en søgning i Social- og Indenrigsministeriets og Statsforvaltningens resumédatabase, men dette har ikke ført til yderligere sager. Det bemærkes, at de to kommunale sager, der omtales i indledningen til Koch og Knudsen (2014), ikke er taget med, dels fordi de skønnes at have begrænset principiel rækkevidde, dels fordi de ikke førte til stor omtale i de nationale medier. Der er også foretaget en søgning i Infomedia, dels med henblik på, om der skulle være andre sager, dels med henblik på at tilvejebringe materiale om hver af sagerne.

Den mere konkrete omtale er bygget på følgende kilder:

Tønder:

Brügger, Mads og Nikolaj Thomassen (2007). *Grænselandet. Tøndersagen efterforsket*. København: Lindhardt og Ringhof.

Brønderslev:

Socialministerens besvarelse af samrådsspørgsmål i Folketingets socialudvalg, 17. juni 2011.

Esbjerg:

Ankestyrelsens undersøgelse af sagsbehandlingen på børneområdet i Esbjerg Kommune 2012.

Rebild:

BDO. Rebild Kommune.  
Revisionsberetning nr. 4. Regnskabet 2013.

Farum:

Farum-kommissionens beretning, 2012.



Hillerød:

Lokalavisen.dk, 17. marts, 2010. Kommunaldirektøren fritaget for tjeneste.  
*Computerworld*, 3. maj, 2010.

Frederiksberg:

*Altinget*, 9. november, 2012. Dom: Frederiksberg måtte gerne fyre direktør.

Odense:

BDO og Kromann Reumert (2015). Undersøgelse af hændelsesforløbet vedrørende tilpasning af serviceforanstaltninger for børn og unge i Odense kommune.

Folketingets ombudsmand (2015). Odense Kommunes behandling af børnesager. Skriftligt svar på klage fra Dansk Socialrådgiverforening, Region Syd. 13-10-2015. Dok.nr. 15/03577-54/MR.

Region Syd:

Statsforvaltningen: Undersøgelse vedr. bistand til tidligere regionsrådsformand I forbindelse med valgkamp ved folketingsvalg.

Jørgen Grønnegård Christensen, Julie Grunnet Wang og  
Niels Opstrup

## Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki

Flere sager har rettet opmærksomheden mod samspillet mellem ministre og ministeriernes embedsmænd. Det er grundlæggende et principal-agent-problem. Det har to sider: agentens (embedsværkets) tilraning af magten fra principalen (ministeren), og principalens (ministerens) misbrug af agenten til politiske formål, som ikke er legitime. Med udgangspunkt i data indsamlet i Bo Smith-udvalgets regi identificeres et sæt normer for korrekt embedsmandsadfærd, hvorpå embedsmændenes håndtering af normerne analyseres. Embedsmændene har meget differentierede vurderinger af henholdsvis lovlighedskravet og kravene om sandhed og faglighed. Det er samtidig sådan, at departementerne og de ministerielle chefer indtager en nøglerolle, når det gælder håndhævelsen af respekten for lovlighedskravet.

In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Emanzipationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums.  
(Max Weber, 1918: 320).

### Politiseret eller politiserende?

Danske ministerier har to gennemgående træk. De er underlagt ministerstyre med ministeren som politisk forvaltningschef. Ministerierne, som ministeren således leder, er organiseret som meritbureaukratier, hvis embedsmænd er udvalgt efter faglige kvalifikationer og bliver på deres poster ved regeringsskift (Christensen, 1999; Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

De to træk slår stærkt igennem ministeriernes organisation og interne arbejdsgange. Ministerierne har typisk et departement, der fungerer som ministerens sekretariat. Under departementet ligger en række styrelser, som besidder den mere faglige og tekniske viden inden for ministeriets forskellige områder. Der er forskel på ministeriernes opbygning, størrelsen af departementerne, og hvilke opgaver departementer og styrelser løser. Men modellen giver ikke desto mindre et godt billede af organisationen.

Der er et tilsvarende klart billede af arbejdsgangen i ministerierne. Den er stærkt præget af hierarkiet og den interne arbejdsdeling. En minister skal tage stilling til rigtig mange sager i løbet af en arbejdsdag. Arbejdsgangen er præget af skriftlighed. Ministeren modtager notater med indstillinger, og de danner grundlaget for hendes afgørelser. Inden en sag når ministeren, har den været på vandring gennem organisationen. Mellem sagsbehandleren og ministeren vil den ofte passere tre niveauer: kontorchefen, afdelingschefen og departementschefen. Mange sager har juridiske, økonomiske eller, som man siger, faglige aspekter, der bringer den forbi embedsmænd, som arbejder med de problemer. Det kan også, selv om det er en ministersag, betyde, at den har været omkring en styrelse.

Det er den måde, koordinationen foregår på, og den måde, ministerierne kvalitetssikrer ministerbetjeningen på. Det er en meget forenklet beskrivelse, som lyder indviklet og tung, nogle vil sige bureaukratisk. Det er imidlertid faste og indarbejdede arbejdsgange, som giver ministerierne og deres departementer en umådelig stor kapacitet.

Den store kapacitet er også bestemt af bemandingen. Departementerne har 100-200 medarbejdere i chef- og sagsbehandlerstillinger. Til dem skal man lægge styrelserne, der varierer i antal og størrelse fra ministerium til ministerium. Det gælder også med hensyn til deres bemandingsprofil, hvor nogle udelukkende er bemandet med samfundsvidenskabelige generalister (jurister, politologer og økonomer), mens andre alene eller i høj grad er specialistbaserede med biologer, dyrlæger, ingeniører, læger, lærere mv.

Denne organisering rejser et dobbelt problem, som er udgangspunktet for denne artikel. På den ene side har vi en minister, der som politisk forvaltningschef beklæder den øverste chefstilling i ministeriet. Som sådan har hun krav på bistand og rådgivning fra embedsværket. Hun har også krav på, at embedsværket følger de direktiver, som udgår fra hende og den regering, hun er en del af. Givet ressortens omfang og mængden af sager er der imidlertid et problem: Kan ministeren være sikker på, at embedsmændene retter ind efter ministerens politik? Det er lydhørhedsproblematikken, som er beskrevet i indledningsartiklen (Smith og Christensen, 2016). På den anden side har vi et embedsværk, der er underlagt ministerens ledelse og politiske kontrol. Det giver ministeren store beføjelser, men ministerens myndighed er ikke ubegrænset. Der er retlige bindinger på ministerens kompetence. De følger af Grundloven, lovgivningen i øvrigt og af internationale forpligtelser. Der er også bindinger, som følger af den demokratisk-parlamentariske styreform. Folketinget har krav på sandfærdig information; det har også krav på oplysninger, der respekterer visse faglige standarder. Givet ministerens og regeringens stærke position kan Folketinget,

borgerne og virksomhederne så være sikre på, at embedsværket holder sig inden for de restriktioner, der gælder for udøvelsen af administrativ myndighed?

Der er med andre ord to risici knyttet til den ministerielle organisation. Den ene er et politiserende embedsværk, hvor ministeren bliver et redskab for embedsmændene; den anden er et politiseret embedsværk, som strækker lydhørheden over for deres politisk foresatte så vidt, at de kompromitterer begrænsningerne på minister- og myndighedsmagten. Det problem har både klassisk bureaukratiteori og moderne principal-agent-teori beskæftiget sig med. Det er samtidig en problemstilling af så stor politisk relevans, at en række udvalg gennem tiden har beskæftiget sig udførligt med den. Det er endelig en problemstilling, som er gennemgående for de vestlige demokratier, således som det fremgår af indledningsartiklen (Smith og Christensen, 2016). Denne artikel vil empirisk belyse, hvordan ministeriernes embedsmænd balancerer mellem disse to hensyn: Politiserer de, eller lader de sig politisere?

Først præsenteres i meget kort form bureaukrati- og principal-agent-teorien og i forlængelse heraf den teoretiske kritik af den. Det fører til en mere præcis formulering af analysens spørgsmål. Efter en præsentation af datamaterialet uddyber vi beskrivelsen af den ministerielle organisation og de normer, som er udviklet for samspillet mellem ministre og embedsmænd. Det leder frem til den empiriske analyse, som bygger på spørgeskemadata indsamlet af Bo Smith-udvalget i 2015.

## Principal-agent-spillet

Der er indbygget en skævhed i den stiliserede ministerielle organisation, som vi beskrev i indledningen. Den er karakteristisk for alle organisationer af nogen størrelse og udgør udgangspunktet for den moderne principal-agent-teori. Teorien rejser spørgsmålet, om principalen, her ministeren, kan forlade sig på, at agenten, her embedsværket, lægger sig i selen for at fremme principalens interesser, her ministerens politik. Teoriens svar er nej, og det flugter således fuldt og helt med Max Webers århundredgamle bureaukratiteori, som det også kommer til udtryk i citatet ovenfor. Principal-agent-teorien specificerer dog problemstillingen noget stærkere. Den spørger både, hvordan problemet kommer til udtryk, og hvordan det lader sig løse.

Agentproblemet har to kilder (Miller, 2005). Den ene er den informationsasymmetri, der er indbygget i organisationen. Ministeren har som politisk forvaltningschef nok stærke beføjelser, men hendes kapacitet er nødvendigvis begrænset. Hun har en stab af embedsmænd, først og fremmest i departementet, som afhjælper dette. Men hendes afhængighed af dem er tæt på total: Embedsmændene er mange, de har stor viden, som er opbygget over tid, de har

en specialiseret uddannelse, og hvad sagen end er, må ministeren forlade sig på deres information og deres rådgivning (Bo Smith-udvalget, 2015: 95-99). Det er ikke noget problem, hvis der er klarhed over, hvad ministeren vil, og hvis embedsmændene er indstillet på at følge ministerens politik (Waterman og Meier, 1998). Men så spørger principal-agent-teorien: Kan man være sikker på det? Det er på ny en gentagelse af Webers spørgsmål. Svaret er igen benægtende. For man kan ikke udelukke, at embedsværket og dets enkelte embedsmænd har andre interesser end at fremme ministerens politik: De kan være dovne; de kan være magtsyge; de kan have organisatoriske, økonomiske og karrieremæssige interesser; og de kan have deres egne forestillinger om, hvad den rette politik er, ja, de kan endda være i lommen på andre. Teorien påstår med andre ord, at embedsværkets (agentens) politiseren mod ministeren (den politisk-demokratiske principal) er et problem, som man bør tage alvorligt.

Hvad kan man så gøre ved det? Da teorien oprindeligt er udviklet af økonomer, er svaret klart og enkelt. Man skal skrue incitamenterne sammen, så agenterne, altså embedsmændene, oplever en tilskyndelse til at rette ind efter principalen, altså ministeren. Løsningen ligger altså i ansættelses- og lønsystemet. Hvis man indretter det på en måde, som tilskynder embedsmændene til at se bort fra egne interesser og til loyalt at bruge deres overlegne faglighed og viden til støtte for ministeren, er problemet løst.

Principal-agent-teorien er vandret fra økonomien og ind i politologien. Den er samtidig udvidet, så den ikke bare omfatter den forholdsvis simple relation mellem en foresat og hendes medarbejdere, men hele den parlamentariske styringskæde fra vælgerne til parlamentet, fra parlamentet til regeringen, og fra regeringen og dens ministre til embedsværket. Mens det ikke har røkket ved grunddiagnosens fokus på informationsasymmetri og meningsforskelle mellem principal og agent, har det på løsningssiden forskudt fokus fra økonomiske incitament til proceduremæssige foranstaltninger (McCubbins, Noll og Weingast, 1987; Strøm, 2000).

Gør teorien ret med dens ensidige fokus på agentproblemet? Specielt den amerikanske politolog Gary J. Miller har med stor argumentationskraft rejst spørgsmålet: Kan det ikke lige så godt være principalen som agenten, der er problemet? Hans svar er bekræftende. Det sker gennem en toledet analyse. I første led påviser han, at det ikke er logisk muligt at konstruere tilskyndelser, som holder agenten fast i et loyalitetsforhold til principalen; der kan nemlig opstå situationer, hvor principalen oplever en tilskyndelse til at svigte den aftale med agenten, som ligger bag. I så fald er aftalen ikke troværdig, argumenterer han (Miller, 1992). Han påviser dernæst, at de bindinger, man gennem procedureregler kan lægge på principalen, heller ikke uden videre løser problemet.

For der kan også i forhold til dem være en fristelse for principalen til at se stort på reglerne (Miller, 2000). Hans konklusion er derfor kritisk over for såvel den økonomiske som den politologiske variant af teorien. ”Det betyder, at principal-agent-teorien lige præcis har fået det galt i halsen: Udfordringen for principalerne er ikke, hvordan de påtvinger agenterne deres egne præferencer. Deres problem er, hvordan man binder dem selv, så de ikke underminerer tilvejebringelsen af efficiente løsninger gennem deres forfølgelse af egne snævre interesser” (Miller, 2000: 313-314; se også Miller og Whitford, 2016). Et illustrativt eksempel er delegeringen af kompetence til agenten, der giver denne adgang til at overføre uforbrugte midler til næste budgetår, som principalen derefter kræver; et andet er en politisk eller administrativ principals indgreb over for en sektorforskningsinstitution i forbindelse med udarbejdelsen af en udredning.

Teoriens implikationer bliver klare i vores sammenhæng, når man ser på Millers løsning. Den er for det første delegation til et meritbaseret embedsværk, man kunne sige et klassisk tjenestemandssystem. Det beskytter nemlig embedsmændene mod pludselig politisk intervention i forvaltningens afgørelser og dispositioner truffet i modstrid med den vedtagne politik og de regler, der inkorporerer den. Det rejser dog, erkender han, blot et nyt spørgsmål, for ”[h]vad er det for bindinger, som afholder embedsmændene fra at udnytte deres bureaukratiske isolation fra politikken til rent selviske formål?” (Miller, 2000: 318). Løsningen ligger derfor for det andet i, hvad han betegner som et webersk bureaukrati. Det beskytter nemlig ikke kun ”den oprindelige demokratiske intention mod embedsmændenes egen korrupsion; den gør det også muligt for embedsmændene at beskytte den oprindelige demokratiske intention mod den politiske ledelse.” Og han fortsætter med henvisning til en konkret skandalesag, hvor ”det virkelig opsigtsvækkende var tilstedeværelsen af embedsmænd, der havde mod og mandshjerte til at sætte sig op imod politisk pression” (Miller, 2000: 319). Løsningen er altså 1) at lægge bånd på principalen gennem meritbureaukratiet og 2) at skabe organisatoriske normer, som booster agentens integritet i forhold til principalen (Miller og Whitford, 2016).

Der er imidlertid en begrænsning i den principal-agent-teoretiske analyse. Den retter kun opmærksomheden mod den side af samspillet mellem ministre og embedsmænd, som har med politikken gennemførelse at gøre. Men samspillet omfatter også forberedelsen af ny politik og den rådgivning fra embedsmændene til regeringen og ministrene, som indgår i politikforberedelsen. Mange analyser af samspillet mellem ministre og embedsmænd beskæftiger sig især med embedsmændenes politiske rådgivning (jf. Smith og Christensen, 2016). Samtidig er det erkendt, at gennemførelsen af den vedtagne politik sær-

deles ofte forudsætter stillingtagen til problemer, som hverken lovgivningen eller det politisk vedtagne budget har afklaret. Derfor er det en forudsætning for politikens forvaltning, at embedsmændene enten er i stand til at leve sig ind i deres ministers holdning til sagen, inden de træffer en afgørelse på hendes vegne, eller at afgørelsen bliver lagt op til ministerens afgørelse.

Den internationale litteratur viser to ting (Smith og Christensen, 2016). Den ene er, at embedsmændene i vesteuropæiske regeringssystemer i høj grad ser sig selv som politiske embedsmænd, der arbejder tæt sammen med deres ministre om forberedelse og gennemførelse af den siddende regerings og dens ministers politik. Inddragelse i og medvirken i den politiske beslutningsproces er ikke fremmed for dem. Der er belæg for, at dette gælder og længe har været gældende i danske ministerier. Det går så vidt, at man kan tale om en funktionel politisering af embedsværket, hvor det meritbaserede embedsværk med få begrænsninger assisterer ministrene med løsningen af enhver opgave, uden at det går ud over deres fortsatte ansættelse efter et regeringsskifte (Christensen, 2012; Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

Litteraturen fremhæver dernæst den formodede eksistens af en stærk intern kultur i ministerierne, som aflaster den hierarkiske ledelse og kontrol. Embedsmændene, også dem længere nede i hierarkiet, følger interne normer, som lægger vægt på deres indlevelse i og lydhørhed over for den aktuelle politiske linje. Det gælder rådgivning og bistand til politikudviklingen, men altså også politikens administrative gennemførelse og implementering. Problemstillingen er blot videre end som så. For hvor og hvordan kan man trække grænsen for en politiseren fra embedsmændenes side mod minister og regering? Og hvordan forhindrer man en ministers og regerings politiserende misbrug af embedsværket til formål, der strider mod grundlæggende principper i den demokratiske retsstat?

Det rejser to analytiske spørgsmål, hvor udgangspunktet er det tætte faktiske samspil mellem danske ministre og deres embedsmænd:

- Hvilke spilleregler eksisterer for samspillet mellem ministre og embedsmænd til sikring af det dobbelte principal-agent-problem, som Gary Miller har identificeret?
- I hvilket omfang og på hvilken måde lever danske ministeriers embedsmænd op til disse spilleregler?

## Data og metode

For at belyse ovennævnte problemstillinger trækker artiklen på to spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i forbindelse med Bo Smith-udvalgets analyse af samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse i staten,

regioner og kommuner. For det første en undersøgelse af departements- og styrelseschefernes tidsanvendelse og vægtning af arbejdsopgaver. For det andet en undersøgelse af embedsmandsdydernes forankring blandt de ministerielle embedsmænd.

I oktober 2015 blev samtlige departements- og styrelseschefer i centraladministrationen bedt om at foretage et skøn over deres relative tidsforbrug i forskellige arbejdsmæssige relationer baseret på arbejdstiden i uge 43 og 44. Desuden blev de bedt om at vægte forskellige arbejdsopgaver efter, hvor vigtige de er for varetagelse af deres stilling i gennemsnit over året. 16 af de 19 departementschefer (84,2 pct.), og 37 af de i alt 50 styrelseschefer (74,0 pct.) besvarede spørgeskemaet. For at opretholde anonymitet blev hverken topembedsmændenes individuelle baggrund såsom køn, alder og uddannelse eller ministeriernes organisatoriske opbygning inddraget i undersøgelsen. Det er således ikke muligt at analysere, hvordan disse karakteristika påvirker prioriteringen af arbejdsopgaver. Eftersom der ikke er foretaget tilsvarende tidligere undersøgelser, er det desuden ikke muligt at vurdere, om prioriteringerne har ændret sig i forhold til før.

For at kortlægge de ministerielle embedsmændenes kendskab til og tolkning af normerne for god embedsmandsadfærd gennemførte Bo Smith-udvalget i april 2016 en spørgeskemaundersøgelse blandt embedsmænd i seks ministerier baseret på såkaldte vignetspørgsmål. Med denne analysestrategi er det muligt at sige noget generelt om embedsmandsdydernes forankring blandt de ministerielle embedsmænd. Men analysen kan ikke som i casestudier gå i dybden med embedsmændenes overvejelser og handlingsrationaler. Vignetmetoden er imidlertid netop udviklet til at afdække normative forestillinger i professionelle grupper, og er blandt andet tidligere blevet brugt til at kortlægge danske kommunaldirektørers politiske rådgivning af borgmesteren (Mouritzen og Svava, 2002: 136-170; se også Ibsen og Opstrup, 2016). Vignetter er korte hypotetiske beskrivelser af tilstræbt virkelighedstro situationer, hvor respondenterne bliver bedt om at angive, hvordan de vil handle i den givne situation. Vignetter er således ikke kilder til adfærdsdata. Den metodiske litteratur anser dem imidlertid som mere valide kilder til information om, hvordan respondenterne vil handle i nærmere specificerede situationer end spørgeskema- og interviewundersøgelser, der beder respondenterne om at genkalde og generalise egne erfaringer på det pågældende felt (Taylor, 2006; Finch, 1987). Dertil kommer, at respondenterne havde mulighed for at knytte fritekstkommentarer til deres besvarelse af vignetterne. Omkring 450 af de embedsmænd, der besvarede vignetterne, benyttede denne mulighed. En gennemgående kommentar var,

at vignetterne beskriver situationer, som de genkender, om end de beskrevne handlingsdilemmaer langt fra er dagligdags.

Normerne for korrekt embedsmandsadfærd er værdibaserede forskrifter for, hvordan embedsmænd skal og bør optræde i kritiske og dilemmaprægede situationer. Det handler om, hvornår kravet om politisk lydhørhed må vige for kravene om embedsmændenes respekt for hensynene til lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet. For at belyse det dilemma blev der formuleret i alt syv vignetter, hvor kravet om politisk lydhørhed og respekten for embedsmandsnormer trækker i hver sin retning. De hypotetiske situationer er tilstræbt at have en karakter, således at man ikke uden videre kan give et entydigt svar. De åbner desuden for en differentieret vægtning af lydhørheden over for de andre krav. Endelig er de formuleret, så de er anvendelige på tværs af ministerier, på tværs af departementalt og styrelsesansatte embedsmænd, og uanset hvilken type opgaver de enkelte embedsmænd har. Vignetterne repræsenterer således i sagens natur en forenkling og stilisering af de dilemmaer, som embedsmændene kan møde, og tager ikke højde for den konkrete kontekst, som dilemmaet ville udspille sig i. Men med fokus på normerne og de dilemmaer, som de kan placere embedsmændene i, belyser analysen, hvordan ministerielle embedsmænd generelt oplever normerne, samt hvordan de oplever samspillet mellem deres normforståelse og det ministerielle hierarki.

