

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 arbejds gange. 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 bemanningen. 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 bemandede 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 lydørhedsproblematikken, 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 spillet 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 rokket 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 krænker; 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 politikken 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 ministres 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 politikken 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 dilemma prægede 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 styrelser¹ 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. Besvarelserne 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, Hjelmar 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

Table 1: Ministerrådgivningens struktur

A. Departements- og styrelsescheferes vægtning af deres arbejdsopgaver efter hvor vigtige de enkelte opgavetyper er for varetagelsen af deres stilling 2015.^{a)} Pct.

Opgave	Departementschefer	Styrelseschefer
Politisk rådgivning af ministeren/ 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^{b)}

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 ministre, der angav, at de lejlighedsvis eller ofte modtog rådgivning fra henholdsvis departementschefer og styrelseschefer.

den, i hvilket omfang ministre 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 sonderer 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 ministre 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 ministre og specielt departementernes øverste chefer rejser spørgsmålet om rammerne for spillet. 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 spillet 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)</p> <p>Da myndighederne, herunder ministre, ikke må handle i strid med relevante retsregler</p> <ul style="list-style-type: none">• skal embedsmændenes rådgivning og bistand ske inden for rammerne af gældende ret• må embedsværket ikke yde en bistand, der forudsætter handling i strid med lovgivningen mv.• skal embedsmændene nægte at medvirke, hvis de får en klart ulovlig ordre (fastslået under Tamil-sagen)
<p>Sandhed (se s. 142 og s. 156-157 i betænkning 1443)</p> <p>Da offentlige myndigheder er underlagt et princip om sandhedspligt, kan der ikke ydes bistand, der indebærer</p> <ul style="list-style-type: none">• videregivelse af urigtige oplysninger• videregivelse af oplysninger, der er vildledende, f.eks. på grund af fortilser af andre og væsentlige oplysninger <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)</p> <p>Embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed;</p> <ul style="list-style-type: none">• det afhænger af, hvad der er anerkendte standarder inden for et område;• det indebærer ikke nødvendigvis, at alle fagfolk på området når samme resultat;• 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 skønmæssig karakter. <p>Embedsmændenes faglighed må ikke bruges til</p> <ul style="list-style-type: none">• at give oplysninger et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter• at legitimere f.eks. en styrelses ressource- og bevillingsmæssige krav.
<p>Partipolitisk neutralitet (se s. 147-151 og s. 155-156 i betænkning 1443)</p> <ul style="list-style-type: none">• Embedsmændene må ikke lade egne politiske holdninger få indflydelse på bistanden til ministeren• Embedsværket skal over for omverdenen fremstå partipolitisk neutralt, hvad der<ul style="list-style-type: none">• sætter grænser for dets bistand til ministerens partipolitiske virksomhed• afskærer det fra at yde bistand til ministeren under valgkampe• og i tiden op til en folkeafstemning afholder sig fra rådgivning og bistand om afstemningstemaet

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 (Nordskovbetænkningen, 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 lyd-hørhedskravet 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 vær-disæt. 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

Table 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.

Table 3: Forskelle i ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer.^{a)}

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 ²	0,067	
Nagelkerke R ²	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 lydørhed. 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 lydørhedskravet 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
<p>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?</p> <p>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?</p>
Sandhed
<p>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?</p> <p>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?</p>
Lovlighed og sandhed
<p>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?</p>
Svarmuligheder for alle vignetter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja, uden forbehold 2. Ja, men jeg vil rejse mine betænkeligheder/forbehold over for min leder 3. Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt 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 vignetvifte 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 lydhørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichterne.^{a)} Pct.

	Lydhørhed afvejet over for						lovlighed/ sandhed
	lovlighed		faglighed		sandhed		
	V3	V5	V2	V7	V1	V4	
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. Mønstrer gentager sig, når det gælder rækkevidden af en ministerbemyndigelse i loven, med den forskel, at politologerne her er signifikant mere lydhøre 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 sandhedsplichten 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 sandhedsplichten 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 ministerrådgivning, andre med konkret sagsbehandling. Atter andre har enten ana-

Table 5. Embedsmændenes prioritering af lydhørhedskravet over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichtten.^{a)}
OLS regression. Ikke-standardiserede koefficienter

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