

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 politikens 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 politikens 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 bemande 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 meritbureaukati. 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 skrap 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 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 embedsmænds.
Rollebillede 2 Administrativ og politisk rationalitet	Embedsmænd bidrager til den politiske beslutningsproces med fakta og faglige analyser; politikerne 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 Den politiske embedsmand	Embedsmændene indgår i tæt samspil med politisk ledelse og bistår og rådgiver den lydhørt med det sigte at fremme den siddende ledelses politik.	3. Har der været en udvikling i retning af hybriden? Nej.
Rollebillede 4 Den administrativ-politiske hybrid	Embedsmænds- og politikerrollen er smeltet sammen, så aktører i embedsmændsstillinger arbejder for politisk fremme af projekter, som de finder rigtige, og så aktører i politiske positioner engagerer sig i politikken 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 embedsmændsposter 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 politikerne. Deres rationalitet er en anden end den handlingsgestaltende, forhandlende og mobiliserende politikers. Over begge roller er der en renfærdig ubesmittethed, og i rollebillede 2 ligger tilmed opfattelsen af embedsmændene som ikke bare saglighedens instrumentalister, men statsens lig almenvellets garanter. Rollebillede 3 viser derimod den politiske embedsmand, der aktivt og lyd hørt bistår og rådgiver politikerne 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 administrativt-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 embedsapparatets 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 embedsmands.
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 embedsmand 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, borgmestre, 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 spillet mellem den centrale forvaltnings 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 borgmestrene, 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 borgmestrene 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 skarpskåret 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 stillet 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 tunedede 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 frugtbare specifikationer af, hvad der ligger i lydørhedsbegrebet, og hvilke grænser der de jure og de facto, normativt og positivt gælder og må gælde for embedsmændenes lydørhed 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 lydørhed 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 lydørhed 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 lødigt 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) regeringens 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-

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	Korrupsionskontrol
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 indekssværdierne 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 bemanded 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 meritsystemer, 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 service-tilpasninger 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, Sylvia 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 Götzke (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). *Ansvaret der forsvandt – om magten, ministre og embedsværket*. København: Samfundslitteratur.
- Kolltveit, Kristoffer (2016). Spenninger i det politisk-administrative systemet: erfaringer fra Norge. *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). *Mørkekygten. 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 neugeordnetem Deutschland, pp. 306-443 i Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr (3. udgave 1971).