De seks ministerier, der indgik i undersøgelsen, var de daværende Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Fødevareministeriet, Miljøministeriet, Socialministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herfra blev samtlige embedsmænd i departementer og styrelser<sup>1</sup> fra sagsbehandler- til og med kontorchefniveau bedt om at besvare spørgeskemaet. I alt blev skemaet sendt til 3795 embedsmænd, hvoraf 2611 (68,8 pct.) svarede. Besvareelserne var anonyme, og det var en forudsætning for at få adgang til ministerierne, at analysen ikke rapporterer resultater for de enkelte arbejdspladser.

## Hierarkiet og den korrekte embedsmand

Det er hårdt arbejde at være minister (Bhatti, Hjelmars og Pedersen, 2016). Det gælder også, selv om ministrene råder over en kapacitetsmæssigt stærk organisation. Den er imidlertid i høj grad indrettet på netop varetagelsen af rådgivningsopgaven. Ministerstyret slår som vist i indledningen stærkt igennem i ministeriernes organisation og arbejdstilrettelæggelse. Det er også belyst i tabel 1. Tabellen dokumenterer det på to forskellige måder. For det første viser den, hvordan ministeriernes øverste chefer, departementscheferne og styrelsescheferne, i gennemsnit vægter deres arbejdsopgaver. For det andet viser

Tabel 1: Ministerrådgivningens struktur

| A. Departements- og styrelsescheferes vægtning af deres arbejdsopgaver efter hvor vigtige de enkelte opgavetyper er for varetagelsen af deres stilling 2015. <sup>a)</sup> Pct. |                    |                             |
|---|--------------------|-----------------------------|
| Opgave  | Departementschefer | Styrelseschefer             |
| Politisk rådgivning af ministeren/<br>Bidrag til politisk rådgivning af ministeren  | 59,3               | 9,9                         |
| Ledelse og koordination, heraf  | 38,1               | 68,3                        |
| • politikudvikling  | 13,8               | 8,6                         |
| • administrative gennemførelse  | 8,0                | 30,0                        |
| • drift og organisation   | 16,3               | 29,5                        |
| Andre opgaver   | 2,6                | 23,2                        |
| I alt   | 100,0              | 100,0                       |
| B. Ministrenes vægtning af rådgivning fra departementschefer og styrelseschefer 2012 <sup>b)</sup>  |                    |                             |
| Rådgivere   | Faglig rådgivning  | Politisk-taktisk rådgivning |
| Departementschefer  | 87,0               | 87,0                        |
| Styrelseschefer   | 44,0               | 22,0                        |

a. Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Bo Smith-udvalget i vinteren 2015. Antal besvarelser: N (departementschefer) = 16, N (styrelseschefer) = 37 (Bo Smith-udvalget, 2015: 137-140).

b. Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Udvalget om særlige rådgivere i efteråret 2012 (Bet. 1537 2013). Besvarelser fra 23 ministre. Data stillet til rådighed af Finansministeriet. Tabellen viser procentandelen af ministrene, der angav, at de lejlighedsvis eller ofte modtog rådgivning fra henholdsvis departementschefer og styrelseschefer.

den, i hvilket omfang ministrene angiver henholdsvis departementschefer og styrelseschefer som politiske rådgivere.

Resultaterne leder til flere iagttagelser. Tallene viser en klar arbejdsdeling mellem departementer og styrelser og en klar differentiering af de opgaver, som departementscheferne løser, og de opgaver, som styrelsescheferne tager sig af. Departementschefen er først og fremmest ministerens højre hånd. Hovedopgaven er politisk rådgivning, og selv som øverste administrative chefer i deres ministerier vier de en betragtelig del af deres tid til politiske udviklingsopgaver. Styrelsescheferne er på deres side udpræget gennemførelses- og driftsorienterede. Det løsriver dem ikke fra den politiske rådgivning af ministeren; men de fremstår som underleverandører, der gennem deres styrelser koordinerer bidrag til departementernes og i sidste ende departementschefens politiske råd-

givning. Den klare arbejdsdeling bliver understreget, når man anskuer det ud fra ministrenes synsvinkel. De sondrer i høj grad mellem departementschefen som kilde til både faglig og politisk-taktisk rådgivning og styrelsescheferne som mindre hyppige direkte kilder til først og fremmest faglig rådgivning. Faglig rådgivning er her defineret som rådgivning, hvor embedsværket bistår ministrene ”med information om, hvad man i videste forstand kan benævne fakta.” Politisk-taktisk rådgivning er rådgivning af ministrene om, ”hvordan de skaber tilslutning til deres foretrukne politik, og hvordan de overvinder politisk modstand” (Bo Smith-udvalget, 2015: 115). Sondringen går tilbage til 1970’erne, og den understreger, hvordan ministerielle embedsmænd over tiden har fungeret som politiske embedsmænd (Christensen 1980: 98-112, jf. Smith og Christensen, 2016). Den klare arbejdsdeling viser samtidig, i hvilken høj grad den formelle organisering af ministerierne i departementer og styrelser slår igennem i adfærden (Finansministeriet, 2006).

Det tætte samspil mellem ministrene og specielt departementernes øverste chefer rejser spørgsmålet om rammerne for samspillet. Det er på en og samme tid et spørgsmål, om embedsmændene er tilstrækkeligt lydøre eller for lydøre i forhold til deres politiske chefer. Belysningen af denne problemstilling forudsætter både en normativ standard og en kortlægning af embedsmændenes adfærd holdt op imod standarden. Eksistensen af en sådan effektiv normativ standard er yderligere Gary Millers anvisning på, hvordan man i praksis – i det mindste – kan bidrage til minimering af det dobbelte principal-agent-problem, som han teoretisk identificerer.

Det var umiddelbart enkelt, hvis en sådan normativ standard var formuleret i lovsform. Det er imidlertid ikke tilfældet. Det udelukker dog ikke eksistensen af et normsæt, som giver anvisninger på, hvordan den korrekte embedsmand bør opføre sig i samspillet med ministeren. Udgangspunktet er demokratiets krav om embedsmændenes politiske lydhørhed. Det er imidlertid en lydhørhedsforpligtelse, som er underlagt begrænsninger. Nogle af dem har karakter af retlige påbud, idet deres overtrædelse kan udløse retlige sanktioner over for ministeren og hendes embedsmænd (Fenger og Gram, 2016). Andre har karakter af uformelle normer, som sammen med de retlige normer beskriver den kultur, som bør gælde for den korrekte betjening af den politiske ledelse og i forlængelse heraf også Folketinget; også her er der imidlertid sanktioner, typisk af personalepolitisk art. Et sådant normsæt eksisterer for ministeriernes embedsmænd. Det er sammenfattet i boks 1.

Når man med så stor sikkerhed kan fastslå eksistensen og indholdet af et sådant sæt af normative forskrifter for den gode embedsmandsadfærd, hænger det sammen med tre ting (Bo Smith-udvalget, 2015: 147-171):

### Boks 1: Gældende normer for ministerielle embedsmænds politiske rådgivning og bistand

|  |
|--|
| <p>Lovlighed (se s. 141 i betænkning 1443)<br/>Da myndighederne, herunder ministre, ikke må handle i strid med relevante retsregler</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skal embedsmændenes rådgivning og bistand ske inden for rammerne af gældende ret</li> <li>• må embedsværket ikke yde en bistand, der forudsætter handling i strid med lovgivningen mv.</li> <li>• skal embedsmændene nægte at medvirke, hvis de får en klart ulovlig ordre (fastslået under Tamil-sagen)</li> </ul>   |
| <p>Sandhed (se s. 142 og s. 156-157 i betænkning 1443)<br/>Da offentlige myndigheder er underlagt et princip om sandhedspligt, kan der ikke ydes bistand, der indebærer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• videregivelse af urigtige oplysninger</li> <li>• videregivelse af oplysninger, der er vildledende, f.eks. på grund af fortilser af andre og væsentlige oplysninger</li> </ul> <p>Sandhedspligten indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål at afsløre overvejelser og planer om f.eks. økonomiske indgreb eller røbe oplysninger i strid med reglerne om tavshedspligt</p>   |
| <p>Faglighed (se s. 142 og s.152-155 i betænkning 1443)<br/>Embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• det afhænger af, hvad der er anerkendte standarder inden for et område;</li> <li>• det indebærer ikke nødvendigvis, at alle fagfolk på området når samme resultat;</li> <li>• og der er forskel mellem situationer, hvor der er tale om kendte sammenhænge og faktuelle oplysninger, om hvilke der aldrig eller kun sjældent rejses tvivl, og situationer, hvor oplysningerne kan have en skønsømmæssig karakter.</li> </ul> <p>Embedsmændenes faglighed må ikke bruges til</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• at give oplysninger et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter</li> <li>• at legitimere f.eks. en styrelses ressource- og bevillingsmæssige krav.</li> </ul> |
| <p>Partipolitisk neutralitet (se s. 147-151 og s. 155-156 i betænkning 1443)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Embedsmændene må ikke lade egne politiske holdninger få indflydelse på bistanden til ministeren</li> <li>• Embedsværket skal over for omverdenen fremstå partipolitisk neutralt, hvad der             <ul style="list-style-type: none"> <li>• sætter grænser for dets bistand til ministerens partipolitiske virksomhed</li> <li>• afskærer det fra at yde bistand til ministeren under valgkampe</li> <li>• og i tiden op til en folkeafstemning afholder sig fra rådgivning og bistand om afstemningstemat</li> </ul> </li> </ul>   |

Kilde: Bet. 1443, 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Boksen er identisk med boks 8.3 i Bo Smith-udvalget (2015: 154-155).

1. Det er problemer, som har været genstand for politisk diskussion og stillingtagen i Folketinget.
2. Denne diskussion har ført til nedsættelsen af ministerielle og private udvalg, som har sat ord på normerne med efterfølgende politisk tilslutning fra skiftende regeringer og Folketingets partier. Det er en udvikling, som blev indledt med den såkaldte Nordskov-betænkning fra 1993 (Nordskov-betænkningen, 1993).
3. Det er anvisninger, som i et vist omfang og i konkrete sammenhænge har været lagt til grund for vurderingen af ansvarsspørgsmålet af først og fremmest undersøgelseskommissioner og tidligere dommerundersøgelser samt Folketingets ombudsmand (jf. Christensen, 1997: 389-401).

### Embedsmænd der differentierer

En ting er den sikre identifikation af et retligt og organisationskulturelt norm-sæt. En anden er, på hvilken måde og i hvilket omfang ministeriernes embedsmænd oplever og efterlever normerne for korrekt embedsmandsadfærd. Den teoretiske diskussion af det dobbelte principal-agent-problem indikerer, at svaret langt fra er givet. Embedsmændene skal for det første balancere lydhørhedskravet over for de restriktioner, som normerne lægger på deres adfærd. Udfaldet af vurderingen kan i nogle tilfælde være givet. Embedsmændene kan dog stå i en dilemmasituation, hvor der ikke er ét korrekt svar, og hvor de derfor skal foretage en prioritering af en række hensyn over for hinanden. For det andet kan man ikke ignorere, at embedsmændene selv kan have interesser i spil, som påvirker deres tolkning af rollen som den korrekte embedsmand. For det tredje arbejder embedsmændene i et organisationsmiljø, som man må forvente påvirker deres oplevelse og efterlevelse af normerne.

Normerne for korrekt embedsmandsadfærd afspejler et fælles vestligt værdisæt. De har altså en almengyldig karakter. Samtidig er normerne med deres modsatrettede krav komplekse, og de stiller i kritiske situationer embedsmændene over for dilemmaer, hvor de skal træffe et valg. De er imidlertid ikke skrevet ned, ligesom de retter sig mod tusinder af embedsmænd, der hver for sig arbejder i særskilte organisationer. Det første spørgsmål er derfor, om embedsmændene kender normerne, og hvordan de konkret vil handle i dilemmasituationer (se tabel 2).

Det er kun et mindretal af embedsmændene, der finder tilstrækkelig vejledning heri, så de selv kan tage stilling, når der opstår en dilemmasituation. Langt størstedelen af embedsmændene går til deres nærmeste chef for med hende at drøfte løsningen. Der er imidlertid forskel på, hvordan forskellige typer embedsmænd vælger at handle (se tabel 3). Det gælder med hensyn til

Tabel 2: Ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer. Pct.

|   |      |
|---|------|
| Jeg kender normerne for embedsværkets rådgivning og bistand, og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til | 17,3 |
| Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og vi sparrer om, hvilke løsninger der kan bringes i anvendelse  | 82,7 |
| I alt   | 100  |

N = 2375.

Tabel 3: Forskelle i ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer.<sup>a)</sup>

Logistisk regression

| Jura   | Referencegruppe |         |
|--|-----------------|---------|
| Økonomi  | 0,408           | (0,228) |
| Statskundskab                                  | -0,034          | (0,182) |
| Anden samfundsvidenskabelig uddannelse         | 0,706***        | (0,202) |
| Anden universitetsuddannelse                   | 0,863***        | (0,175) |
| Anden uddannelse (ikke-universitetsuddannelse) | 1,193***        | (0,364) |
| Departement over for styrelse                  | 0,343**         | (0,142) |
| Leder over for ikke-leder                      | -0,456***       | (0,148) |
| Alder  | -0,112          | (0,012) |
| Anciennitet i centraladministrationen          | -0,032***       | (0,009) |
| Mand over for kvinde                           | -0,388***       | (0,122) |
| Konstant                                       | 1,804           | (0,470) |
| Cox & Snell R <sup>2</sup>                     | 0,067           |         |
| Nagelkerke R <sup>2</sup>                      | 0,110           |         |
| N (antal svar)                                 | 2178            |         |

Note: Statistisk signifikante værdier er angivet således: \* =  $p < 0,10$ ; \*\* =  $p < 0,05$ ; \*\*\* =  $p < 0,01$ . Standardfejl i parenteser.

a. Den afhængige variabel er baseret på spørgsmålet: "Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i? 0: Jeg kender normerne for embedsværkets rådgivning og bistand, og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til. 1: Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og vi sparrer om, hvilke løsninger der kan bringes i anvendelse.



uddannelsesbaggrunden, hvor administrative generalister (jurister, politologer og økonomer) er mere tilbøjelige til at håndtere dilemmaerne selv end embedsmænd med specialistbaggrund (ikke-samfundsvidenskabelig uddannelse og anden uddannelse end en universitetsuddannelse). Der er for den sidste gruppe en stærkt signifikant forskel i forhold til jurister, som er brugt som referencegruppe i analysen. Tilsvarende er menige embedsmænd mindre tilbøjelige til selv at tage stilling end deres chefer, ligesom embedsmænd med højere anciennitet optræder med større selvstændighed. Begge forskelle er stærkt signifikante. Der er yderligere en forskel mellem departementernes og styrelsernes embedsmænd, hvor embedsmænd i departementerne i højere grad selv ser sig i stand til at foretage vurderingen. Forskellen er signifikant på 0,05-niveau. Endelig er der en stærkt signifikant og ganske stærk forskel på mandlige og kvindelige embedsmænd, hvor de første i højere grad selv vurderer, hvordan de vil handle.

Boks 1 sammenfattede normernes krav til den korrekte embedsmand. Det er disse normer – eller dyder – som embedsmændene i dilemmasituationer skal holde op imod det grundlæggende krav om politisk lydhørhed. For at analysere normernes styrke og embedsmændenes håndtering af dem er embedsmænd på sagsbehandler- og kontorchefniveau som nævnt blevet bedt om at tage stilling til, hvordan de vil handle i syv hypotetiske situationer, som er beskrevet i korte vignetter. Vignetterne sætter lydhørhedskravet over for pligten til at handle i overensstemmelse med henholdsvis lovlighedspligten, faglighedskravet og sandhedspligten (se boks 2). Derimod er kravet om partipolitisk neutralitet ikke inddraget i analysen. Baggrunden er dobbelt. Kravet vedrører for det første den specielle situation, hvor der er udskrevet valg eller folkeafstemning.

### Boks 2: Vignetternes indhold

|   |
|---|
| Lovlighed   |
| V3: Din minister ønsker meget hurtigt at få ændret nogle regler på det område, du arbejder med. Han mener, at det kan klares ved en bekendtgørelse. Din afdeling vurderer, at det kræver en ændring af loven, da der ikke er tilstrækkelig klar hjemmel til at udstede bekendtgørelsen. Ministeren mener imidlertid, at sagen er for lille til at ulejlige Folketinget med og fastholder, at ændringen må kunne foretages i bekendtgørelsesform. Vil du medvirke til det? |
| V5: Du behandler en konkret sag og får besked om, at din minister gerne ser, at ansøgeren får medhold. Det er åbenbart fra mediedækningen af sagen, at der er stor offentlig sympati for en sådan løsning, og at ministeren vil komme i strid modvind ved et afslag. Loven og praksis giver efter din vurdering ikke mulighed for at nå det ønskede resultat. Vil du medvirke til at give tilladelsen?  |

|   |
|---|
| Faglighed   |
| V2: Ministeren skal træffe beslutning i en fagligt kompliceret sag, hvor valget står mellem løsning A og B. Det er efter din mening nødvendigt at få præsenteret begge løsninger, da begge løsninger kan forsvares fagligt, og der formentlig vil være fagfolk, der kritiserer valget af løsning, uanset om man vælger løsning A eller B. Din chef beder dig udarbejde et notat med en indstilling. Han forventer, at ministeren foretrækker løsning A. Han beder dig alene fokusere på løsning A. Vil du følge chefens anvisninger?  |
| V7: Du arbejder på et politikudspil med nye regeringsinitiativer. Der er i forskerkredse enighed om, at især tre indsatsområder er afgørende for en positiv udvikling på området. Ministeren vurderer imidlertid, at der ikke vil være politisk opbakning til at iværksætte noget på disse tre indsatsområder og ønsker i stedet at sætte fokus på to andre indsatser, som efter din vurdering ikke er lige så effektive. Vil du medvirke til at udarbejde et politikudspil med disse to indsatser?   |
| Sandhed   |
| V1: Din minister skal over for Folketinget oplyse nogle tal på et centralt velfærdsområde. Ministeren har på et samråd i sidste uge tilkendegivet, at tallet stadig er faldende, men nu er der netop kommet tal fra seneste kvartal, der viser en uønsket stigning. Din nærmeste chef argumenterer for, at de nye tal er behæftet med usikkerhed, og at I bør afvente yderligere analyser af data fra jeres økonomiske afdeling, inden tallene kan offentliggøres, og at svaret til Folketinget laves med udgangspunkt i tal fra forrige kvartal. Vil du gøre, som din chef ønsker? |
| V4: Din afdeling har det faglige ansvar for en redegørelse, som ministeren skal aflevere til Rigsrevisionen inden længe. Det er din vurdering, at redegørelsen sådan set indeholder de relevante oplysninger, men at den noget ensidigt fokuserer på de positive sider af ministerens involvering i sagen og med sine formuleringer nedtoner betydningen af de oplysninger, der peger i negativ retning. Vil du medvirke til rapporten i denne form?  |
| Lovlighed og sandhed  |
| V6: Din minister ønsker at stramme op på et område og vil fremsætte et lovforslag herom. Din vurdering er, at der er en risiko for, at EU-domstolen finder de konkrete lovændringer i strid med EU-retten. Din minister er blevet gjort opmærksom herpå, men ønsker alligevel at fremsætte lovforslaget, dog således at man i lovforslagets bemærkninger nærmere redegør for, hvorfor regeringen mener, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU-retten. Vil du medvirke til det?   |
| Svarmuligheder for alle vignetter   |
| 1. Ja, uden forbehold<br>2. Ja, men jeg vil rejse mine betænkeligheder/forbehold over for min leder<br>3. Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt<br>4. Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke   |

For det andet er forholdene på dette specifikke felt så velregulerede, at de ikke i nyere tid har givet anledning til diskussion (Bo Smith-udvalget, 2015: 180). Vignetterne beskriver som nævnt ovenfor et bredt spektrum af handlingssituationer, som realistisk opstår i en politisk ledet forvaltningsorganisation. Der-

med er ikke sagt, at de er dagligdags, ligesom embedsmanden ikke uden videre kan gå ud fra, at der én korrekt løsning på dilemmaet. Der er som i andre beslutningssituationer noget, der trækker en vej, andet en anden vej. Vignet-situationerne varierer i øvrigt fra konkret sagsbehandling til politikudvikling. Det kunne lægge op til en indplacering af vignetsituationerne på et politik-administrations-kontinuum, således som klassisk teori ser det. Den fulde vignetsituation viser dog, hvor umulig en sådan dikotomisk tankegang er. Regulering gennem bekendtgørelse er et led i den administrative gennemførelse, men med nutidens rammelovgivning ligger der vide muligheder for politikudvikling her. Tilsvarende lader samspillet mellem ministrene og de stående udvalg og mellem centraladministrationen og Rigsrevisionen sig ikke placere ind i en sådan endimensional fremstilling. De syv vignetter understreger, i hvilken høj grad administrative beslutningssituationer i ministerierne har et politisk aspekt, som sagsbehandlere og chefer skal tage stilling til, hvad enten afgørelsen ligger hos dem, eller de bidrager til den politiske rådgivning.

Embedsmændene havde fire svarmuligheder. De kunne være lydøre, det være sig helt uden forbehold eller efter drøftelse af betænkelighederne med deres leder; de kunne også sige klart fra, alternativt bøje sig for en direkte ordre fra lederen efter utvetydig advarsel af denne. Tabel 4 viser, hvordan embedsmændenes svar fordeler sig. Svarene er ganske differentierede.

Der er tre mønstre i svarene. For det første er der forskel på, hvordan embedsmændene reagerer, når lovligheden, henholdsvis fagligheden og sandheden er i spil. For det andet sonder embedsmændene i høj grad mellem de præcise omstændigheder i de enkelte sager; de sonder i ganske høj grad mellem en konkret afgørelse, som kunne resultere i magtfordrejning, hvis man fulgte ministeren, og en situation, hvor det handler om juridisk at vurdere en bemyndigelse i en lov. Endelig viser oversigten, at embedsmændene, hvad enten de hælder i retning af lydørhed eller remonstration, alt overvejende støtter sig til deres leder. Undtagelsen er magtfordrejningssituationen, hvor 41,5 pct. vil sige klart fra og nægte at medvirke.

Bag embedsmændenes klare differentiering mellem på den ene side lovlighedspligten, på den anden side sandhedspligten og faglighedshensynet tegner sig et ret klart mønster. Det kommer frem i tabel 5. Den viser resultaterne af en regressionsanalyse, hvor embedsmændenes svar er holdt op imod dels en række personlige karakteristika, dels deres organisatoriske placering i det ministerielle hierarki. Hvis man tager udgangspunkt i magtfordrejningsvignetten (V5), er der ikke signifikant forskel på juristernes og henholdsvis politologers og økonomers svar. Derimod er embedsmænd med specialiststatus (anden universitetsuddannelse og anden uddannelse) signifikant mere lydøre over for

Tabel 4: Embedsmændenes prioritering af politisk lydørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligterne.<sup>a)</sup> Pct.

|   | Lydørhed afvejet over for |       |           |       |         |       |                       |
|---|---------------------------|-------|-----------|-------|---------|-------|-----------------------|
|   | lovlighed                 |       | faglighed |       | sandhed |       | lovlighed/<br>sandhed |
|   | V3                        | V5    | V2        | V7    | V1      | V4    | V6                    |
| Ja, uden forbehold  | 1,7                       | 0,4   | 5,7       | 31,9  | 4,1     | 13,0  | 19,4                  |
| Ja, men jeg vil rejse mine betænkeligheder/forbehold over for min leder | 25,2                      | 9,4   | 62,2      | 57,5  | 62,3    | 67,1  | 54,3                  |
| Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt         | 55,5                      | 49,1  | 29,2      | 9,7   | 30,8    | 17,2  | 22,3                  |
| Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke                                 | 17,5                      | 41,5  | 2,9       | 0,9   | 2,8     | 2,7   | 4,0                   |
| I alt   | 100,0                     | 100,0 | 100,0     | 100,0 | 100,0   | 100,0 | 100,0                 |
| N (antal svar)  | 2415                      | 2374  | 2515      | 2373  | 2519    | 2413  | 2364                  |

a. Vignetternes indhold (V1-V9) er gengivet i boks 2.

ministerens ønske end juristerne, som er referencekategorien. Mønstret gentager sig, når det gælder rækkevidden af en ministerbemyndigelse i loven, med den forskel, at politologerne her er signifikant mere lydøre end juristerne. Der er dog en grundlæggende forskel mellem embedsmændenes svar, når lovlighedspligten er i spil, sammenlignet med situationer hvor de står over for vægtningen af sandhedspligten og faglighedshensynet.

Embedsmændene arbejder i et klart hierarki. Det kommer frem på to måder. For det første refererer de alle til chefer, som de i høj grad støtter sig til i dilemmasituationer. Relationen rækker imidlertid videre. For cheferne håndterer dilemmaerne anderledes end deres medarbejdere. Er lovligheden i spil, er de mere tilbageholdende i forhold til ministerens ønsker. Det er anderledes, når det gælder sandhedspligten og faglighedshensynet. For det andet arbejder embedsmændene i henholdsvis departementer og styrelser. Forskellene er igen i de fleste tilfælde signifikante. Departementernes embedsmænd står således vagt om dyderne, selv om ministeren formenes at foretrække en anden løsning. Undtagelsen er situationen, hvor der er tvivl om det faglige grundlag, og hvor risikoen for faglig kritik vurderes høj; her er departementernes embedsmænd mere tilbøjelige til at føje ministeren end styrelserne.

Embedsmændene har forskellige funktioner. Nogle arbejder med minister-rådgivning, andre med konkret sagsbehandling. Atter andre har enten ana-

Table 5. Embedsmændenes prioritering af lydhørhedskravet over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichtigen.<sup>a)</sup>  
OLS regression. Ikke-standardiserede koefficienter

|  | Lydhørhed over for   |                      |                      |                      |                     |                      | lovlighed/<br>sandhed | V6 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|----|
|  | lovlighed            |                      |                      | faglighed            |                     |                      |                       |    |
|  | V3                   | V5                   | V2                   | V7                   | V1                  | V4                   |                       |    |
| Jura                                       |                      |                      |                      |                      |                     |                      |                       |    |
| Økonomi                                    | -0,075<br>(0,062)    | 0,044<br>(0,006)     | 0,116**<br>(0,054)   | 0,028<br>(0,055)     | 0,011<br>(0,053)    | -0,010<br>(0,056)    | 0,128*<br>(0,068)     |    |
| Statskundskab                              | -0,144***<br>(0,051) | -0,007<br>(0,047)    | 0,030<br>(0,044)     | -0,032<br>(0,045)    | 0,038<br>(0,044)    | -0,067<br>(0,046)    | -0,023<br>(0,056)     |    |
| Anden samf.vid. udd.                       | -0,221***<br>(0,049) | -0,172***<br>(0,046) | 0,039<br>(0,043)     | 0,141***<br>(0,044)  | -0,041<br>(0,042)   | 0,030<br>(0,045)     | 0,037<br>(0,054)      |    |
| Anden univ.udd.                            | -0,225***<br>(0,043) | -0,110**<br>(0,041)  | 0,180***<br>(0,038)  | 0,238***<br>(0,039)  | 0,037<br>(0,037)    | 0,125***<br>(0,040)  | 0,098**<br>(0,048)    |    |
| Anden udd.<br>(ikke univ.udd.)             | -0,261***<br>(0,077) | -0,208***<br>(0,072) | 0,225***<br>(0,066)  | 0,283***<br>(0,070)  | 0,066<br>(0,066)    | 0,152**<br>(0,070)   | 0,160*<br>(0,085)     |    |
| Departement over<br>styrelse <sup>b)</sup> | 0,154**<br>(0,038)   | 0,118***<br>(0,035)  | -0,116***<br>(0,033) | -0,149***<br>(0,034) | 0,077**<br>(0,033)  | -0,045<br>(0,035)    | -0,071*<br>(0,042)    |    |
| Leder over ikke-leder <sup>b)</sup>        | 0,150***<br>(0,042)  | 0,117***<br>(0,039)  | -0,008<br>(0,037)    | -0,129***<br>(0,038) | -0,034<br>(0,036)   | -0,008<br>(0,039)    | -0,061<br>(0,047)     |    |
| Alder                                      | -0,004**<br>(0,002)  | -0,007***<br>(0,002) | 0,001<br>(0,002)     | 0,004*<br>(0,002)    | 0,002<br>(0,002)    | 0,002<br>(0,002)     | -0,001<br>(0,002)     |    |
| Anciennitet                                | 0,004*<br>(0,002)    | 0,002<br>(0,002)     | -0,005**<br>(0,002)  | -0,011***<br>(0,002) | 0,001<br>(0,002)    | -0,006***<br>(0,002) | -0,002<br>(0,003)     |    |
| Mand over for kvinde <sup>b)</sup>         | -0,049*<br>(0,030)   | 0,003<br>(0,028)     | -0,082***<br>(0,026) | -0,153***<br>(0,027) | -0,047*<br>(0,026)  | -0,141***<br>(0,028) | -0,225***<br>(0,033)  |    |
| Konstant                                   | 3,493***<br>(0,105)  | 3,869***<br>(0,114)  | 2,328***<br>(0,106)  | 1,640***<br>(0,109)  | 2,327***<br>(0,105) | 2,220***<br>(0,112)  | 2,341***<br>(0,135)   |    |
| R <sup>2</sup>                             | 0,049                | 0,046                | 0,039                | 0,106                | 0,009               | 0,039                | 0,032                 |    |
| Adj. R <sup>2</sup>                        | 0,045                | 0,042                | 0,035                | 0,102                | 0,005               | 0,035                | 0,028                 |    |
| N (antal svar)                             | 2210                 | 2179                 | 2294                 | 2178                 | 2295                | 2209                 | 2169                  |    |

a. De afhængige variable er baseret på vignetterne (V1-V9) (se boks 2 for vignetternes indhold). Fortegnene skal læses således: Koefficienter med et positivt fortegn indebærer, at embedsmænd med det pågældende karakteristikon alt andet lige er mere forsigtige (prioriterer lydhørheden lavere) end de embedsmænd, de sammenlignes med. Koefficienter med negativt fortegn indebærer omvendt, at embedsmænd med det pågældende karakteristikon alt andet lige tillægger lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichtigen mindre vægt end de embedsmænd, de sammenlignes med.

b. Statistisk signifikante værdier er angivet således \* =  $p < 0,10$ ; \*\* =  $p < 0,05$ ; \*\*\* =  $p < 0,01$ . Standardfejil i parenteser.

lyse- og policyopgaver eller arbejder med intern økonomistyring og -administration. En regressionsanalyse (ikke vist) afslører imidlertid ingen signifikant sammenhæng mellem opgaverne og embedsmændenes svar. Det gælder både i en model, hvor uddannelsen er holdt ude, og i en model, som medtager såvel uddannelses- som opgavevariable. Derimod er der en svag og signifikant tendens til, at mere erfarne embedsmænd er mere tilbøjelige til at stå fast på lovligheden og omvendt mere tilbøjelige end deres kolleger med lavere anciennitet til at føje ministeren, når sandhed og faglighed er i spil. Sammenlignet hermed skiller kvindelige embedsmænd sig signifikant ud i forhold til deres mandlige kolleger ved ganske stærkt at prioritere hensynet til dyderne over kravet om politisk lydhørhed, hvad der efter alt at dømme afspejler en generel forskel mellem kønnene (Nielsen, 2014).

Som tabel 5 viser, er forklaringsgraden meget lille. Det afspejler umiddelbart, at de variable, som indgår i analysen nok differentierer mellem embedsmændenes reaktioner på de dilemmaer, som vignetterne sætter dem i. Samtidig afspejler det i vores tolkning to ting. Den ene er, at vignetterne, som af hensyn til generaliserbarheden er generelt formulerede, ikke fanger kontekstspecifikke variationer. Det er så meget mere bemærkelsesværdigt, som inddragelsen af embedsmændenes opgavetyper i analysen som nævnt hverken bidrager til differentiering af svarene eller til en højere forklaringsgrad. Den anden er, at den lave forklaringsgrad alt i alt er udtryk for eksistensen af et ret homogent norm-sæt blandt ministeriernes embedsmænd.

## Diskussion og konklusion

Danske embedsmænd er uden for enhver tvivl politiske embedsmænd. De praktiserer en vidtgående funktionel politisering, hvor de bistår og rådgiver deres ministre såvel fagligt som politisk-taktisk. Det sker tilmed i form af *full service*-bistand til ministeren, hvor den faglige og den politisk-taktiske rådgivning er to sider af samme sag. Det rejser det dobbelte principal-agent-problem: Trækker de deres ministre rundt ved næsen, fordi de udnytter informationsasymmetrien, og fordi de har interesser, som adskiller sig fra ministerens? Eller bliver de selv udnyttet, fordi ministeren som politisk forvaltningschef har hånds- og halsret over deres karrierer og derfor får dem til at træffe dispositioner, som krænker det værdisæt, som forvaltningen i en demokratisk retsstat bygger på?

Det er ikke nogen nem problemstilling. Den er i denne artikel gjort til genstand for analyse på et dobbelt grundlag. For det første er der identificeret et normsæt for korrekt embedsmandsadfærd. Det viser, hvordan den korrekte embedsmand står over for prioriteringen af politisk lydhørhed over de såkaldte

embedsmandsdyder: lovlighed, sandfærdighed og faglighed. For det andet er der gennemført en analyse af, hvordan embedsmændene angiver at ville reagere, når de bliver stillet over for dilemmaer, hvor lydhørheden kan være i konflikt med dyderne. Tilsvarende analyser er ikke tidligere gennemført i Danmark eller andre vestlige lande.

Analysen gør det imidlertid klart, at forvaltningen af normerne ikke er noget individuelt anliggende for embedsmændene. Når embedsmændene står over for det svære dilemma, som fordrer prioritering af lydhørheden over for dyderne, sker det i samspil med deres chefer. Det rejser det millerske problem: Ser vi så cheferne som ministrenes lydige håndlangere, der sætter dyderne til side for at imødekomme ministerens politiske ønsker? Eller ser vi chefer og menige medarbejdere, som udnytter deres overlegne viden på bekostning af ministeren? Svaret er ingen af delene. Cheferne, som i analysens sammenhæng er embedsmænd på kontorchefniveau, sonderer derimod i meget høj grad mellem, hvad der er på spil. I situationer, hvor der er en konflikt mellem lovligheden og lydhørheden, holder de deres medarbejdere tilbage. Men det er ikke alle retlige problemstillinger, der har denne skarptskårne karakter (Fenger og Gram, 2016). I situationer, hvor sandhedspilgten og faglighedshensynet står over for lydhørhedsforpligtelsen, er det anderledes, og det kan som vist ovenfor være omvendt. Vi har altså en ministeriel kultur, hvor cheferne er normbærere, og hvor cheferne i samspillet med medarbejderne prioriterer, hvor grænsen til politik drages, og hvor politikken skal have primat.

Denne kultur kunne være knyttet til embedsmændenes uddannelser. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Der er således ingen signifikant forskel mellem jurister og andre generalister (politologer og økonomer), når det kommer til prioriteringen af lydhørheds- over for lovlighedskravet. Derimod ser man, at specialister i modsætning til generalisterne lægger mindre vægt på lovligheden, og at de behandler sandhedspilgten og faglighedshensynet som to sider af samme sag. Der altså to kulturer i centraladministrationen, hvis embedsmænd ser sig selv som bærere af ganske forskellige roller i den politisk-administrative beslutningsproces.

Generalistrollen og specialistrollen er knyttet tæt sammen med ministeriernes organisatoriske opbygning. Organisationsstrukturen har imidlertid en selvstændig effekt, som meget stærkt understøtter de allerede dragne konklusioner. Departementerne, der fungerer som ministrenes sekretariat, står på en og samme tid som vogtere af lovlighedskravet og som den modererende koordinator, når faglighedshensynet bliver ført frem som en trumf i forhold til ministerens politiske program.

I denne tolkning er den ministerielle organisationsstruktur og den ministerielle embedsmandskultur komplementære. De understøtter embedsmændenes differentierede håndhævelse af et komplekst normsæt, hvor de efter omstændighederne giver forrang til enten den politiske lydighed eller de restriktive dyder, som pålægger embedsmændene at holde politisk igen. Det er en meget pragmatisk tolkning. Vi er tilbøjelige til at se embedsmændenes systematiske differentiering som et udtryk for en erfaringsbaseret støtte til ministrene, som de på den måde kan holde fri af sager, som kunne belaste dem i et længere perspektiv. Samtidig giver deres rådgivning plads til politiske valg, som sprænger teknokratisk prægede restriktioner på beslutningsprocessen. Det sidste er nemlig også en del af problemstillingen. Det er ikke gjort med kultur og normer, som holder embedsmændene på dydens smalle sti: Ministrene har som politiske principaler brug for incitamenter, som de kan sætte ind over for embedsmænd, der ønsker at værne om karrieren, og som giver dem klare og utvetydige tilskyndelser til at vise politisk lydighed over for den siddende regering og dens ministre (Christensen, Opstrup og Klemmensen, 2014). De incitamenter ligger ikke så meget i lønsystemet som i ministrenes og regeringens adgang til at bestemme, hvem der skal forfremmes, og i praksis også hvem der er vejret og fundet for lette.

## Note

1. Kun styrelser med opgaver, der i større omfang skønnes relevante i forhold til den politiske rådgivning af ministeren, blev inddraget i undersøgelsen. Således var Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Arbejdstilsynet, Arbejdsskadestyrelsen, Moderniseringsstyrelsen, Digitaliseringsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, NaturErhvervsstyrelsen, Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen og Socialstyrelsen udvalgt fra de seks ministerier.

## Litteratur

- Betænkning 1443 (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. København: Schultz Information.
- Betænkning 1537 (2013). *Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. Betænkning fra Udvalget om særlige rådgivere*. København: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Bhatti, Yosef, Ulf Hjelm og Lene Holm Holm Pedersen (2016). *Arbejdsvilkår for fuldtidspolitikere*. København: KORA.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999). Det tidløse ministerstyre, pp. 185-205 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2012). Weber's modern form. The persistence of merit bureaucracy in Danish central government, pp. 125-149 i Dieter Schimanke, Sylvia Veit og Peter Bull (red.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Wiesbaden: Nomos.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). Politicization and the replacement of top civil servants in Denmark. *Governance*, 27 (2): 215-241.
- Fenger, Niels og Mette Kryger Gram (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige beslutninger. *Politica*, 48 (4): 392-407.
- Finansministeriet (2006). *Centraladministrationens organisering*. København: Schultz Distribution.
- Finch, Janet (1987). The vignette technique in survey research. *Sociology*, 21 (1): 105-114.
- Ibsen, Marius og Niels Opstrup (2016). Det kommunale skyggeliv. *Politica*, 48 (4): 408-430.
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll og Barry R. Weingast (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3 (2): 243-277.
- Miller, Gary J. (1992). *Managerial Dilemmas*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, Gary J. (2000). Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 289-327.
- Miller, Gary J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203-225.
- Miller, Gary J. og Andrew B. Whitford (2016). *Above Politics. Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*. New York: Cambridge University Press.
- Mouritzen, Poul Erik og James Svava (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2014). Differences in male and female employees' personal attributes? *Gender Issues*, 31: 163-184.

- Nordskov-Betænkningen (1993). *Faglig etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenerne. *Politica*, 48 (4): 373-391.
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37 (3): 261-289.
- Taylor, Brian J. (2006). Factorial surveys. Using vignettes to study professional judgment. *British Journal of Social Work*, 36 (7): 1187-2007.
- Waterman, Richard W. og Kenneth J. Meier (1998). Principal-agent-models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 173-202.
- Weber, Max (1918). Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland, pp. 306-443 i Max Weber: *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr (3. udgave 1971).

## Göran Sundström och Marja Lemne Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron

I artikeln analyseras Bo Smith-utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar avseende statstjänstemännens rådgivning till politikerna utifrån ett svenskt perspektiv. Det konstateras att den typ av problem som utredningen diskuterar inte har varit framträdande i svensk debatt och forskning. I artikeln pekas på olikheter i de båda ländernas förvaltningstraditioner som kan förklara denna skillnad. För det första att de politiska ledningarna är större i Sverige än i Danmark, för det andra att det i Sverige finns krav på kollektivt beslutsfattande i regeringen medan det i Danmark råder ministerstyre, och för det tredje att de fristående myndigheterna och kommittéerna i Sverige har en klart uttalad roll att förse regeringen med beslutsunderlag medan styrelserna i Danmark inte deltar särskilt aktivt i rådgivningsarbetet till ministrarna.

År 2014 tillsatte Djøf – en dansk facklig organisation för jurister, ekonomer och samhällsvetare – en utredning med uppgift att analysera samspelet mellan politiker och tjänstemän på central, regional och lokal nivå i Danmark. Utredningen har fokuserat frågan om tjänstemännens rådgivning till politikerna i samband med att ny politik förbereds och utvecklas eller beslut ska fattas av politikerna (BSU, 2015: 11-12, 107). Utredningen har bestått av politiker, tjänstemän, forskare och medierepresentanter, och den har letts av den tidigare departementschefen för Arbetsmarknadsministeriet (Beskæftigelsesministeriet), Bo Smith, vilket avspeglas i utredningens namn: Bo Smith-utredningen (BSU, härefter kallad ”utredningen”). Hösten 2015 presenterade utredningen rapporten *Embedsmanden i det moderne folkestyre*.

I denna artikel analyseras utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar utifrån ett svenskt perspektiv. Artikeln behandlar endast de delar av utredningen som explicit rör frågan om statstjänstemännens rådgivning till politikerna. Tre frågor diskuterar: 1) I vilken utsträckning har de typer av problem som utredningen identifierar diskuterats i Sverige? 2) I vilken utsträckning kan skillnader mellan identifierade problem och debatter i Danmark och Sverige förklaras av olika sätt att organisera och etablerade normer, det som utredningen kallar förvaltningstraditioner? 3) Vilka reflektioner kan göras kring utredningens förslag till lösningar utifrån svenska erfarenheter och diskussioner?

Artikeln består av fem avsnitt. Efter denna inledning följer en beskrivning av utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar. Därefter jämförs de problem som debatterats i Danmark med de problem som debatterats i Sverige. I det fjärde avsnittet diskuteras några grundläggande drag i den svenska förvaltningstraditionen och dess betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän. Därefter analyseras utredningens problembilder och förslag med utgångspunkt i den svenska förvaltningstraditionen. Artikeln avslutas med några slutsatser.

## BSU:s problembeskrivningar och förslag till lösningar

### *Problemen*

Det grundläggande problem som utredningen tar avstamp i handlar om att den offentliga sektorn i Danmark har förlorat i legitimitet under senare år till följd av ett antal, vad utredningen benämner, ”saker”, dvs. beslut och reformer som på olika sätt gått snett på grund av försummelser eller genom att fel har begåtts inom det politisk-administrativa systemet (BSU, 2015: 11, 37-38). Dessa ”saker” har medfört att kritiker alltmer har börjat ifrågasätta kvaliteten på tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna.

Utredningen menar att olika större samhällsförändringar har förändrat villkoren för tjänstemännens rådgivning till politikerna. Särskilt pekas den tilltagande medialiseringen ut, men det handlar även om ett snabbare beslutstempo och en ökad risk för överbelastning, ett ökat fokus på ansvarsutkrävande och en rädsla att göra fel, mindre stabila strukturer avseende såväl anställningsförhållanden som interna och externa relationer samt ett ökat behov hos ministrarna av rådgivning från tjänstemän (BSU, 2015: 226-231; jfr Knudsen, 2007: kap. 7 och 8).

Mer precist har debatten i Danmark handlat om en sjunkande kvalitet i tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till ministrarna, som beror på att deras politisk-taktiska rådgivning har kommit att dominera, och delvis gå ut över, den sakliga och juridiska rådgivningen (BSU, 2015: 231). Skiljelinjen mellan partipolitik och förvaltning har därmed alltmer kommit att suddas ut. Detta gäller främst inom departementen. Utredningen konstaterar att chefs-tjänstemännen för de mer självständiga styrelserna (som kan liknas vid statliga förvaltningsmyndigheter i Sverige) allmänt har en betydligt mer begränsad roll som rådgivare i Danmark (BSU, 2015: 139-140). Styrelserna faller därför i huvudsak utanför utredningens vidare analyser.

Utredningens övergripande slutsats är att kvaliteten i tjänstemännens rådgivning till politikerna inte är så låg som görs gällande i debatten. Tvärtom menar den att relationen mellan politikerna och tjänstemännen överlag fungerar bra.

Samtidigt pekar den på fyra förhållanden i denna relation som kan förbättras.

*För det första* är tjänstemännen osäkra på vilka grundläggande regler och normer som gäller för deras rådgivning till politikerna svaga. Utredningens visar genom hypotetiska situationsbeskrivningar som tjänstemännen har fått reagera på (så kallade vignetter), att när tjänstemännen hamnar i dilemman där kraven på lyhördhet och lojalitet gentemot politikerna kommer i konflikt med kravet på laglighet är de relativt benägna att hålla fast vid lagligheten. Kommer kravet på lyhördhet däremot i konflikt med kravet på professionalitet (danska: faglighet) är de dock mer benägna att påvisa lyhördhet. När kravet på objektivitet (danska: sandhed) ställs mot kravet på lyhördhet är mönstret mer otydligt; tjänstemännens reaktioner tycks helt bero på situationen (BSU, 2015: 239). Utredningen drar utifrån dessa resultat slutsatsen att tjänstemännen i stort agera agerar i enlighet med reglerna och normerna för ”ämbetsmannadygderna”. Samtidigt menar utredningen att få tjänstemän har tillräckliga kunskaper om dessa regler och normer för att själva kunna ta ställning till den typ av dilemman som de uttalat sig om i utredningens vignett-studie. De måste i stället rådfråga sin närmaste chef. Utredningen menar därför att det finns ett behov av att konsolidera och stärka kunskaperna om dessa regler och normer, särskilt bland nyanställda (BSU, 2015: 240-241).

*För det andra*, och nära kopplat till det första problemet, har tjänstemännen i större utsträckning kommit att lyssna uppåt efter vad som är politiskt gångbart i stället för att försöka ta fram beslutsunderlag som är bra utifrån sakprofessionella och juridiska, utgångspunkter. Viljan att vara politikerna till lags, i kombination med karriärhänsyn, har medfört att tjänstemännen i viss mån tummar på sin professionella integritet och att de inte vågar säga ifrån på samma sätt som tidigare. Detta drag förstärks av att det har blivit lättare för politikerna att flytta på chefstjänstemännen (BSU, 2015: 17, 258).

*För det tredje* inriktas tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna alltmer på beslutsfasen, dvs. att se till att större reformer och beslut kommer till stånd. Detta har dels medfört att rådgivningen kring mer löpande politiska frågor (”den lilla politiken”) nedprioriterats (BSU, 2015: 233).

*För det fjärde* utformas rådgivningen och beslutsunderlagen i mer begränsad utsträckning med utgångspunkt i implementeringsfasen, dvs. att se till att reformerna och besluten även går att genomföra i praktiken (BSU, 2015: 233-234). En del av detta implementeringsproblem har att göra med att beslutsprocesserna är relativt stängda, inte bara för underlydande styrelser utan också för andra ministerier och olika icke-offentliga intressenter. Detta innebär att helhetsperspektiv på enskilda initiativ och frågor försvåras, att sakkunskap går



förlorad och att identifierade problem och beslutade reformer blir okända för aktörer som kan ha betydelse för reformernas genomförande (BSU, 2015: 233, 251-252).

### *Lösningarna*

Utredningen drar slutsatsen att tjänstemännens rådgivning till politikerna i grunden fungerar relativt bra och att det därför inte behövs några större reformer av den danska förvaltningsmodellen. I stället förordar utredningen mer begränsade justeringar inom ramen för gällande grundprinciper (BSU, 2015: 242-246). Utredningen föreslår fyra åtgärder med tydlig koppling till tjänstemännens rådgivning till politikerna (BSU, 2015: 248-260).

*För det första* föreslås en kodex i form av en lättillgänglig skrift som klargör de regler och normer som gäller för tjänstemännen vid rådgivning till politikerna. *För det andra* föreslår utredningen att det inom varje ministerområde inrättas en särskild enhet med uppgift att anlägga ett tvärgående perspektiv för att främja en helhetssyn på de frågor som initieras och hanteras inom området.

*För det tredje* vill utredningen att det i varje ministerium inrättas två nya chefstjänster. Dels en ”driftschef” direkt underställd departementschefen (som är en opolitisk tjänsteman som arbetar nära ministern och främst med politikutformning). Driftschefen ska ha till särskild uppgift att se till att politiska beslut genomförs och att den dagliga driften av departementet fungerar väl. Dels en rättschef som kan hjälpa ministern och departementschefen att värdera juridiska problem i komplicerade frågor och säkerställa att kraven på legalitet och rättssäkerhet iakttas i departementets dagliga arbete.

*För det fjärde* föreslår utredningen tillsättandet av en särskild utredning för att se över rekryterings- och anställningsformerna för tjänstemännen. Utredningen menar att chefstjänstemän i dag omplaceras och avskedas i en takt och i en form som alltmer kommit att likna förhållandena inom det privata näringslivet. De frekventa skiftena på ledande chefsposter inom förvaltningen kan dock långt ifrån alltid härledas till begångna fel och försummelser utan har, menar utredningen, oftare att göra med den dagliga driften och misslyckade implementeringar av politiska reformer och beslut – i den mån de alls kan förklaras. Utredningen menar att den ökade risken att sparkas eller omplaceras har resulterat i en försvagad integritet hos tjänstemännen och i en minskad vilja att säga ifrån till politikerna.

### Den svenska debatten

Den grundläggande problembild som Bo Smith-utredningen diskuterar är klassisk inom statsvetenskapen och handlar om gränsen mellan demokrati och

byråkrati, eller mellan politik och förvaltning (Wilson, 1887; Weber, Gerth och Mills, 1946; Jacobsen, 1997; Premfors et al., 2009). Frågan kan sägas handla om försöken att skapa en balans mellan olika önskvärda förvaltningspolitiska värden eller krav. Dessa krav brukar sammanfattas i begrepp som politisk följsamhet, rättssäkerhet, professionalism, ekonomisk effektivitet och medborgarinflytande (jfr Lundquist, 1998; Rothstein, 2010; Maesschalck, 2004). De tre förstnämnda väger särskilt tungt för tjänstemän som arbetar nära den politiska ledningen, medan betydelsen av de båda sistnämnda är större för så kallade gatubyråkrater, dvs. tjänstemän i serviceproducerande och andra resurstunga förvaltningar som arbetar med medborgarnära frågor (Lipsky, 2010; Meyer och Vorsanger, 2003).

Även i Sverige har relationen mellan politikerna och tjänstemännen diskuterats utifrån dessa olika värden under senare år. Fyra större diskussioner kan urskiljas under den senaste 25-årsperioden. Den första har handlat om ”ekonomismens” utbredning. Begreppet myntades av statsvetaren Lennart Lundquist, som redan i början av 1990-talet menade att de förvaltningspolitiska reformer som då genomfördes brett och med stor kraft i svensk offentlig sektor höll på att undergräva de dygder (det ”offentliga etos”) som förvaltningen och dess tjänstemän har att leva upp till. Lundquist menade att reformerna – som låg helt i linje med det reformpaket som Christopher Hood (1991) vid denna tid sammanfattade i begreppet New Public Management (Sundström, 2015) – medförde att ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) höll på att tränga undan demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik). Resultatet hade blivit en räddhågen och tystnande förvaltning som inte vågar säga ifrån gentemot sina överordnade (Lundquist, 1993, 1998).

Denna fråga plockades upp av en förvaltningspolitisk kommission som den socialdemokratiska regeringen tillsatte 1995. Ett antal ”affärer” bidrog till att diskussionen kom upp på den politiska dagordningen (se Petersson, 1995; Johansson, 2002). Förvaltningspolitiska kommissionen uppmanade regeringen att på olika sätt stärka demokrati- och rättssäkerhetsvärdena, som ansågs ha trängts undan av effektivitetsvärdet (SOU 1997:57). Kommissionen menade att förvaltningspolitiken borde stärka de krafter som håller samman helheten och främja en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. Statstjänstemannarollen behövde levandegöras och tydliggöras. Regeringen tog fasta på kommissionens förslag, och den har under hela 2000-talet givit olika myndigheter i uppdrag att försöka stärka det offentliga etoset bland statstjänstemännen (Svensson, 2013; Svenberg, 2015). Olika skrifter som beskriver det

offentliga etoset har också tagits fram i syfte att stärka myndigheternas värdegrundarbete (se Statskontoret, 2014a; Värdegrundsdelegationen, 2013).

En andra debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän, och som blommande upp runt millennieskiftet, handlar om ansvarsutkrävande. Denna fråga hämtade betydande kraft i en internationell strömning vid denna tid, men dess ökade betydelse ska också förstås mot bakgrund av olika nationella krishändelser och skandaler, som Estonias förlisning 1994, Osmo Vallo-fallet 1995, Hallandsåsprojektet 1997, Göteborgskravallerna 2001, rymningarna från bland annat Kumla- och Mariefredsanstalterna 2004 samt Tsunamikatastrofen 2004 (Premfors et al., 2009: 316). Kritikerna klagade på att det i den här typen av fall sällan ställdes någon till svars för begångna misstag (se t.ex. Lindbeck et al., 2000; Ahlenius, 2005; Statskontoret, 2003). En annan kritik tog fasta på att politiker och cheftjänstemän exempelvis generaldirektörer ibland får lämna sina tjänster på oklara grunder (se t.ex. Petersson, 1995; Brors, 2004; Möller, 2006). I båda fallen menade kritikerna att ansvarsförhållandena i staten måste klargöras. Det får inte råda några tvivel om vem som har ansvar för att en viss sak blir gjord eller om vem som ska stå till svars om den inte blir gjord.

Debatten om ansvarsutkrävande ledde bland annat till att regeringen på olika sätt försökte tydliggöra hierarkierna i staten. Dels stärktes resultatstyrningen (Ottosson, 2005; Sandahl, 2003). För att ansvar ska kunna utkrävas på ett mer instrumentellt sätt krävs att olika verksamheter kan avgränsas och att tydliga mål kan anges för verksamheterna. Det krävs också att de åtgärder (prestationer) som myndigheterna vidtar kan identifieras och kopplas till effekter för att se om de har lett mot uppsatta mål. Dels beslutade riksdag och regering 2006 att styrelser med begränsat ansvar, som fanns vid många myndigheter, skulle avvecklas. Myndigheterna skulle i stället som huvudregel ledas av endast en person, i så kallade enrådgivningsverk. Endast i undantagsfall skulle myndigheter ledas av styrelser, och då alltid med fullt ansvar för verksamheten. Avsikten var att tydliggöra ansvarsfördelningen i staten (Jacobsson, Pierre och Sundström, 2015: 115-117; se även Tarschys, 2012). Sedan 2007 har antalet myndigheter med styrelser minskat dramatiskt. Av de 372 myndigheter som fanns i Sverige 2014 leddes endast 32 (8,5 procent) av styrelser. Innan reformen 2007 fanns det över 100 styrelseledda myndigheter (Statskontoret 2014b).

En tredje debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän har handlat om förvaltningens politisering. Två frågor har här varit särskilt framträdande. Den ena har handlat om vad som i debatten har kallats för ideologiproduktion. I ett särskilt inflytelserikt inlägg hävdade statsvetaren Bo Rothstein (2005) att myndigheterna hade förvandlats till ”ideologiska stats-

apparater” och att den parlamentariska styr- och ansvarskedjan hade börjat snurra baklänges – de folkvalda styrde inte längre förvaltningen, utan förvaltningen styrde de folkvalda genom att i rapporter, debattartiklar och andra utspel driva opinionsbildning. Inför valet 2006 hakade Allians för Sverige och andra högerinriktade aktörer på debatten (Allians för Sverige, 2006a; Rankka, 2005; Littorin, 2005).

När den borgerliga Alliansregeringen övertog regeringsmakten 2006 snabbutreddes frågan av Förvaltningskommittén (SOU 2007:107). Kommittén definierade opinionsbildande verksamhet som ”extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning” (SOU 2007:107: 110). Kommittén menade att myndigheter som bedrev opinionsbildande verksamhet hade formellt stöd för det. Kommittén ansåg att det var värdefullt att företrädare för myndigheter deltar i den offentliga debatten, men att de alltid måste iaktta saklighet och opartiskhet. Enligt kommittén går det inte att dra någon tydlig gräns mellan neutral faktamässig information och sådan information som påverkar medborgarnas kunskaper, attityder och beteenden i en viss bestämd riktning. Myndigheternas opinionsbildande verksamhet måste därför främst ses som en styrningsfråga och en fråga om att tillämpa omdöme och god förvaltnings-sed (SOU 2007:107: 9-11). Regeringen gjorde sedermera följande bedömning: ”Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde” (Regeringen proposition 2009/10:175).

Den andra frågan som har rört förvaltningens politisering handlar om regeringens utnämningar av myndighetschefer. Denna fråga har debatterats till och från under lång tid i Sverige, men i valrörelsen 2006 blev den särskilt framträdande. Allians för Sverige skrev en rapport med titeln *Perssons kompi(s) ar. En granskning av regeringens utnämningar det senaste året* (Allians för Sverige, 2006b; se även Hägglund, 2005). Som titeln visar hävdade Alliansen att statsminister Göran Persson och hans regering utnämnde höga chefer i förvaltningen på otillbörliga grunder och utan tillräckligt iakttagande av grundlagens bestämmelser om ”sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (SFS 2011:109: 12 kap., 5 §).

Alliansregeringen genomförde ett antal förändringar i utnämningsfrågan efter att ha kommit till makten 2006. År 2007 beslutades att tjänster som myndighetschefer skulle intresseannonseras utifrån tydliga kravprofiler. Cheferna skulle också få god introduktion och utbildning (se bl.a. skr. 2009/10:43 och skr. 2013/14:155). Inledningsvis var intresseanmälningarna öppna men belades senare med sekretess (prop. 2009/10:56). Trots de nya bestämmel-

serna, och trots att den socialdemokratiska riksdagsgruppen 2009 lyfte fram krav på utnämningsspolitiken som i hög grad anslöt till den borgerliga reformagendan (Socialdemokraterna, 2009) kom Socialdemokraterna att kritisera Alliansregeringen för att utnämna tidigare borgerliga politiker (interpellation 2011/12:430). Noterbart är att Alliansregeringen, när den väl tillträtt makten, inte lyfte fram frågan om utnämningar av politiker utan mer talade om kompetens och vikten av noggranna kravprofiler för att bredda rekryteringskretsen. I sina memoarer från 2015 skriver Fredrik Reinfeldt, som ledde Alliansregeringen, i stället att politiska meriter kan vara ”värdefulla och ses som något positivt i tillsättandet av tjänster”. Han skriver: ”Det skulle alltså inte diskvalificera någon, men de med politisk bakgrund skulle genomgå samma sökprocess som andra” (Reinfeldt, 2015: 228 f.).

Det kan konstateras att dessa diskussioner om chefsutnämningar i politik och medier sällan har byggt på systematiska empiriska data. Studier visar dock, att mellan åren 1989 och 2010 minskade andelen myndighetschefer med politisk bakgrund från 42 till 19 procent. Samtidigt ökade gruppen opolitiska tjänstemän från myndigheter eller den privata sektorn från 32 till 60 procent (Sandahl, 2003; Larsson och Lemne, 2016).

En fjärde debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän startades under den senaste valrörelsen och handlar om tjänstemännens autonomi. Debatten inleddes med en debattartikel av den dåvarande oppositionsledaren Stefan Löfven (2013) med titeln ”Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter”. Mot bakgrund av bland annat en uppmärksam artikelserie av journalisten Maciej Zaremba (2013) om läkarnas situation, och en debattartikel författad av fackordförandena för lärarna, läkarna och polisen (Jansson, Nitz och Wedin, 2013), framhöll Löfven att de offentliganställda hade slagit larm om att deras arbeten hade ”kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering”. New Public Management hade byråkratiserat förvaltningen och hindrade nu välfärdens professioner att använda sina professionella omdömen. Förvaltningen var därför i stort behov av nya styrmodeller som kunde stärka professionernas yrkesstatus och autonomi. ”Välfärdens proffs ska få vara proffs”, avslutade Löfven. Kort innan valet utgav Socialdemokraterna programmet ”Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs” (Socialdemokraterna, 2014). Enligt programmet har de offentliganställda ”nedvärderats till detaljstyrda utförare”, som tvingas genomföra det enkla och mätbara till förfång för det komplexa och svårsmätbara. En ny styrutredning utlovades om partiet övertog regeringsmakten – en utredning vars utgångspunkt ska vara att utveckla styrmodeller som gör att medarbetarna i offentlig sektor ges kontroll över det egna arbetet,

att de kan utvecklas i yrkesrollen och att deras kunnande och erfarenheter används för lärande, innovationer och kvalitet. Relationen mellan styrande och styrda måste präglas av större tilltro (se Sundström, 2016; Johansson, 2015; jfr även Montin, 2015). I juni 2016 tillsattes Tillitsdelegationen (dir. 2016:51).

Sammanfattningsvis har flera frågor som rör relationen mellan politiker och tjänstemän debatterats i Sverige under de senaste 25 åren. Samtidigt kan dessa frågor bara i begränsad utsträckning sägas gälla kvaliteten på centralt anställdas rådgivning och beslutsunderlag till politikerna. Frågorna om ansvarsutkrävande och om att låta ”proffsen vara proffs” handlar främst om genomförandet av politik, och de rör i hög grad gatubyråkraterna. Och även om frågan om förvaltningens politisering ligger närmare politikutformning har diskussionerna om både myndigheternas ideologiproduktion och verkschefsutnämningarna främst varit principiella; de har inte kopplats explicit till kvaliteten på myndigheternas rådgivning och beslutsunderlag till politikerna. Diskussionen om ”den tystnande förvaltningen” ligger närmast de problem som BSU diskuterar. Samtidigt är denna diskussion svagt empiriskt underbyggd. Det också oklart vilka relationer ”den tystnande förvaltningen” avser. Som vi kommer att se senare i denna artikel tycks den inte gälla förhållandena inom departementen, och kanske inte heller mellan departement och myndigheter, utan snarare handlar den om relationen mellan chefer och underordnade inom enskilda myndigheter. Överlag har de fyra diskussionerna varit temporära; de har alla klingat av efter klargöranden och/eller mindre reformer.

## Den svenska förvaltningstraditionen

Det allmänna problemet med bristande kvalitet i tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna har således inte, på samma sätt som i Danmark, varit framträdande i svensk debatt eller i svensk förvaltningsforskning. Dessa skillnader länderna emellan har säkerligen många förklaringar, men till en del kan de, menar vi, förklaras av olikheter i de båda ländernas förvaltnings-traditioner. Olikheterna finns i både organisation och normer. I det följande diskuterar vi dessa olikheter med särskilt fokus på den s.k. dualismen och dess betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän i Sverige.

### *Dualismen*

Den mest betydelsefulla organisatoriska skillnaden mellan dansk och svensk förvaltningstradition är att Danmark har ministerstyre medan Sverige har så kallad dualism. Internationellt sett är Danmark i detta avseende det vanliga fallet, Sverige det ovanliga. Dualismen innebär att svenska myndigheter – som närmast är att likna vid styrelser i Danmark och ”agencies” internationellt

(Verhoest et al., 2012; Christensen och Læg Reid, 2006; Wettenhall, 2005; Politt et al., 2004) – åtnjuter en viss grad av autonomi i relation till regeringen (Wockelberg, 2003; Niklasson, 2012). Denna ”semiautonomi” tar sig uttryck i att myndigheterna är organisatoriskt åtskilda från regeringens egen beredningsorganisation – Regeringskansliet – som består av ett antal departement och en förvaltningsavdelning. Det finns således inga stora och sammanhållna ministerier i Sverige (med undantag för Utrikesdepartementet), utan departementen är förhållandevis små. Idén är att departementen främst ska syssla med politikutformning och myndigheterna med genomförande av politiken. Men även myndigheterna har till uppgift att förse den politiska ledningen med kunskaps- och beslutsunderlag av skilda slag, inte minst för att sakkunskapen främst finns i myndigheterna, som många gånger är mångdubbelt större än de departementen som de sorterar under (Lemne, 2010: 21-25).

Antalet statsanställda är ca 250.000. Av dessa arbetar endast ca 4600 i Regeringskansliet. Av dessa 4600 är runt 200 är politiskt anställda. Knappt 500 är chefer, medan närmare ca 4000 är handläggare, specialister eller s.k. baspersonal.

Antalet statliga förvaltningsmyndigheter är 243 år 2016. Det finns därutöver 86 domstolar och 109 utlandsmyndigheter ([www.myndighetsregistret.scb.se/](http://www.myndighetsregistret.scb.se/)).

Utöver att vara organisatoriskt åtskilda från departementen tar sig myndigheternas (semi)autonomi sig också uttryck i att det i Sveriges viktigaste grundlag, Regeringsformen (RF), stadgas om förbud mot såväl ministerstyre som regeringsstyre. *Förbudet mot ministerstyre* är generellt och slås fast genom att alla regeringsbeslut, med några få undantag, ska fattas kollektivt av regeringsmedlemmarna, statsråden (RF 7:3). Regeringsformen stadgar också att det är regeringen – och inte enskilda statsråd – som styr riket (RF 1:6) samt att myndigheterna lyder under regeringen, inte under enskilda statsråd och departement (RF 12:1).

*Förbudet mot regeringsstyre* är specifikt och slås fast genom bestämmelsen om att ingen överordnad politisk instans får bestämma hur en myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild, kommun eller tillämpning av lag (RF 12:2). I sådana ärenden ska myndigheten enbart styras av lagen, även om regeringen kan klargöra för myndigheten hur den principiellt ser på en viss beslutssituation som faller inom ramen för denna bestämmelse (Heckscher, 2008: 152-154; SOU 1983:39; Riksrevisionsverket, 1996: kap. 8). Noterbart är också att regeringsbeslut, enligt förarbetena till Regeringsformen, endast får riktas till myndigheten som sådan, inte till enskild tjänsteman hos myndigheten (SOU 1972:15: 195).

### *Relationen mellan politiker och tjänstemän inom Regeringskansliet*

Dualismen skapar särskilda förutsättningar för tjänstemännens rådgivning till politikerna, såväl mellan politiker och tjänstemän inom departementen som mellan myndigheterna och departementen. Vad gäller relationen mellan politiker och tjänsteman inom departementen medför departementens ringa storlek att det är relativt korta avstånd mellan de båda grupperna (Niemann, 2013; Ullström, 2011). Politiker och tjänstemän möts relativt ofta, dels via regelbundna och formaliserade utbyten i form veckoberedningar och så kallade ronder där den politiska ledningen går runt till enheterna, dels genom mer informella utbyten (Premfors och Sundström, 2007: 54). I en omfattande enkätstudie riktad till samtliga tjänstemän (chefer och handläggare) i departementen från 2005 uppgav runt hälften av de svarande att de har kontakter med den politiska ledningen (statsråd och/eller statssekreterare) minst en gång i veckan. Över en tredjedel av cheferna uppgav att de har kontakt med den politiska ledningen varje dag (Premfors och Sundström, 2007: 136-137).

Det täta umgänget mellan politiker och tjänstemän underlättas av att departementen är relativt platta organisationer (Premfors och Sundström, 2007: 45-48). Beslutsvägarna är korta. Det finns exempelvis inga chefstjänstemän i linjen mellan enhetschefer och den politiska ledningen. Det finns visserligen expeditionschefer och rättschefer, som tituleras chefstjänstemän, men dessa arbetar inte i linjen med ansvar för sakfrågor. I stället har de ansvar för formfrågor – expeditionscheferna för att beslutsfattandet i departementen sker enhetligt och i överensstämmelse med gällande bestämmelser, och rättscheferna för att innehållet i föreslagna lagar och regler inte strider mot gällande författningar. I många departement är expedition- och rättschefen en och samma person. Det saknas alltså en opolitisk högsta tjänsteman av den typ som finns i Danmark (departementschef) och i England (Permanent Secretary).

Till skillnad från i Danmark finns det däremot i Sverige, kring varje statsråd, ett antal politiskt tillsatta tjänstemän (Premfors och Sundström, 2007: 49-50). De viktigaste är statssekreterarna, som är statsrådets närmaste politiska medhjälpare och som av tjänstemännen betraktas som den viktigaste uttolkaren av regeringens och statsrådets politik. Statssekreterarna är formellt chefstjänstemän och beskrivs ofta, och allt oftare, som ”vice ministrar” och som ”nav” för den politiska styrningen och samordningen inom departementen, även om de också har att hantera en betydande mängd administrativa sysslor (Ullström, 2011: 313, Ivarsson Westerberg, 2010: 186-188). De avgår om statsrådet avgår.

Varje statsråd har också ett fåtal politiskt sakkunniga i sin personliga stab, som också avgår om statsrådet avgår. Arbetsuppgifterna varierar stort, från att agera som politiska rådgivare till statsrådet till att förankra statsrådets politik

gentemot olika aktörer och biträda statsrådet med extern kommunikation, till exempel genom att skriva tal och artiklar och svara på brev.

De politiskt sakkunnigas makt är omdebatterad (se t.ex. Niklasson, 2005; Unsgaard, 2006; Garsten, Rothstein och Svallfors, 2015). Gruppen tycks visserligen ha kontakter med de opolitiska tjänstemännen lika ofta som statssekreterarna (Premfors och Sundström, 2007: 136), men de saknar vanligen, till skillnad från statssekreterarna, egen befälsauktoritet i linjeorganisation. För att alls bli hörda måste de därför vara mycket noga med att agera i linje med statsrådets (och statssekreterarens) politiska viljor. Anna Ullström drar i sin avhandling om de politiska stabernas styrningskapacitet slutsatsen att detta medför att de politiskt sakkunniga inte har ”utrymme att påverka regeringens politik i någon större omfattning” (Ullström, 2011: 314; se även Niemann, 2013: 257; Premfors och Sundström, 2007: 151). De opolitiska tjänstemännen tycks hålla med. I ovan nämnda enkätundersökning från 2005 anser få tjänstemän att det finns för många politiskt sakkunniga, och de menar också att de politiskt sakkunniga har begränsad makt (Premfors och Sundström, 2007: 72).

Det täta utbytet mellan den politiska ledningen och tjänstemännen gör att tjänstemännen över tid får en god uppfattning om vad den politiska ledningen står i olika frågor. Studier visar att tjänstemännen också ofta letar efter vägledning för sitt handlande i tidigare politiska beslut, propositionstexter, uttalanden av statsrådet, m.m. – så kallade vinkar (eng: *cues*) (Premfors och Sundström, 2007: 132, 134; jfr Page och Jenkins, 2005: kap. 5 och 6). Tidigare kontakter och letandet efter ”vinkar” underlättar för tjänstemännen att i sitt löpande arbete ta ställning till hur olika konkreta förslag ska utformas för att hamna så nära departementsledningens intentioner och viljor som möjligt – utan att behöva ta direkta kontakter med ledningen i varje enskild fråga. Samordningen mellan de båda nivåerna har alltså ofta ett tydligt passivt och *anteciperande* drag (Niemann, 2013: 231-232, 240).

Det är en stark norm hos tjänstemännen att de via anteciperings ska lösa frågor på egen hand utan att blanda in den politiska ledningen, eftersom politikerna – precis som i det danska fallet – ständigt är överlastade med frågor (Niemann, 2013: 224). Men om en tjänsteman tycker att ett ärende är för svårt eller känsligt i något politiskt avseende kan de ganska lätt ta upp ärenden med politikerna och få muntlig vägledning – vad Page och Jenkins (2005: 136-139) kallar en *steer*. De kan också skicka upp ärendet för att formellt avgöras av politikerna – så kallad hissning (Niemann, 2013: 231-232, Premfors och Sundström, 2007: 134-135).

Forskningen ger således en ganska entydig bild av departementstjänstemännen som höggradigt lojala mot den politiska ledningen, i den bemärkelsen att

de anstränger sig hårt för att agera och fatta beslut i enlighet med politikernas önskemål och riktlinjer (Niemann, 2013; Premfors och Sundström, 2007: 151; Larsson, 1997: 236). Men denna lojalitet innebär inte att tjänstemännen är beredda att genomföra vilka åtgärder som helst. Att vara lojal innebär för de flesta tjänstemännen i Regeringskansliet att också kritiskt granska politikernas viljor och direktiv, utifrån såväl sakliga som implementeringsmässiga och juridiska utgångspunkter (Niemann, 2013: 186-189; Premfors och Sundström, 2007: 142-145). Så uppgav två tredjedelar av tjänstemännen i enkäten från 2015 att det ”i stor utsträckning” ingår i deras roll att ”kritiskt granska och ge motbilder till regeringens intentioner och beslut”. Bara en av tio var helt avvisande till påståendet (Premfors och Sundström, 2007: 131). Det tycks också vara högt i tak. Politikerna säger sig gärna se att tjänstemännen säger ifrån när de tycker att politikerna är på väg att fatta dåliga beslut (Niemann, 2013: 226).

Bilden som ges av relationen mellan politiker och tjänstemän inom departementen i Sverige har liknats vid den modell som Guy Peters (1987) har kallat bygemenskapsmodellen (*village life-model*) (Ivarsson Westerberg, 2010: 191-196). Det är en modell där politiker och tjänstemän delar på makten och skapar politik gemensamt utan inbördes konflikter och där relationen dem emellan präglas av förtroende och tillit. Dock menar Cajsia Niemann i sin avhandling om relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet att relationen också har tydliga drag av den formellt-legala modellen (*formal-legal model*), i den bemärkelsen att det råder en utpräglad hierarki mellan de båda grupperna. Denna hierarki tar sig dock inte uttryck i att politikerna ständigt agerar gentemot tjänstemännen, utan den handlar mer om att de båda parterna vet, och handlar utifrån, att politikerna är överordnade tjänstemännen. Niemann uttrycker det som att hierarkin är ”latent”.

Så länge allt fungerar, så länge politiker och tjänstemän i stort visar varandra att de kan leva upp till de inbördes rollförväntningar som finns i relationen, förblir hierarkin vilande, om än allestädes närvarande (Niemann, 2013: 221).

Så länge tjänstemännen visar att de lever upp till sina roller – som framför allt innebär att ge statsråden råd och att avlasta statsråden – tar sig således inte hierarkin uttryck i explicita order och skarpa direktiv. Hierarkin handlar också om att tjänstemännen inte vill uppfattas som politiker. De styrs därför av normer som säger att de i sin rådgivning ska ha integritet, vilket betyder att råden ska vara korrekta och sakliga, och även kunna inbegripa kritiska synpunkter på förslag och viljor från den politiska ledningen (Niemann, 2013: 194-195).

Om relationerna inom *ett departement* kan liknas vid en blandning av Guy Peters' bygemenskapsmodell och formella-legala modell så är relationerna inom *hela Regeringskansliet* mer att likna vid den funktionella bygemenskapsmodellen (*functional village life*). Här råder samma maktindelning och samma harmoniska relationer som i bygemenskapsmodellen, men bara inom avgränsade politikområden. Mellan departementen pågår det däremot maktkamper. Men också här skapar dualismen särskilda förutsättningar. Kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen gör att tjänstemännen från olika departement, trots att de slåss för sina respektive sakfrågor, ändå i hög grad uppfattar sig ingå i en och samma organisation med gemensamma mål. Det finns därför en stark norm om att tjänstemännen ska samordna sig över enhets- och departementsgränser i frågor som rör fler enheter och departement (Larsson 1986; Premfors och Sundström, 2007: kap. 7). Denna norm finns också kodifierad i bestämmelsen om s.k. gemensam beredning, som just innebär att regeringsärenden som berör flera departements verksamhetsområden ska beredas gemensamt. Bestämmelsen innebär att det inte får råda någon tvekan om vad departementen har enats om. Inte heller får beredningen ses som avslutad förrän alla parter är överens. Kan tjänstemännen inte komma fram till en gemensam hållning hissas frågan till den politiska nivån (Premfors och Sundström, 2007: 55).

Samtidigt som att det finns en stark norm om samordning visar undersökningar att kontakterna mellan enheter och mellan departementen är ganska få. Av belastningsskäl går det helt enkelt inte att mötas och prata om alla ärenden. Men att enheter och departement ofta bereder frågorna i enskildhet betyder inte att de inte tar hänsyn till vad andra tycker. Andra departements synpunkter bakas i regel in i de förslag som tjänstemännen utarbetar, dvs. även här har samordningen ett tydligt passivt och *anteciperande* drag (Premfors och Sundström, 2007: 173-174). Och precis som i relationen mellan politiker och tjänstemännen klarar tjänstemän inom olika enheter och departement av att antecipera varandras synpunkter på grund av att Regeringskansliet är förhållandevis litet. Åsikter och önskemål hos andra departement som berörs av förslag blir över tid väl kända, vilket begränsar behovet av direkta kontakter och diskussioner. I enkätundersökningen från 2005 uppger *samtliga* chefer och hela 87 procent av handläggarna att de ofta kan förutsäga vilken ståndpunkt andra departement kommer att inta i en fråga (Premfors och Sundström, 2007: 166).

#### *Relationen mellan departement och myndigheter*

Departementens begränsade storlek och begränsade expertis gör att myndigheterna – till skillnad från styrelserna i Danmark – dras in i arbetet med att utforma politik. Att regeringen ska använda sina myndigheter när den bereder

ärenden finns det också formella bestämmelser om. I Regeringsformen sägs att regeringen ska inhämta ”behövliga upplysningar och yttranden” från berörda myndigheter (SFS 2011:109: 7 kap., 2 §). Och enligt Myndighetsförordningen ska myndigheterna ”tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten” (SFS 2007:515, 6 §). Myndigheterna har också att inom ramen för den årliga budgetprocessen att överlämna årsredovisningar och budgetunderlag till regeringen (SFS 2000:605).

Regeringen kan skaffa beslutsunderlag från myndigheterna på flera olika sätt. Ett vanligt, och allt vanligare, sätt är att via särskilda regeringsbeslut ge i *uppdrag* till myndigheter att ta fram olika typer av information (Erlandsson, 2014; Hall, 2015: 197, 200). Myndigheterna kan också ta fram *rapporter och utredningar på eget initiativ* som de överlämnar till regeringen (Premfors et al., 2009: 110). Studier visar också att det förekommer rikligt med *informella utbyten* mellan departement och myndigheter (Hall, 2015; Jacobsson, 1984; Jacobsson och Sundström, 2006). Det myckna informella utbytet inom den svenska staten har av utländska betraktare pekats ut som ett särdrag (Page, 2012: 93, 97-98; Petersson, 1989: 16).

Det finns också olika arenor där tjänstemän från departement och myndigheter möts och samspekar i arbetet med att både ta fram underlag för regeringsbeslut. Den traditionella, och sedan mer än fyra sekler vanligaste, arenan har varit *statliga offentliga utredningar (SOU)*, ibland kallade kommittéer (Johansson, 1992; Gunnarsson och Lemne, 1998; Ruin, 2008; Lundberg, 2015; Petersson, 2015; Lemne, 2016). Formellt är en kommitté en egen separat myndighet med ett tidsbegränsat uppdrag, i dag vanligen högst två år. Genom åren har många kommittéer utgjort en mötesplats för departement och myndigheter, men även för andra aktörer såsom politiker, organiserade intressen och specialister, och ofta har de fungerat som fora för kompromisser. Alla har dock inte använts för att ta fram underlag till politiska ställningstaganden. Under senare år har antalet flermansutredningar med uppgift att ta fram beslutsunderlag för vad BSU-utredningen kallar ”den stora politiken” påtagligt minskat samtidigt som antalet enmansutredningar ökat i antal. Det finns forskare som under senare tid pekat på viss minskad betydelse av kommittéväsendet. ”Utredningars roll är viktig, men den har av olika skäl tyvärr tillåtits bli både förändrad och försvagad” skriver exempelvis Olof Ruin i en nyligen utkommen bok (2015: 209). Olof Petersson (2015) understryker att den politiska beslutsprocessen i dag går snabbare än förr, och följaktligen måste också kommittéerna arbeta fortare. Han menar också att deltagandet från forskare har minskat, samtidigt

som den traditionella konsensusandan har ändrat karaktär och att den statliga beslutsprocessen i dessa hänseenden blivit mer lik den i andra länder.

Kopplat till kommittéerna är *remissväsendet*. När förslag lagts fram i t.ex. ett betänkande från en kommitté inhämtas synpunkter på förslagen genom remissförfarandet från statliga myndigheter, men även från kommuner och landsting samt olika slags organisationer. Ibland uppstår en allmän debatt kring en viss utredning och de synpunkter som framkommer genom remissvaren. Remissväsendet har sällan, eller aldrig, debatterats i Sverige, och heller inte väckt någon större nyfikenhet bland forskare. I en rapport till Demokratiutredningen från 1999 konstaterades att merparten av remissvaren emanerar från olika delar av den offentliga sektorn och att icke-offentliga organisationer hade nedprioriterat remissvaren och i ökande utsträckning valde andra vägar för att påverka regeringens beslut. Utredningen kunde också dra slutsatsen att synpunkter framförda i remissvaren under det decennium som studerats påverkade de slutliga förslagen (SOU 1999:144). Erik Lundberg (2014) drar i en färskare undersökning slutsatsen att statliga myndigheter har kommit att delta alltmer i remissväsendet under senare år och att myndigheterna också står för en allt större andel av de samlade remissvaren (jfr Petersson, 2015).

## BSU:s problem och lösningar i ljuset av den svenska förvaltningstraditionen

Avslutningsvis ska vi här diskutera de problem och lösningar som BSU-utredningen diskuterar utifrån vår diskussion om den svenska förvaltningstraditionen.

### *Om tjänstemännens kunskaper och integritet*

Utredningen menar att de danska tjänstemännens kunskaper om de grundläggande regler och normer som gäller för deras rådgivning till politikerna överlag är goda, men att de behöver konsolideras och stärkas, särskilt avseende nyanställda. Utredningen menar också att tjänstemännen, på grund av karriärhänsyn och osäkra anställningsförhållanden, har en tendens att lyssna för mycket uppåt efter vad som är gångbart och att detta riskerar att gå ut över kraven på laglighet, professionalitet och neutralitet. För att komma till rätta med dessa problem föreslår utredningen att det utformas en kodex för tjänstemännen och att rekryterings- och anställningsformerna för tjänstemännen ses över. Även förslagen om att inrätta två nya tjänster i departementen – en driftschef och en rättschef – syftar till att stärka värden som laglighet och neutralitet.

Som vi visade tidigare har det också i Sverige funnits en diskussion om betydelsen av ”det offentliga etoset” och att tjänstemännen känner till de grundläggande

regler och normer som gäller för deras arbete. En central fråga i denna diskussion har gällt tjänstemännens minskade benägenhet att säga ifrån uppåt. Som vi har visat tycks den här typen av problem dock inte vara särskilt framträdande i relationen mellan politiker och tjänstemän inom departementen. Tvärtom tycks dessa tjänstemäns rådgivning präglas av betydande integritet. Visserligen råder det ett tätt umgänge mellan politiker och tjänstemän inom de svenska departementen, som gör att vi kan likna relationen vid en bygemenskap, men samtidigt finns det klara hierarkiska inslag som bland annat tar sig uttryck i starka normer om att tjänstemännens rådgivning ska vara korrekt och saklig, och som också säger att de ska säga ifrån om de tycker att politikerna driver en linje som är problematisk utifrån sakprofessionella eller juridiska utgångspunkter. Politikerna tycks också uppfatta tjänstemännens rådgivning som professionell och saklig, och de bejakar att tjänstemännen inte är okritiska ”ja-sägare”.

Det är svårt att säga hur stor skillnaden är mellan danska och svenska tjänstemän som arbetar nära politikerna när det gäller deras integritet och benägenhet att säga ifrån. Vi tycker oss dock kunna se en viss skillnad, och vi menar den i viss mån kan hänga samman med olikheter i organiseringen av relationerna mellan politikerna och tjänstemännen. En olikhet är att det finns rättschefer och driftchefer (expeditionschefer) i de svenska departementen. Dessa chefs-tjänster innebär inte bara att det finns en konkret övervakning av att arbetet i departementen sker i enlighet med gällande bestämmelser, och att de förslag som tas fram är förenliga med gällande lagar och regler, utan de sänder också en signal om att laglighet och saklighet är viktiga värden i departementsarbetet. Erfarenheterna av den svenska förvaltningstraditionen talar således inte mot BSU-utredningens förslag om att inrätta dessa båda chefstjänster – förutsatt att deras ansvar begränsas till formfrågor.

En annan organisatorisk skillnad mellan Danmark och Sverige, och som vi menar kan ha betydelse för tjänstemännens integritet och rolluppfattningar, gäller den politiska ledningen. I Danmark utgörs den politiska ledningen av en person – ministern. För att klara av sitt arbete måste ministern få mycket hjälp av tjänstemännen. Detta kan betyda att danska tjänstemän lätt dras in i partipolitiska och politisk-taktiska diskussioner och avvägningar. Det torde inte minst gälla departementschefen. Såväl identiteter och rolluppfattningar riskerar här att dras i riktning mot det partipolitiska på bekostnad av värden som laglighet, professionalitet och neutralitet. I Sverige är rollerna, trots ett tätt utbyte mellan politiker och tjänstemän, förmodligen lättare att hålla isär eftersom statsråden omges av ett antal politiskt tillsatta tjänstemän som just har rollen att bistå ministern med partipolitiska och politisk-taktiska råd. Det

finns därmed inte lika stor efterfrågan på den typen av råd från de opolitiska tjänstemännen. Tvärtom arbetar de efter normen att inte agera partipolitiskt utan att i stället stå för professionalitet, saklighet och opartiskhet i sina råd.

Utredningen diskuterar frågan om att införa fler politiskt utnämnda tjänstemän och etablera den typ av politiska staber som finns i Sverige (BSU, 2015: 242-245). Utredningen avråder dock från detta bland annat med hänvisning till att det riskerar att distansera ministern från de opolitiska tjänstemännen. Erfarenheterna från Sverige visar dock att avståndet mellan departementens politiska ledningar (statsråd och statssekreterare) och de opolitiska tjänstemännen är väldigt kort, trots att statsråden och statssekreterarna omgärdas av ett antal politiskt tillsatta tjänstemän (politiskt sakkunniga, informationssekreterare och ibland även planeringschefer). Men för att utbytet mellan den politiska ledningen och de opolitiska tjänstemännen ska förbli tätt – vilket tycks vara centralt för att rådgivningen ska fungera (Niemann, 2013) – får inte de politiskt utsedda tjänstemännen bli för många eller hamna i linjen med egen befälsrätt. Avgörande är också att departementen förblir små (se särskilt Premfors och Sundström, 2007: 190-194).

#### *Om rådgivningens fokus på ”den stora politiken”*

Utredningen menar att de danska tjänstemännen i för hög grad inriktar sin rådgivning på större reformer, och att rådgivningen kring ”den lilla politiken” (mindre initiativ, justeringar av gällande politik etc.) därmed har blivit lidande. Denna typ av problem har inte uppmärksammats i Sverige. Även här menar vi att förklaringen delvis står att finna i skillnader i organiseringen av den politiska ledningen. Eftersom danska ministrar inte har några politiskt tillsatta tjänstemän runt sig som kan bistå med råd kring ”den stora politiken”, måste de opolitiska tjänstemännen fylla den rollen. I Sverige ligger det mer i rollen hos de opolitiska tjänstemännen att i sin rådgivning hålla sig till ”den lilla politiken”, eftersom de vet att ministern har särskilda politiskt tillsatta tjänstemän runt sig som kan ge råd om ”den stora politiken”.

De svenska kommittéerna är också av betydelse i detta sammanhang. En del av dessa utgör ett slags arenor för rådgivning kring ”den stora politiken” och avlastar därmed departementstjänstemännen i deras löpande arbete från den typen av rådgivning, vilket gör att de kan fokusera på ”den lilla politiken”. Här får departementstjänstemännen dessutom hjälp av myndigheterna, som på ett helt annat sätt än de danska styrelserna deltar i, och har en uttalad roll att, förse regeringen med beslutsunderlag. En stor del av de beredningsunderlag som myndigheterna förser departementen med är av löpande karaktär och inriktas just på ”den lilla politiken”.

#### *Om rådgivningens fokus på (svagt underbyggda och snäva) beslut*

Utredningen menar inte bara att de danska tjänstemännens rådgivning i för stor utsträckning inriktas på ”den stora politiken” utan den menar också att deras rådgivning i hög grad fokuserar på själva besluten och att beslutsunderlagen mer borde utformas med utgångspunkt i implementeringsfasen, dvs. att se till att besluten även går att genomföra i praktiken. En anledning till detta är att beslutsprocesserna är relativt stängda, inte bara för underlydande styrelser utan också för andra ministerier och olika icke-offentliga intressenter. Detta innebär att helhetsperspektiv på enskilda initiativ och frågor försvåras, att sakkunskap går förlorad och att identifierade problem och beslutade reformer blir okända för aktörer som kan ha betydelse för reformernas genomförande. För att komma tillräta med detta problem föreslår utredningen att det inom varje ministerområde inrättas en särskild enhet med uppgift att anlägga ett tvärgående perspektiv och främja en helhetssyn.

Problemet att tjänstemännen inte tar hänsyn till implementeringsfasen när de utformar sina beslutsunderlag till politikerna har inte varit uppe till diskussion i Sverige, vare sig i media eller i forskningen. Återigen menar vi att detta, till en del, kan förklaras av olikheterna i de båda ländernas organisering. Av särskild betydelse är här de svenska myndigheternas deltagande i arbetet med att utforma politik och förse regeringen med beslutsunderlag. Det är många gånger myndigheterna som ska implementera de beslut som politikerna fattar, och de synpunkter och förslag som de för fram till regeringen i särskilda rapporter, budgetunderlag, årsredovisningar och remissvar på utredningar handlar just om beslutens genomförbarhet. Också när myndighetstjänstemän deltar i kommittéer som experter kan de ge råd om olika förslags genomförbarhet. Vi menar också att svenska departementstjänstemän är mer orienterade mot genomförandefrågorna jämfört med sina danska motsvarigheter. Det beror på att ”den stora politiken” främst hanteras av de politiskt tillsatta tjänstemännen, vilket gör att de opolitiska tjänstemännen mer får rollen att kritiskt granska de politiska förslagen utifrån ett genomförandeperspektiv. Så även om vi kan hålla med utredningen om att politiskt tillsatta tjänstemän inte är lika skickade att ta hänsyn till genomförandet betyder inte det att man behöver avstå från att inrätta politiskt tillsatta tjänster kring ministern (BSU, 2015: 245). Erfarenheterna från Sverige visar att genomförandeperspektivet ändå kan få genomslag via de opolitiska departementstjänstemännen, som då får en tydligare roll som just granskare utifrån ett genomförandeperspektiv.

Även problemet med att sakkunskap går förlorad på grund av att beslutsprocesserna i Danmark är relativt stängda hanteras i Sverige genom att på olika sätt involvera myndigheterna i framtagandet av beslutsunderlagen till reger-



ingen. Sakkunskapen finns ju framför allt i myndigheterna. I samband med kommittéerna och remissrundorna inhämtar regeringen också sakkunskap från organisationer utanför staten. Och även om denna informationskanal, enligt flera forskare, har minskat i betydelse är den fortfarande viktig.

En sista iakttagelse rör frågan om helhetsperspektiv. Utredningen menar att beslutsprocessernas slutenhet medför att perspektiv från andra ministerier stängs ute och att de danska tjänstemännens rådgivning till politikerna därför blir snäv. Även om också departementen i Sverige ibland kritiseras för att fungera som ”stuprör” och har svårt att samordna sig visar forskningen – som vi diskuterat tidigare i denna artikel – att samordningen mellan departementen fungerar relativt väl. Detta beror inte på att det finns särskilda enheter med ansvar för helhetssyn och tvärgående perspektiv, utan förklaringen står i stället att finna i bestämmelsen om kollektivt beslutsfattande i regeringen, eller om man så vill, förbudet mot ministerstyre. Denna bestämmelse gör att departementstjänstemännen – troligen i högre grad än i många andra länder – uppfattar sig ingå i *en* organisation, även om de i denna organisation företräder olika sakpolitiska värden (såsom utbildning, miljö, kultur, osv.). Kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen skapar en stark norm, som omfattar *alla* departementstjänstemän, och som säger att de ska samordna sig över enhets- och departementsgränser i frågor som är gränsöverskridande.

## Slutsatser

Det fyra problem som BSU-utredningen diskuterar gällande danska tjänstemäns rådgivning till politikerna har inte varit framträdande i svensk debatt och forskning. I den här artikeln har vi pekat på olikheter i de båda ländernas förvaltningstraditioner – dvs. sätt att organisera och etablerade normer – som till en del kan förklara denna skillnad. Vi har särskilt lyft fram tre grundläggande organisatoriska olikheter och därtill kopplande normer. För det första att de politiska ledningarna är större i Sverige än i Danmark, för det andra att det i Sverige finns krav på kollektivt beslutsfattande i regeringen medan det i Danmark råder ministerstyre, och för det tredje att departement och myndigheter är organisatoriskt åtskilda i Sverige, men att myndigheterna samtidigt har en klart uttalad roll att förse regeringen med beslutsunderlag. I Danmark finns det i stället ministerium, men där styrelserna samtidigt inte deltar särskilt aktivt i rådgivningsarbetet till ministrarna.

Det ligger nära till hands att föreslå, att Danmark inför en del av de organisatoriska lösningar som finns i Sverige. Exempelvis skulle Danmark kunna införa den svenska varianten av kommittéer för att stärka sakkunskap och helhetsperspektiv i beslutsunderlagen, eller inrätta ett antal politiska tjänster i

toppen på ministerierna för att dels hjälpa ministern med den politiska rådgivningen, dels avlasta och distansera de opolitiska tjänstemännen från politikerna så att de kan fokusera ”den lilla politiken” och genomförandefasen, och mer agera utifrån krav på saklighet, objektivitet och professionalitet. Men att på detta sätt plocka ut enstaka organisatoriska lösningar från en kontext och införa dem i en annan är alltid förknippat med risker. Skillnaderna länderna emellan är trots allt stora. Sverige har sin dualism, med små departement och stora myndigheter, det har inte Danmark. Och dessutom, även om BSU-utredningen pekar på ett antal förbättringsområden pekar dess resultat på att det danska systemet i stort fungerar bra. Och till det ska läggas, att Sverige förstås har sina egna problem, även om de inte är just den typen av problem som utredningen diskuterar. Exempelvis har det hävdats, att en viktig institutionell effekt av dualismen har varit att tjänstemännen i Regeringskansliet ansett, och anser, sig vara en *förvaltningselit* (Premfors och Sundström, 2007; Erlandsson, 2007). De ser sig som medlemmar av en elitorganisation; en särpräglad miljö som utgör ”huvudet på samhällskroppen”. Sådana byråkratiska eliter finns förstås också i andra demokratiska länder. Men kanske har dualismen – med dess Regeringskansli som särskild och överordnad organisation, med tydliga gränser, maktyngda och exklusiva uppgifter och ringa storlek – givit just denna förvaltningselit en särskilt stark identitet. Elitänkandet ger extra gynnsamma förutsättningar för en känsla av närhet till regeringen och en stark lojalitet hos tjänstemännen i relation till politikerna. Här finns således en ”bygemenskap” som riskerar att övergå i – och möjligen redan har inslag av – en osund slutenhet och distansering till övriga staten och samhället i stort. Mot den bakgrunden gör BSU-utredningen kanske rätt som förordar varsamma förändringar inom ramen för den grundläggande ordningen.

## Litteratur

- Ahlenius, Inga-Britt (2005). På toppen begränsas det rättsliga ansvaret, *Dagens Nyheter*, 21. januari.
- Allians för Sverige (2006a). *Att bryta Socialdemokraternas makthegemoni*. Allians för Sverige, Granskning(s)gruppen, mars.
- Allians för Sverige (2006b). *Perssons kompi(s)ar. En granskning av regeringens utnämningar det senaste året*.
- Brors, Henrik (2004). Lena Häll Eriksson offras i maktspelet, *Dagens Nyheter*, 24 september.
- BSU (2015). *Embedsmanden i det moderne folkstyre*. Rapport från Bo Smith-utredningen. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Christensen, Tom och Per Læg Reid (red.) (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Erlandsson, Magnus (2007). *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Erlandsson, Magnus (2014). *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Rapport till Förvaltningsakademin.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein och Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos förlag.
- Gunnarsson, Vivianne och Marja Lemne (1998). *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57. Rapport till ESO.
- Hall, Patrik (2015). *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber.
- Heckscher, Sten (2008). Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre, pp. 145-158 i Sten Heckscher och Anders Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Iustus.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hägglund, Göran (2005). Efter valet gör vi rent hus. *Dagens Nyheter*, 29 januari.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2010). *Makthavare i ministerns skugga*. Boréa.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997). *Administrasjonens makt om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsson, Bengt (1984). *Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lunds universitet: Akademisk avhandling.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, Bo, Lena Nitz och Marie Wedin (2013). Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller, *Dagens Nyheter*, 24 juni.
- Johansson, Amanda (2015). *Ny styrning bortom New Public Management. En fallstudie om regeringens process med att ta fram nya styrmodeller för offentlig sektor*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Johansson, Patrik (2002). *Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, rapport nr 39.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkstyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. Köpenhamn: Akademisk forlag.
- Larsson, Torbjörn (1986). *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Larsson, Torbjörn (1997). Sweden. The new constitution – an old practice adjusted, pp. 225-243 i Jean Blondel och Ferdinand Müller-Rommel (red.), *Cabinets in Western Europe*. Andra upplagan, St Martin's Press.
- Larsson, Torbjörn och Marja Lemne (2016). *Regeringens utnämningmakt i teori och praktik – om att utse generaldirektörer och landshövdingar* (under utgivning)
- Lemne, Marja (2010). *För långt från regeringen – och för nära. Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Lemne, Marja (2016). *Det svenska kommittéväsendets utveckling under de senaste decennierna* (under publicering)
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Britta Swenberg (2000). *Politisk makt med oklart ansvar*. Rapport från Ekonomirådet. SNS förlag.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. Andra upplagan. New York: Russel Sage Foundation.
- Littorin, Sven-Otto (2005). Stoppa den offentliga reklamen, *Resumé*, 16 april.
- Lundberg, Erik (2014). *A Pluralist State? Civil Society Organizations' Access to the Swedish Policy Process 1964-2009*. Örebro universitet akademisk avhandling.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Nordstedts.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfven, Stefan (2013). Välfärdens yrken måste få sin status åter. *Dagens Nyheter*, 15 november.
- Montin, Stig (2015). Från tilltro baserad till misstro baserad styrning. *Nordisk administrativ tidskrift* 92 (1): 58-75.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The impact of new management reforms on public servants' ethics: toward a theory. *Public Administration* 82 (2): 465-489.
- Meyers, Marcia K. och Susan Vorsanger (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy, pp. 153-164 i P. Guy Peters och Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage.
- Möller, Tommy (2006). Felaktigt stämpla Freivalds som en misslyckad minister, *Dagens Nyheter*, 22 mars.

- Niemann, Cajsa (2013). *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niklasson, Birgitta (2005). *Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niklasson, Birgitta (2012). Sweden, pp. 245-258 i Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert och Per Lægroid, (red.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ottosson, Mikael (2005). *Den ansvarsutkrävande staten. Om ansvarsutkrävandets tilltagande betydelse inom resultatstyrningsmodellen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, magisteruppsats.
- Page, Edward C. och Bill Jenkins (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking, pp. 256-282 i Jan-Erik Lane (red.), *Bureaucracy and Public Choice*. Sage Publications.
- Petersson, Olof (1995). En GD är inte en VD. *Dagens Nyheter*, 3 juli.
- Petersson, Olof (2015). Rational politics. Commissions of inquiry and the referral system in Sweden, pp. 650-662 i Jon Pierre (red.), *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield och Amanda Smullen (2004). *Agencies. How Government do Things through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave.
- Premfors, Rune och Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Liber förlag.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rankka, Maria (2005). *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Timbro, juni.
- Regeringen 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken*. Skrivelse.
- Regeringen 2009/10:56. *Sekretess i vissa anställningsärenden*. Proposition.
- Regeringen 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Proposition.
- Regeringen 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*. Skrivelse.
- Reinfeldt, Fredrik (2015). *Halvvägs*. Albert Bonniers förlag.
- Riksdagen 2011/12:430. *Regeringens utnämningsspolitik*. Interpellation av Eva-Lena Jansson (S).
- Riksrevisionsverket (1996). *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. RRV rapport nr 1996:50.
- Rothstein, Bo (2005). Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, i Bo Rothstein och Lotta Vahlne Westerhäll (red.), *Bortom den starka statens politik*. SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (2010). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet, pp. 7-30 i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Fjärde upplagen. Falun: SNS Förlag.
- Ruin, Olof (2008). Det statliga kommittéväsendet, i Sten Heckscher och Anders Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus förlag.
- Ruin, Olof (2015). *Mina Tretal. En annorlunda memoar*. Atlantis Förlag.
- Sandahl, Rolf (2003). *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. ESO-rapport, Ds 2003:7.
- Socialdemokraterna (2009). Sverige förtjänar en professionell utnämningsspolitik. PM från socialdemokraternas riksdagsgrupp, 23 november.
- Socialdemokraterna (2014). *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*. PM 5 september.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande från Grundlagsberedningen.
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Slutbetänkande av Förvaltningsutredningen.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1999:144. *Demokrati på remiss. Skrift nr 30 till Demokratiutredningen*.
- SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Deltetänkade av 2006 års Förvaltningskommitté.
- Statskontoret (2003). *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. Statskontorets rapport nr 2003:11.
- Statskontoret (2014a). *Utvärdering av projektet Offentligt etos*. Statkontorets rapport nr 2014:22.
- Statskontoret (2014b). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. Statskontorets rapport nr 2014:4.
- Sundström, Göran (2015). Administrative reform, pp. 315-331 i Jon Pierre (red.), *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundström, Göran (2016). Strategisk styrning bortom NPM, *Statsvetenskaplig tidskrift* (kommande).
- Svenberg, Stina (2015). *Reformentusiasm i den statliga personalpolitiken. En förvaltningspolitisk fallstudie*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Svensson, Jenny (2013). Offentligt etos, pp. 91-108 i Åsa Casula Vifell och Anders Ivarsson Westerberg (red.), *I det offentliga tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerup.

- Tarschys, Daniel (2012). Ett rekviem över hundra verksstyrelser med begränsat ansvar, pp. 299-308 i *Vänbok till Sten Heckscher*. Stockholm: Iustus förlag.
- Unsgaard, Erik (2006). Fler sakkunniga men mindre makt. Sveriges Radios hemsida, 18 januari ([www.sr.se](http://www.sr.se)).
- Ullström, Anna (2011). *Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert och Per Læg Reid (red.) (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Värdegrundsdelegationen (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. <http://www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaVärdegrunden2013.pdf>
- Weber, Max, Hans Heinrich Gerth och Charles Wright Mills (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Wettenhall, Roger (2005). Agencies and non-departmental public bodies. The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review* 7 (4): 615–635.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* 2: 197-222.
- Wockelberg, Helena (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Zaremba, Maciej (2013). *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Weyler.

Kristoffer Kolltveit

## Spenninger i det politisk-administrative systemet: erfaringer fra Norge

Bo Smith-rapporten foreslår en rekke ulike endringer for å gjøre det danske politisk-administrative systemet bedre tilpasset nye vilkår og krav i samfunnet. I denne artikkelen vurderes flere av disse endringsforslagene i lys av erfaringene fra Norge. Danmark og Norge har en felles arv etter over 400 år med samme monarki, men utviklingstakten i systemene har vært noe forskjellig; ikke minst når det gjelder politiske ansatte i departementene har de to landene gått ulike veier. Artikkelen kommer inn på hvordan det politisk-administrative apparatet fungerer i Norge, før de ulike danske endringsforslagene vurderes. Artikkelen argumenterer for at klare retningslinjer og en utvidet politisk ledelse i departementene kan gjøre det enklere for embetsverket å agere partipolitisk nøytralt.

Bo Smith-rapporten har vurdert og foreslått endringer i det danske politisk-administrative systemet. Et overordnet spørsmål er hvorvidt systemet er tilpasset endrede vilkår og nye krav i samfunnet. Mer konkret søkes det blant annet svar på om embetsverket klarer å balansere lydhørhet overfor den politiske ledelse med kravene om partipolitisk nøytralitet og faglighet (Bo Smith-udvalget, 2015: 11). Forholdet mellom politikk og administrasjon er blant de mest studerte og diskuterte innenfor statsvitenskapen og public administration, siden Wilsons og Webers idealtypiske forståelse av politikk og administrasjon som to distinkte, adskilte sfærer (1887, 1971). Det synes nå å være enighet om at politikere og embedsmenns arbeid i de fleste land i realiteten er tett sammenvevd (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981; Lee og Raadschelders, 2008). Det er imidlertid en tilbakevendende diskusjon av både normativ og empirisk art, hvilke råd embetsverket kan og bør gi sine politikere, og hvor stor politisk innflytelse embetsverket faktisk har.

De siste tiårene har det i skjæringsfeltet mellom comparative politics- og public administration-forskningen vokst frem en litteratur om politisk utnevnte i departementene. Denne forskningsfronten har hatt et empirisk tyngdepunkt i Westminster-systemer (Eichbaum og Shaw, 2010), og har fokusert mye på de politisk utnevntes utdannings- og erfaringsbakgrunn, samt deres ulike arbeidsoppgaver i departementet (Shaw og Eichbaum, 2015). De siste årene har det også vært en økende teoretisering og konseptualisering rundt fenomenet politisk utnevnte i departementene, enten ved å utvide eksisterende teoretiske

perspektiver som core executive (Connaughton, 2015; Craft, 2015) og public service bargains (De Visscher og Salomonsen, 2013), eller ved å utvikle nye konseptualiseringer av brede begreper som for eksempel politisering (Eichbaum og Shaw, 2008; Hustedt og Salomonsen, 2014). De politisk ansattes betydning for embetsverkets funksjon i sentraladministrasjonen har imidlertid blitt belyst i mindre grad (Shaw og Eichbaum, 2015). Denne artikkelen har en empirisk-deskriptiv, vurderende tilnærming til de foreslåtte endringene av det danske politisk-administrative apparatet. Å vende blikket mot naboen kan ofte være fornuftig når man skal vurdere forandringer. I denne kommentar-artikkelen vil jeg komme inn på de konkrete forslagene fra Bo Smith-rapporten sett i lys av de norske erfaringene.<sup>1</sup> Bakgrunnen for at Norge er relevant i denne sammenheng er den felles dansk-norske arv, og de grunnleggende likhetene i de politisk-administrative systemene. Det er imidlertid enkelte viktige forskjeller som kan tenkes å påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon og embetsverkets politiske innflytelse. Artikkelen vil derfor først si litt om hvordan det politisk-administrative apparatet fungerer i Norge, før de ulike forslagene vurderes.<sup>2</sup>

### Norge og Danmark: Likheter og forskjeller

Når det gjelder det parlamentariske systemet samt sentraladministrasjonens oppbygging, ligner Danmark og Norge i stor grad på hverandre: Det er vanlig med (mindretalls) koalisjonsregjeringer, og man har et departementssystem med en hierarkisk organisasjon hvor ansettelse i all hovedsak skjer etter et meritokratisk prinsipp. Disse likhetene stammer blant annet fra den felles dansk-norske arv gjennom over 400 år med samme monarki. Utviklingen som har skjedd i sentraladministrasjonen i etterkrigstiden har imidlertid skjedd i noe ulik takt. Som Knudsen (2011) understreker, ble de norske ministeriene ”politiske redskapsforvaltninger” tidligere enn i Danmark, man fikk Statsministerens kontor et tiår før, og desentraliseringsprosessene med fristilte direktorater (styrelser) startet også tidligere. Til tross for denne ulike takten er det først og fremst når det gjelder de politiske ansatte<sup>3</sup> at Danmark og Norge har skilt lag og gått ulike veier, til tross for sin felles arv.

Som det fremgår av tabell 1, har det de siste tiårene vært en jevn vekst av politisk ansatte i norske departementer. Til tross for denne tydelige økningen er det viktig å huske på at også embetsverket har vokst. I Norge var det på 1970-tallet om lag to statssekretærer per 100 departementsansatte, mens det i dag er kun én per 100 (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2014).

I Danmark har det som kjent, siden 2000-tallet blitt vanlig å ha de såkalte særlige rådgivere. Selv om antallet særlige rådgivere har gått noe ned de siste

årene, har fremveksten bidratt til at Danmark kanskje ikke lenger kan sies å bevege seg vekk fra sine skandinaviske naboer (Dahlström, 2009: 15).

Tabell 1: Politisk ansatte i Sverige, Norge og Danmark 1972–2013<sup>a</sup>

|      | Sverige  |               |                                      | Norge    |               |                 | Danmark  |               |
|------|----------|---------------|--------------------------------------|----------|---------------|-----------------|----------|---------------|
|      | Minister | Statssekretær | Øvrige politisk ansatte <sup>b</sup> | Minister | Statssekretær | Politiske rådg. | Minister | Særlige rådg. |
| 1972 | 19       | 13            | 2                                    | 15       | 16            | 9               | 19       | 0             |
| 1992 | 23       | 27            | 60                                   | 19       | 25            | 22              | 19       | 0             |
| 2000 | 17       | 24            | 112                                  | 19       | 31            | 18              | 20       | 0             |
| 2001 | 20       | 25            | 121                                  | 19       | 35            | 21              | 18       | 1             |
| 2002 | 20       | 25            | 120                                  | 20       | 40            | 21              | 18       | 6             |
| 2003 | 22       | 27            | 145                                  | 20       | 34            | 21              | 18       | 7             |
| 2004 | 23       | 27            | 140                                  | 20       | 40            | 23              | 19       | 10            |
| 2005 | 22       | 30            | 151                                  | 19       | 43            | 19              | 19       | 11            |
| 2006 | 22       | 28            | 162                                  | 20       | 45            | 21              | 19       | 13            |
| 2007 | 22       | 33            | 128                                  | 20       | 44            | 20              | 19       | 15            |
| 2008 | 22       | 34            | 139                                  | 20       | 47            | 20              | 19       | 14            |
| 2009 | 22       | 34            | 143                                  | 20       | 44            | 18              | 19       | 15            |
| 2010 | 21       | 34            | 142                                  | 20       | 44            | 17              | 19       | 16            |
| 2011 | 24       | 35            | 139                                  | 20       | 49            | 18              | 23       | 15            |
| 2012 | 24       | 35            | 133                                  | 20       | 44            | 21              | 24       | 32            |
| 2013 | 24       | 35            | 137                                  | 18       | 43            | 17              | 23       | 29            |

a. Sverige er inkludert i tabellen for å kunne plassere Norge og Danmark i en større skandinavisk kontekst.

b. Øvrig politisk ansatte inkluderer politisk sakkunnig, press-sekretærer og de såkalte planeringschef, selv om enkelte ikke ser de sistnevnte som politisk ansatte (Premfors og Sundström, 2007) Kilder: Jørgen Grønnegård Christensen (personlig kommunikasjon); Sveriges Riksdag (2013); Sveriges Riksarkiv (personlig kommunikasjon); regjeringen.no.

### Sentraladministrasjonens oppbygging og funksjon i Norge

Bo Smith-rapporten omtaler om tre grunnleggende oppgaver for embetsverket: politikktutvikling, iverksetting og styring av departementet (2015: 126). I Norge gjøres det ofte et skille mellom politikktutvikling og politikformidling. Fortellingen om den norske sentraladministrasjonen er ofte at man etter fristillingsprosessene har gått mer over til politikformidling. Departementene har

utviklet seg til å bli sekretariater for politisk ledelse, eller det Knudsen (2011) med et annet ord har kalt ”politiske redskapsforvaltninger”. Fristillingsprosessene hvor oppgaver ble tatt ut av departementene startet på 1950-tallet, men fikk for alvor fart på 1980-tallet. Når regulerende og tjenesteytende direktorater ble skilt ut kunne departementene drive mer strategisk styring, og ha mer kapasitet til den politisk ledelsen. I Norge har det vært en langvarig ambisjon å gjøre departementene om til slike sekretariater for politisk ledelse (Grønlie og Flo, 2009a, 2009b).

Når det gjelder departementenes oppbygging har man i Norge i likhet med Danmark en departementsråd (departementschef) som øverste administrative leder. Disse departementsrådenes autoritet har vokst frem mot 2000-tallet (Grønlie og Flo, 2009a: 285), og departementsrådene spiller nå en viktig rolle som ministerens rådgiver i administrative spørsmål samt faglige rådgiver om hva som er mulig innenfor de ulike politikkområdene. En mer ny utvikling er oppbyggingen av en stab rundt departementsråden, og den økte bruken av assisterende departementsrådstillinger. I 2001 var det bare Utenriksdepartementet som hadde dette, mens det i 2016 finnes i litt under halvparten av alle departementene. I disse stabene inngår det også egne taleskrivere som forbereder taler til politisk ledelse. Taleskriverne, som er administrativt ansatt, har vokst frem som en reaksjon på det økte behovet for politikkformidling i departementene (Difi, 2011). Blant annet har Kunnskapsdepartementet ved flere anledninger søkt etter en medarbeider ”som viser initiativ, har gode kreative egenskaper” og som evner å ”fortelle den gode historien”. Debatten rundt taleskriverne blusset opp for et par år siden da det kom frem at personer med en viss partitilknytning ble oppfordret av ministeren til å søke disse faste stillingene i embetsverket. Taleskriverne deltar ofte på de faste morgenmøtene, for å få ”en forståelse av statsrådenes ’stemme’, hvordan de tenker og argumenterer rundt sine politiske valg”, som en av dem uttrykker (Vaagan, 2008). Taleskriverstillingene dukket opp på begynnelsen av 2000-tallet, og nå har litt over halvparten av departementene egne slike stillinger hvor ansatte arbeider helt eller delvis med taleskriving.

Enkelte av taleskriverne er også plassert i departementenes kommunikasjonsavdelinger. De kommunikasjonsansatte er en voksende gruppe i norske departementer. Mens det var bare om lag 50 på midten av 1990-tallet (Mjelva, 2011; Statskonsult, 2007) er det nå om lag 120-130 i departementene. Både taleskriverne og de øvrige kommunikasjonsansatte fungerer som viktig link mellom politikere og embetsverk. Slike stillinger kan imidlertid også bidra til å viske ut det weberianske idealet om et skille mellom politikk og administrasjon ytterligere. De sitter ofte lokalisert sammen med politisk ledelse, spiser lunsj

sammen med politisk ledelse og er kanskje på fornavn med ministeren. En slik tett integrasjon bidrar trolig positivt i det daglige arbeidet, men kan være mer problematisk når det eventuelt kommer nye ministre inn i departementet.

### *Statssekretærene og de politiske rådgivernes virke*

Som det fremgår av tabell 1, har Norge i hovedsak to typer politisk ansatte i departementene: statssekretærer og politiske rådgivere. De politiske rådgivere har eksistert siden begynnelsen på 1990-tallet, men selve stillingen er imidlertid en videreføring av de personlige sekretærene som dukket opp allerede i 1946. De politiske rådgivere, som er ansatt av Statsministerens kontor, er ikke nevnt i Grunnloven, men deres arbeid er primært regulert gjennom ulike regler og forskrifter. Ifølge de formelle retningslinjene skulle de politiske rådgiverne være til personlig disposisjon, og utføre de oppgavene ministeren bestemmer (FAD, 1981). I pressen har de politiske rådgiverne ofte blitt omtalt som politiske broilere. Oversikter over deres utdannings- og erfaringsbakgrunn fra Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013) støtter imidlertid ikke opp under et slik inntrykk. Riktignok har de politiske rådgiverne i noe mindre grad høy utdanning og bakgrunn fra Stortinget enn statssekretærene (Kolltveit, 2014a). Men de har i større grad erfaring fra partiorganisasjonen (og fra ungdomspartiet). Undersøkelser av deres faktiske arbeid tyder også på at de politiske rådgiverne spiller en viktig rolle i norske departementer og tar del i beslutningsprosessene i departementet (Statskonsult, 2007). Selv om rådgiverne formelt sett ikke har noen uavhengig beslutningsmyndighet, fungerer de ikke bare som rådgivere og sekretærer for ministeren, men enkelte har også en tydelig avlastningsrolle (Thorsen, 2015). Intervjuer med politiske rådgivere i Stoltenberg II-regjeringen viste at enkelte av rådgiverne var gitt delegert beslutningsmyndighet, for eksempel med ansvar for mediehandteringen (Thorsen, 2015: 44). Andre hadde til og med fått delegert fullmakt til å underskrive internasjonale avtaler på vegne av Norge (Thorsen, 2015: 50).

Slike rådgivere fungerer i praksis som statssekretærer med en viss, reell instruksjonsmyndighet også overfor embetsverket. Selv om arbeidsdelingen mellom statssekretæren og departementsråden lenge har vært debattert, har statssekretæren formelt sett vært den viktigste støttespilleren for ministeren. Statssekretærembetet ble også innført fra 1947 nettopp for å lette på statsrådenes arbeidsbyrde (Jacobsen, 1952). Statssekretærene er utnevnt at det rituelle Kongen i statsråd, og deres arbeid er nedfelt i Grunnloven. Spørreundersøkelser gjennomført til statssekretærer i Bondevik II- (2001-2005) og Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013) tyder på at de får ganske omfattende ansvar i departementet (Askim, Karlsen og Kolltveit, under utgivelse).<sup>4</sup> Over

halvparten svarer at de i veldig stor grad avlaster statsråden ved å ha ansvar for deler av departementet, mens rett under halvparten mener de i veldig stor grad deltar i samordningsprosesser i regjeringsapparatet samt holder kontakt med stortingsgruppe og partiorganisasjon (Askim, Karlsen og Kolltveit, under utgivelse). Til tross for at flere av de norske statssekretærene altså fungerer som ministerens stedfortreder, er de ikke alltid like synlige i mediene. Det er nemlig bare om lag en sjettedel som sier at de i veldig stor grad ansvar selv for å fronte politiske saker i mediene. Det er imidlertid vanlig at en av statssekretærene får en koordinerende rolle når det gjelder kommunikasjonsarbeidet i departementet. Når det gjelder type råd statssekretærene gir sin minister, viser den nevnte spørreundersøkelsen at 60 prosent mente det var svært viktig å gi politisk-taktiske råd i enkeltsaker, mens 40 prosent mente det var svært viktig å gi råd om håndtering av akutte mediasaker (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2015). Både når det gjelder arbeidsoppgaver og type råd er det altså en viss variasjon i hva de norske statssekretærene gjør. Dette kunne tale for behovet for en ytterligere konkretisering og formalisering av hva statssekretærene skal gjøre. Ettersom det ofte er forskjellig antall statssekretærer i norske departementer kan det imidlertid være vanskelig å ha et felles reglement for hvordan rollefordelingen i politisk ledelse skal være.

Når det gjelder embetsverkets rådgivning av den politiske ledelsen tyder den nevnte spørreundersøkelsen på at samspillet fungerer ganske godt. Over 80 prosent av statssekretærene mener at notater fra embetsverket ga godt grunnlag for å ta politiske beslutninger, og at embetsverket evnet å ta nødvendige politiske hensyn i sine faglige tilrådninger. Når det gjelder rådgivningen fra den administrative ledelsen i departementet, tyder svarene i undersøkelsen på at kommunikasjonssjefen er viktigere enn departementsråden når det gjelder å gi politisk-taktiske råd til den politiske ledelsen.

En utvidet politisk ledelse innebærer at embetsverket kan klarere saker med flere politisk ansatte, ikke bare ministeren (Statskonsult, 2007; Kolltveit, 2014b). Dersom det utvikler seg en praksis hvor statssekretærer og politiske rådgivere ofte har tett kontakt med byråkratene i fagavdelingene kan dette imidlertid bidra til å øke gråsonen mellom politikk og administrasjon, og utfordre den klassisk-byråkratiske, hierarkiske strukturen i departementet.

Siden slutten av 1990-tallet har det også blitt vanligere i koalisjonsregjeringene med statssekretærer fra et annet parti enn ministeren (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2014). Dette startet opprinnelig i de koordinerende departementene som Finansdepartementet og statsministerens kontor, men har nå også blitt vanlig i fagdepartementene. Den nevnte spørreundersøkelsen avslører at disse statssekretærene er viktige både for å følge saker i departementet på vegne av

sitt parti, samt å bringe inn moderpartiets standpunkter tidlig inn i den departementale beslutningsprosessen (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2016). Noe mer overraskende er det at disse ”skyggende” statssekretærene i like stor grad som de vanlige statssekretærene svarer at de kunne ta uavhengige avgjørelser på vegne av politiske ledelse uten at saken måtte innom ministeren. (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2016). Innenfor coalition governance-litteraturen har politisk ansatte fra et annet parti enn ministeren blitt omtalt som coalition watchdogs som primært har kontroll-oppgaver i departementet (Strøm, Müller og Smith, 2010: 524). Det norske caset ser altså ut til å supplere en slik forståelse, men vi vet ennå ikke nok om hvordan disse statssekretærene fungerer. Vi vet heller ikke nok om eventuelle samordningsproblemer som kan oppstå mellom de ulike politisk ansatte fra forskjellige partier.

#### *Når forholdet mellom politikk og administrasjon utfordres*

En viktig bakgrunn for Bo Smith-rapporten om embedsmennene i Danmark synes å være de mange skandalesakene som har blitt omtalt i pressen. På bakgrunn av dette analyserer rapporten tilstanden i det danske systemet, og foreslår en rekke tiltak for å styrke tilliten til det politisk-administrative system generelt og til embedsmennene spesielt (2015: 57).

I Norge man ikke hatt lignende skandaler knyttet til embedsmennenes rolle.<sup>5</sup> Lignende saker de siste årene har heller handlet om de øvrige politiske ansatte. I 2009 måtte for eksempel justisministeren trekke tilbake en pressemelding som hans statssekretær og politiske rådgiver hadde sendt ut om at det ville bli tillatt med hijab i politiet. Hijab-saken illustrerer således at det kan oppstå samordningsproblemer mellom de ulike aktørene i en politisk ledelse hvor det er flere politiske aktører med en viss beslutningsmyndighet.

I 2012 måtte barne- og likestillingsministeren gå på grunn av sin håndtering av saken der hans statssekretær hadde bevilget penger til en organisasjons med tette bånd til SVs ungdomsparti uten at midlene var tilstrekkelig utlyst. I forbindelse med denne såkalte Jenteforsvarssaken ble det faktisk også diskutert om embedsmenn hadde brutt loven ved at man over lang tid ikke hadde fulgt økonomiregelverket for utlysning av midler (Boe Hornburg, 2012).

Tradisjonelt har det imidlertid i Norge vært et prinsipp at embetsfolk sjeldent står til ansvar, og når det gjelder å svare overfor parlamentet har maksimen vært at Stortinget ”kun kjenner statsråden”, og ikke embetsverk, statssekretærer eller politiske rådgivere. Den kanskje mest kjente gangen dette prinsippet ble utfordret var på midten av 1990-tallet i den såkalte Furre-saken hvor Politiets overvåkningstjeneste hadde skaffet informasjon om enkeltmedlemmer fra kommisjonen som var nedsatt for å granske påstandene om ulovlig over-



våkning. I den administrative ledelsen i Justisdepartementet var det uenighet hvorvidt ministeren var informert om denne overvåkingen av kommisjonens medlemmer. Både ekspedisjonssjefen og departementsråden måtte da møte i Kontroll- og konstitusjonskomiteen<sup>6</sup> sammen med justisministeren. Furesaken førte til nye retningslinjer slik at komiteen skulle kunne stille spørsmål også til embetsmenn, uten at det ble vanlig at embetsfolk møtte i komiteen (Sejersted, 2002). Nylig understreket komiteen også at den ikke ville forholde seg til embetsverket da den nektet å akseptere et skriftlig svar som var undertegnet av bare departementsråden og ikke Kommunal- og moderniseringsministeren som hadde mottatt spørsmålet fra komiteen (Kolltveit, 2014b). De siste årene har man i Norge imidlertid vært vitne til en økt aktivisme fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen, både basert på rapporter fra Riksrevisjonen og på eget initiativ, noe som har skapt debatt om Stortingets rolle overfor regjeringen (Gerhardsen og Christensen, 2016; Ulserød, 2016). I flere saker har embetsmenn fra departementene møtt for å belyse saksgangen, uten at komiteen alltid har vært like fornøyd med svarene som har blitt gitt (Bonde, 2016). Mulighetene for å innkalle til parlamentariske høringer har som kjent også blitt debattert i Danmark, hvor enkelte har gitt uttrykk for at formålet med høringene kan forsvinne dersom man ikke kan spørre ut embetsverket direkte (Færk og Rotbøll, 2014). Basert på erfaringene fra Norge virker det imidlertid som Kontroll- og konstitusjonskomiteen har blitt et viktig verktøy for Stortinget for å få ytterligere informasjon fra regjeringen, selv om det ikke alltid kommer direkte fra embetsverket, eller komiteen alltid er fornøyd med svarene som gis.

Forholdet mellom politikere og embetsverk kom i fokus i Norge sommeren 2015 da justisministeren lanserte en video om hvordan det sto til i den norske justis- og politisektor. Videoen ble harselert mye med, men debatten som fulgte hadde også en del prinsipielle sider. Justisdepartementet fikk blant annet 25.000 kroner i gebyr for bruk av overvåkingsbilder ettersom det brøt med personopplysningsloven. Mer relevant i denne sammenhengen var at justisministeren også fikk massiv kritikk for sine intervjuer av embetsfolk som lojalt stilte opp i det som ble oppfattet som en partipolitisk skrytevideo til bruk i valgkampen.

I desember 2015 ble forholdet mellom politikk og administrasjon igjen aktualisert. Avisen Dagens Næringsliv kunne avsløre at samferdselsministeren hadde fått sin departementsråd til å fjerne kommunikasjonssjefen. Årsaken var angivelig at samferdselsministeren ikke opplevde å få nok kommunikasjonssjeflig støtte (Dagens Næringsliv, 2015). Kommunikasjonssjefen på sin side har gitt uttrykk for at hun ikke ville bistå med det hun mente var partipolitisk arbeid (Dagens Næringsliv, 2016). Samferdselsministeren har måttet svare skriftlig til

Kontroll- og konstitusjonskomiteen, men komitéen endte ikke opp med å kalle inn til en formell høring om saken.

Disse eksemplene illustrerer at man også i Norge har hatt hendelser hvor skillet mellom politikk og administrasjon har blitt utfordret.<sup>7</sup> Det har imidlertid ikke vært så mange skandalesaker som man har sett i Danmark.

## Vurderinger av de danske forslagene sett fra Norge

Etter gjennomgangen av hvordan de politisk ansatte og embetsverket fungerer i Norge, vil jeg komme inn på noen av de konkrete forslagene fra Bo Smith-rapporten sett i lys av de norske erfaringene.

Ett av forslagene i rapporten er å ta i bruk en egen skriftlig kodeks. I Norge er flere sider ved forholdet mellom politikere og embetsverket regulert gjennom ulike lover og regler. For det første er det begrensninger på politikernes muligheter til å gjeninntre som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef i samme departement dersom man har vært minister statssekretær eller politisk rådgiver (MOD, 2005).<sup>8</sup> Man får da en karantene på seks måneder (tre måneder hvis det er til et annet departement). Ifølge reglene må man ikke ha arbeidsoppgaver knyttet til saker man hadde til behandling i sin politiske stilling. Man må heller ikke ha et "direkte rådgivningsforhold" til den nye politisk ledelsen så lenge karantenen varer. Videre har man skriftliggjort noen forventninger til hvordan embetsmenn skal handle både gjennom lover som forvaltningsloven og tjenestemannsloven, samt Statens personl håndbok og gjennom egne retningslinjer (FAD, 2012). I de "Etsiske retningslinjer for statstjenesten" understrekes lojalitetsplikten hvor arbeidstakerne forventes å opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Selv om ansatte i departementene selvfølgelig har en grunnlovsfestet yringsfrihet, understrekes det i retningslinjene at lojalitetsplikten innebærer at man kan ha en "snevret adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder" (FAD, 2012). Retningslinjene kommer også inn på grensegangen mellom støtte til ministerens arbeid, og det mer partipolitiske arbeidet som man ikke skal bistå med. For eksempel på sistnevnte trekkes frem "utarbeide valgkampmaterieell for den politiske ledelse, eller på annen måte direkte bidra til partipolitiske virksomhet" (FAD, 2012: 9).

Knut Dahl Jacobsen understreket i sin klassiker fra 1960 at embetsverket skal være partipolitisk nøytrale, politisk lojale og faglig uavhengige. Disse normene (eller forventningene) fører imidlertid til et krysspress og en vanskelig balansegang (Jacobsen, 1960). Byråkratene skal balansere mellom lojalitet til politisk ledelse og nøytralitet i forhold til partipolitiske vurderinger. Dette innebærer at man skal støtte sin minister i det daglige arbeidet (og således fungere som et politisk sekretariat), uten at man blir såpass involvert i parti-

politikken at et eventuelt regjeringsskifte vil by på problemer. Den siste saken i Samferdselsdepartementet i Norge tyder på at krysspresset Dahl Jacobsen pekte på i 1960 fortsetter å utfordre norske byråkrater. Til tross for skriftliggjøring av etiske retningslinjer illustrerer saken at politisk ledelse og embetsverk kanskje ikke har helt lik oppfatning av akkurat *hva* som er partipolitisk arbeid. De norske retningslinjene speiler den danske normen (understreket av Folkeetinget) som trekker en grense for ministrenes bruk av embetsverkets til partipolitiske formål (Bo Smith-utvalget 2015: 180). En skriftlig kodeks, slik Bo Smith-utvalget foreslår, bidrar trolig til ytterligere bevisstgjøring om de ulike forventningene som ligger embetsmannsrollen. Slike kodekser kan imidlertid fort bli litt symbolske grep dersom de ikke er godt nok kjent. Det lyder derfor fornuftig når utvalget understreker at det er av stor verdi å få stor politisk oppslutning til kodekset (2015: 251). Utfordringen er også å være konkret nok når det gjelder akkurat hvor grensen skal gå for aktiviteter som er partipolitiske, og som man derfor ikke skal bidra til.

Bo Smith-rapporten anbefaler også en egen rettsjef for ledelsen i hvert departement (2015: 253). I Norge har lederen for rettsavdelingen i Utenriksdepartementet hatt tittelen som rettssjef. Denne avdelingen er ekspertorganet for regjering og sentralforvaltningen, primært med juridiske vurderinger av internasjonale avtaler og forpliktelser. Mer relevant for forholdet mellom politikk og administrasjon er spørsmålet om ministrenes habilitet som avgjøres av Lovavdelingen i Justisdepartementet. I Norge har man de siste årene hatt flere saker hvor ministre (oftest fra primærnæringene landbruk og fiskeri) har hatt verv eller økonomiske interesser i oppdrettsanlegg, slakterier osv. Ifølge den norske forvaltningsloven kan avgjørelser i en sak der statsråden er inhabil nemlig ikke kan treffes av embetsmenn som er underordnet i det samme forvaltningsorganet. Slike stillinger og avdelinger gir juridisk bistand, og bidrar til å tydeliggjøre hva som er legitime oppgaver for embetsmennene.

Bo Smith-rapporten tar også til orde for mer åpenhet og foreslår blant annet tiltak som publisering av oversiktsrapporter, flere pressebriefere og bedret samarbeid med journalister (2015: 17). I Norge har offentlighetsloven (revidert flere ganger siden 1970) preget arbeidet i sentralforvaltningen. Prinsippet om offentlig tilgjengelighet ble også styrket i 2004 da det ble slått fast i Grunnloven at: ”Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.”

Ifølge Offentlighetsloven kan alle borgere be om innsyn i brev og saksdokumenter hos de organene som er omfattet av offentlighetsloven. I 2010 ble portalen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) opprettet slik at innsynsbegjæringer kunne sendes elektronisk. Til departementene samlet kommer det nå

om lag 60.000 slike begjæringer årlig, noe som har ført til en stor arbeidsbelastning for departementene og underliggende etater. Da Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ba departementene melde inn hva som var såkalte tidstyver i forbindelse med regjeringens arbeid med å skape “En enklere hverdag for folk flest”, var innsynsbegjæringer og klager på disse den største gruppen (Aspøy, 2014). Åpenhet i forvaltningen er et viktig prinsipp som bidrar til å skape tillit. Samtidig er det viktig å være klar over de store arbeidsutfordringene dette også kan bidra til. Pågangen fra offentligheten må også ses i sammenheng med den sterke økningen i skriftlige spørsmål fra opposisjonen i parlamentet (Bo Smith-utvalget, 2015: 91-93; Rommetvedt, 2011), noe som også legger et sterkt press på kapasiteten i departementssystemet.

Dersom man i Danmark legger opp til flere pressebriefere og bedre samarbeid med journalister, vil dette også kunne øke belastningen mot det politiske nivået, ministrene og de særlige rådgivere. Bo Smith-rapporten går imidlertid ikke inn for å styrke det politiske nivået.

## Hva rapporten ikke anbefaler

Rapporten avviser å ha kabinetter med politiske rådgivere (som i Belgia, Hellas, Frankrike) eller ansette statssekretærer som i Sverige (2015: 242). Begrunnelsen er at det vil kunne gjøre skille mellom politikk og administrasjon for stort, og at man vil kunne treffe politiske beslutninger som er løstrevet fra det faglige (2015: 244-245). Rapporten uttrykker også bekymring for kompetansen hos de politisk ansatte, dersom det meritokratiske prinsipp forlades. Politisk ansatte som filtre mellom minister og embetsmenn (Eichbaum og Shaw, 2010: 136), er kanskje mest trolig i rene kabinettssystemer (de Visscher og Salomonsen, 2013). Kanskje vil man også kunne få en slik utvikling dersom man får opp mot 200 politiske stillinger som i Sverige. Men rapporten diskuterer i liten grad en styrking av de politiske nivået som man har gjort i Norge. Det er et grunnleggende premiss at ministre trenger ulike råd og de trenger avlastning. Bo Smith-rapporten omtaler blant annet rundt 30–50 ukentlige møter for ministrene (2015: 123). I en slik virkelighet fremstår det som naturlig at man kunne ha nytte av å sende en stedfortreder. I Norge er det en viktig rolle for statssekretærene (og delvis politiske rådgivere) at de avlaster statsråden når det gjelder møtevirksomheten opp mot stortingsgruppen og partiorganisasjonen, samt koordinering på tvers mellom departementene. Dersom man ikke har nok politikere til å avlaste ministeren kan det innebære at noe av dette arbeidet faller på embetsverket, noe som kan bidra til at politiske hensyn utfordrer de klassiske, byråkratiske normene knyttet til faglighet. Kanskje er det også enklere for embetsverket å

protestere dersom det er flere aktører i politisk ledelse, og man ikke står overfor bare én egensindig og sterk minister (Christensen, 1997: 75).

Selv om det trolig er politiske hensyn og aspekter ved alle faglige saker, går det allikevel en grense mellom politisk-taktiske råd og partipolitiske råd. At flere politisk ansatte kan bidra med sistnevnte trenger ikke innebære at man får et strengt skille mellom "politiske og faglige vurderinger", eller at gjennomføringen av politikken ikke lenger er overveiet i politikktviklingen, slik Bo Smith-utvalget antyder (2015: 244-245).

Når det gjelder mediepresset har norske statssekretærer og politiske rådgivere også hatt en avlastende rolle. De koordinerer ofte kommunikasjonsarbeidet i departementet, og enkelte stiller også opp i mediene og fronter en bestemt politisk sak eller et politikkområde. Medienes rolle er vel også mye av hovedgrunnen til de særlige rådgiverne dukket opp i Danmark, ettersom de opprinnelig ble rekruttert fra pressen og primært fungerte som informasjonsarbeidere som ga medieråd til ministeren (Knudsen, 2000). Som kjent har dette endret seg utover 2000-tallet hvor flere har bakgrunn fra partiorganisasjonen, og de særlige rådgiverne bidrar nå også med kommentarer på politikkløslagene fra embetsverket (Finansministeriet, 2013: 20-22).

Økningen i politisk ledelse i Norge har trolig bidratt til å holde norske embetsfolk lenger unna det partipolitiske arbeidet og dermed holdt antallet skandalesaker på et lavt nivå. Selv om det også i Norge har vært hendelser som illustrerer at det ikke er helt klart hvor grensen for partipolitisk arbeid går, til tross for skriftlige retningslinjer.

Jeg mener Bo Smith-rapporten litt for raskt avviser å øke antall politisk ansatte departementene. Man kunne i hvert fall i større detalj drøftet hvordan de spesielle rådgiverne kan endres, kanskje i en norsk retning med klarere og mer formaliserte arbeidsoppgaver, slik at de kan avlaste ministeren og holde embetsverket unna partipolitikken.

Selv om Bo Smith-rapporten i liten grad tar til orde for å gå i en norsk retning når det gjelder politisk ansatte, virker det sett utenfra som det er akkurat det man har gjort i Danmark. Finansministeriets utredning fra 2013 konkluderte da også med at den voksende politiske rollen til de særlige rådgiverne har bidratt til å gjøre de partirelaterte oppgaver mindre omfattende for embetsmennene (Finansministeriet, 2013: 20-22). De særlige rådgiverne bidrar således i økende grad til å avlaste minsterleddet som har vært under mer press i Danmark (Knudsen, 2000: 120), samtidig som grensen mellom departements oppgaver og partirelaterte oppgaver blir tydeligere (Bo Smith-udvalget, 2015: 180). Skriftlige kodekser kan riktignok bidra til å tydeliggjøre grensene for

embetsverkets oppgaver, men kanskje kunne flere politisk ansatte gjort arbeidsdelingen enda tydeligere. Erfaringene fra Norge tyder i hvert fall på det.

Endringer av det politisk-administrative systemet vokser ofte langsomt frem, og store endringer kan trolig ikke besluttes over natten. Det må være en bred samfunnsmessig og politisk oppslutning for å lykkes med slike endringer. Fra sin felles arv har de politisk-administrative systemene i Danmark og Norge gått ulike veier. Men kanskje er tiden moden for de naboene igjen å nærme seg hverandre ytterligere?

## Noter

1. Artikkelen fokuserer primært på forholdet mellom embedsmennene og den politiske ledelsen i departementene, og kommer i liten grad inn på det som skjer på regionalt og lokalt nivå.
2. Artikkelen er basert på forfatterens tidligere forskning (intervjuer og spørreundersøkelser i den norske sentraladministrasjonen, se Askim, Karlsen og Kolltveit (2014 og under utgivelse. Enkelte av dataene er imidlertid ikke presentert tidligere.
3. For enkelthets skyld bruker jeg her ordet "politisk ansatte" som en fellesbetegnelse, selv om man i litteraturen ofte snakker om "junior ministers", "state secretaries", "political advisors", "special advisors", "political experts", "press secretaries" og lignende. Disse politiske aktørene er heller ikke alltid ansatt, men som regel utnevnt.
4. Den elektroniske spørreundersøkelsen ble sendt ut våren 2015 til både tidligere statssekretærer og politiske rådgivere i de to regjeringene. Etter to purringer var svarprosenten på hele 73 prosent. Tallene i teksten over refererer til bare statssekretærene.
5. Den kanskje viktigste saken i norsk forvaltning de siste årene handler om terrorangrepene 22. juli 2011. I etterkant av angrepene gikk både justisministeren og den administrative toppledelsen i Justisdepartementet av. Den påtroppende justisministeren ønsket å bytte ut toppledelsen i departementet, og er således kanskje ikke et like klart eksempel på situasjoner hvor forholdet mellom politikk og administrasjon utfordres.
6. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har representanter fra alle partiene, og kan innkalle til høringer dersom en tredjedel av medlemmene ønsker det. I de åpne høringene kan embetsmennene også stille, men det er primært ministeren som svarer på spørsmål.
7. Grønlie og Flo (2009a) inneholder også en beskrivelse av den såkalte brevsaken i 1995, hvor embetsverket ble bedt om å gjøre det som ble oppfattet som partipolitisk arbeid for Arbeiderpartiet.

8. Karantenereglementet kom blant annet i kjølvannet av en sak hvor en statssekretær gikk direkte tilbake til sin rolle som ekspedisjonssjef.

## Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (1988). Image IV revisited: executive and administrative roles. *Governance* 1 (1): 1-25.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2014). Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 30 (4): 233-255.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2016). The Spy Who Loved Me. An in-depth analysis of the roles of cross-partisan junior ministers in Norwegian coalition cabinets. Upublisert artikkel presentert på Institutt for Samfunnsforskning politikkseminar, mai.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (under utgivelse). Political appointees in executive government: exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*. doi: 10.1111/padm.12272.
- Aspøy, Arild (2014). Den største tidstyven: åpenhet. *Stat og Styring*, 9. desember.
- Boe Hornburg, Thomas (2012). Byråkrater kan miste jobben. *Aftenposten*, 7. mars.
- Bonde, Aslak (2016). Et forsvar for kontrollkomiteén. *Stat og Styring* 1: 33-35.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Connaughton, Bernadette (2015). Navigating the borderlines of politics and administration: reflections on the role of ministerial advisers. *International Journal of Public Administration* 38 (1): 37-45.
- Craft, Jonathan (2015). Revisiting the gospel: appointed political staffs and core executive policy coordination. *International Journal of Public Administration* 38 (1): 56-65.
- Dagens Næringsliv* (2015). Kjetil Solvik-Olsen sto bak. 23. desember
- Dagens Næringsliv* (2016). Jeg ble utsatt for et jordskjelv. 20. januar.
- Dahlström, Carl (2009). Political appointments in 18 democracies, 1975–2007. *Working paper series 18*. Göteborg: The Quality of Government Institute.
- de Visscher, Christian og Heidi H. Salomonsen (2013). Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences* 79 (1): 71-90.
- Difi (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011: 11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Eichbaum, Chris og Richard Shaw (red.) (2010). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- FAD (1981). *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- FAD (2012). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Revidert 26. april 2012. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Finansministeriet (2013). Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. Betænkning nr. 1537: 1–292.
- Færk, Michelle og Emil Rottbøll (2014). Folketinget efterspørger bedre muligheder for at afhøre embedsmænd. *Information*, 16. januar.
- Gerhardsen, Marte og Sverre August Christensen (2016). Kontrollkomité på ville veier. *Dagens Næringsliv*, 13. mai.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009a). Det politiserte departement – Endelig virkelighet?, kapittel 8 i Tore Grønlie og Yngve Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009b). En ny sentraladministrasjon – Politisert, men differensiert og spesialisert, pp. 440-447 i Tore Grønlie og Yngve Flo *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hustedt, Thurid og Heidi H. Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765.
- Jacobsen, Knut Dahl (1952). *Fra vårt styringsverk*. Bergen: Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet
- Jacobsen, Knut Dahl (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i Sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1 (4): 231.248.
- Karlsen, Rune, Kristoffer Kolltveit og Jostein Askim (2016). Ministerial advisors or coalition watchdogs? Scrutinizing political appointees in multiparty systems. Paper til presentasjon på 24. World Congress of Political Science (IPSA), Istanbul juli.
- Knudsen, Tim (2000). *Regering og embedsmænd*. Aarhus: Systime
- Knudsen, Tim (2011). Den politiserende embedsmand i Danmark. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 88 (3): 206-211.
- Kolltveit, Kristoffer (2014a). Advise, relieve, and shadow? Understanding the complex roles of political appointees in Scandinavia. Paper presentert på XVII Nordic Political Science Congress (NOPSA), Göteborg.

- Kolltveit, Kristoffer (2014b). Samordning i det norske regjeringsapparate, kapittel 16 i Harald Baldersheim og Øyvind Østerud (red.), *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lee, Kwang-Hong og Jos C.N. Raadschelders (2008). Political-administrative relations: impact of and puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. *Governance* 21 (3): 419-438.
- Mjelva, Sara Underland (2011). *I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk. En studie av departementenes kommunikasjonsenheter*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- MOD (2005). *Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling*. Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- Premfors, Rune og Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Malmø: Liber AB.
- Rommetvedt, Hilmar (2011) *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Statskonsult (2007). *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult.
- Strøm, Kåre, Wolfgang C. Müller og Daniel M. Smith (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science* 13 (1): 517-535.
- Sveriges Riksdag (2013). Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsändenas handläggning. Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14: KU10.
- Thorsen, Ingvild Våset (2015). Statsrådets rådgiver, sekretær og avlaster? En studie av rollen til politiske rådgivere i norske departementer. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Ulserød, Torstein (2016). Hva mener Arbeiderparti-ledelsen om Kolbergs demokrati-forståelse? *Aftenposten*, 30. mai.
- Vaagan, Mona (2008). Skyggebokserne. *Kommunikasjon*, september.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.

# Abstracts

*Bo Smith and Jørgen Grønnegård Christensen*

## Civil servants as guardians of virtue or servants of democracy

West European civil servants see themselves as political bureaucrats, working closely with ministers to prepare and implement governmental policies. These political bureaucrats operate within ministerial cultures emphasizing their ability to accommodate without strict hierarchical commands and controls. Even if these countries basically have upheld a merit civil service, some countries to some extent rely on political appointees. However, there is no indication that this limited politicization influences the quality of governance.

*Niels Fenger and Mette Kryger Gram*

## Myth and reality about civil servants' duty of obedience and the distinction between illegal and clearly illegal decisions

In recent years' debate on the interaction between ministers and civil servants, it has been argued that the obligation of civil servants to keep within the law is in fact hollow, since the current rules allow the government to get away with just about anything, as long as the actions are not clearly illegal. This article seeks to explain why Danish law distinguishes between illegal and clearly illegal orders, and when this distinction is relevant. It is the authors' opinion that the criterion of clarity does not undermine the principle of a legally bound public administration that has a duty to speak the truth and act in accordance with the law.

*Marius Ibsen and Niels Opstrup*

## Administration and politics in the shadows: Councilors and officers in Danish local government

The interaction between politicians and officials has been widely discussed, not least because of a number of scandals, which have been seen as proof of a politicization of the role and behavior of officials. This discussion has only been concerned with central government. But local authorities are responsible for much of the welfare state and they have therefore been almost as bureaucratized as the ministries. In fact they have had their share of scandals. Councils do, however, lead a more quiet life – partly because the press shows less interest; partly because of institutional factors. Local authorities are governed by committees and there is a strong culture of consensus. The mayor is elected for four years and cannot be forced from office. Formally the mayor is just a chair-

man with limited executive responsibilities. In fact, he/she is often the central decision-maker. Officers see themselves primarily as advisers to politicians, less as classic administrators. Although without formal legal status they are in fact perceived as very strong. Backbench councilors, on the other hand, complain of having lost influence.

*Jørgen Grønnegård Christensen, Julie Grunnet Wang and Niels Opstrup*  
**Bureaucratic virtue and the ministerial hierarchy**

Several cases have drawn attention to the interaction between ministers and civil servants. This is basically a principal-agent-problem. However, this problem has two sides: Agents' usurpation of power vested in the principal and the principal's use of the agent for political purposes that are illegitimate. Based on data collected under the auspices of the Bo Smith Commission a set of norms for correct bureaucratic behavior are identified. But how do civil servants handle these norms? A vignette analysis shows that civil servants have a differentiated approach to the norms and distinguish sharply between their legal obligations and the obligation to respect the truth and professional insight. Moreover, higher civil servants and civil servants in ministerial departments play a key role as guardians of the law.

*Göran Sundström och Marja Lemne*  
**The Bo Smith Commission viewed from the other side of the bridge**

This article analyzes the Bo Smith Commission's problem descriptions and solutions regarding state officials' advice to politicians from a Swedish perspective. It is claimed that the kind of problems that the Commission discusses have not been prominent in Swedish debate or research. The article points at dissimilarities in the two countries' administrative traditions that might explain this difference. First, there are more politically appointed officials at the top in Sweden than in Denmark. Second, in Sweden there are requirements for collective decision-making in government, while in Denmark there is ministerial rule. And third, the independent agencies and committees in Sweden have a clearly articulated role to provide the government with advice for its decision-making, while the agencies in Denmark do not participate very actively in the advisory work for the ministers.

*Kristoffer Kolltveit*  
**Tensions in the political-administrative system: Experiences from Norway**

The Bo Smith report suggests various changes to make the Danish political-administrative system better adapted to new demands in society. In this article, several of these changes are considered in light of experience from Norway. Denmark and Norway share a common heritage, but their systems have developed somewhat differently, not least when it comes to the number and function of political appointees in ministries. The article first describes the political-administrative system in Norway before considering the various proposals. The Bo Smith report does not suggest introducing more political appointees in Danish ministries. The article argues, however, that a strengthening of the political layer together with written guidelines might make it easier for civil servants to act party politically neutral.

## Om forfatterne

*Jørgen Grønnegård Christensen*, professor emeritus i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forfatter til artikler og bøger om offentlig forvaltning, herunder om spillet mellem politikere og embedsmænd. Seneste udgivelse (medforfatter Peter Bjerre Mortensen) *I politikens vold. En bog om offentlige lederes vilkår og muligheder*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016. Medlem af Bo Smith-udvalget. Redaktør af dette tema-hæfte. E-mail: jgc@ps.au.dk

*Niels Fenger*, professor, dr.jur., Københavns Universitet, medlem af blandt andet Procesbevillingsnævnet. Forfatter til ti bøger og cirka 80 artikler om forvaltningsret, EU-ret og procesret. Tidligere ansat i Justitsministeriet, Indenrigsministeriet, EU-Domstolen og EFTA-tilsynsmyndigheden samt medlem af Skattesagskommissionen. Medlem af Bo Smith-udvalget. E-mail: niels.fenger@jur.ku.dk

*Mette Kryger Gram*, cand.jur., chefkonsulent, Social- og Indenrigsministeriet. Udvalgssekretær for Bo Smith-udvalget. E-mail: mette@kryger-gram.dk

*Marius Ibsen*, cand.scient.pol. med en lang administrativ karriere i stat og kommune bag sig. Har bidraget til forskellige bøger af faglig karakter, herunder *Politik og forvaltning* (med Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Munk Christiansen). Er nu pensionist og ph.d.-studerende ved Syddansk Universitet. Medlem af Bo Smith-udvalget. E-mail: ibsenmarius@gmail.com

*Kristoffer Kolltveit*, ph.d., førsteamanuensis, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, Høgskolen i Oslo og Akershus. Forsker blant annet på politisk oppnevnte i departementene, koordinerings- og beslutningsprosesser i regjeringsapparatet samt mediepåvirkning i offentlig sektor. Har publisert artikler i *International Review of Administrative Sciences*, *Scandinavian Political Studies*, *Acta Politica* og *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*. E-mail: kristoffer.kolltveit@hioa.no

*Marja Lemne*, fil. dr., universitetslektor, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och Södertörns högskola. Hennes forskningsinriktning är svensk politik, förvaltning och förvaltningspolitik. Hon disputerade 2010 på avhandlingen *För långt från regeringen – och för nära*. Expertgruppen ESO:s

födelse, levnad och död. Tillsammans med Daniel Tarschys har hon varit redaktör för, och författat två kapitel i, antologin *Vad staten vill*. Mål och ambitioner i svensk politik (2013). Hon har också, tillsammans med Torbjörn Larsson, skrivit kapitlet "Förvaltningspolitik och bandy" i antologin *Demokrati och förvaltning – en festskrift till Rune Premfors* (red. Bengt Jacobsson och Göran Sundström 2014). E-mail: marja.lemne@statsvet.su.se

*Niels Opstrup*, post.doc., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, og tidligere udvalgssekretær for Bo Smith-udvalget. Forsker i offentlig forvaltning, og beskæftiger sig særligt med konsekvenserne af resultatbaserede styrings-systemer. Specifikt fokuserer hans post.doc.-projekt på universitetsverdenen og effekterne af den såkaldte bibliometriske forskningsindikator (BFI). Har også forsket i med spillet mellem politikere og embedsmænd i stat og kommuner samt kommunale og regionale styreformer. E-mail: nop@sam.sdu.dk

*Bo Smith*, cand.scient.pol. med en lang embedsmandskarriere bag sig. Departementschef i Beskæftigelsesministeriet 1998-2013. Formand for Bo Smith-udvalget. E-mail: bosm.47@gmail.com

*Göran Sundström*, docent och universitetslektor, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och forskare vid Score (Stockholm Center for Organizational Research). Hans forskningsinriktning är förvaltning och förvaltningspolitik, med särskilt intresse för styrning. Hans senaste bok är *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*, med Bengt Jacobsson och Jon Pierre (Oxford University Press, 2015). Har också varit redaktör för sektionen "Public Administration" och författat tre kapitel i boken *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Jon Pierre, red., Oxford University Press, 2016). E-mail: goran.sundstrom@score.su.se

*Julie Grunnet Wang*, cand.scient.pol, chefkonsulent i Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling. Tidligere ministersekretær og udvalgssekretær for Bo Smith-udvalget. E-mail: juliegrunnet@gmail.com