

Jørgen Grønnegård Christensen
og Niels Opstrup

**Forvalt-
ningen i
folkestyret**

Magtudredningen 2.0

Jørgen Grønnegård Christensen
og Niels Opstrup

Forvalt- ningen i folkestyret

Magtudredningen 2.0

Forvaltningen i folkestyret

© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2025

Omslag, tilrettelægning og sats:

Camilla Jørgensen, Trefold

Redaktion: Karina Bell Ottosen

Korrektur: Hans Ørbæk

Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans

E-bogsproduktion: Narayana Press

1. udgave, 1. oplag

ISBN 978 87 7597 736 9 (trykt bog)

ISBN 978 87 7597 737 6 (e-pdf)

ISBN 978 87 7597 738 3 (e-pub)

ISBN 978 87 7597 739 0 (lydbog)

ISBN 978 87 7597 908 0 (open access)

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Tekst & Node.

Aarhus Universitetsforlag

Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N

unipress@unipress.au.dk

unipress.dk



FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord 5

Kapitel 1

Ministerierne og magten 6

Kapitel 2

En forvaltning under udvikling 16

Kapitel 3

Pligter og praksis 34

Kapitel 4

Ministre og mandariner 62

Kapitel 5

Folkestyrets instrument 85

Litteratur 99

Noter 103

Du klager over, at jeg taler
Prosaiske og kolde Ord,
At i mit Blik og paa min Pande
Af Sværmeri er intet Spor

(Emil Aarestrup, 1863)

Forord

Hvilken rolle spiller ministeriernes embedsfolk i folkestyret? Hvordan ser de den selv, og hvordan har samspillet mellem dem og deres politiske chefer udviklet sig i de seneste årtier? Det er de spørgsmål, vi besvarer med denne bog. *Forvaltningen i folkestyret* er en analyse af, hvordan arbejdet er i den danske centraladministration, og vi rejser også en række overvejelser om, hvorvidt disse træk ved nutidens centraladministration giver anledning til kritisk bekymring i et demokratisk perspektiv.

De svar, vi giver i bogen, hviler på et dobbelt grundlag. Det er den forskning, der gennem årene er gennemført på feltet. Det er desuden en stor spørgeskemaundersøgelse, som vi i foråret 2025 gennemførte i ministerierne. Knap 9.000 embedsfolk besvarede vores skemaer. Deres svar har sat os i stand til at tegne et tidssvarende billede af tilstanden i den danske centraladministration. Vores tak går derfor til de mange embedskvinder og embedsmænd, som tog sig tid til at svare på vores spørgsmål. Vi mødte overalt, hvor vi henvendte os, en enestående velvilje.

Også tak til den faglige bedømmer samt til Anne Binderkrantz, Jens Peter Christensen, Peter Bjerre Mortensen, Lene Holm Petersen og Amalie Trangbæk for frugtbare kommentarer, som vi har taget alvorligt uden dog at fraskrive os forfatteransvaret. Også tak til Anja Dalsgaard og Hans Ørbæk for grundig korrektur, til Hella Gregersen for en svær dokumentationssøgning samt til forlagets redaktør Karina Bell Ottosen.

Forfatterne, august 2025

Kapitel 1

Ministerierne og magten

En ung tyskfødt kvinde står i 2025 til at miste sit danske statsborgerskab efter at have ytret sig i Palæstinadebatten. Spørgsmålet er, om sagen er et rent administrativt anliggende eller en politisk ministersag. Var fratagelsen af statsborgerskabet en simpel korrektion af en registreringsfejl, eller var det en forvaltning, der rettede ind efter de aktuelle politiske vinde?

Danske politikere satsede alt på at beskytte dansk real-kredit over for ny EU-regulering. Men op igennem 00'erne og 10'erne var det Erhvervsministeriets og Finanstilsynets folk, der løste opgaven som forhandlere i Bruxelles, og som efterfølgende i praksis formede lovgivningen. Så hvor var folkestyret i det forløb?

Et bredt flertal i Folketinget vedtog i 2025 en storstilet sundhedsreform på forslag af regeringen. Reformen blev forberedt i en kommission betjent af ministerielle embedsfolk, og det er også dem, der nu er i gang med at fylde rammerne ud. Men hvad er balancen mellem ekstern sagkundskab og ministeriel indsigt, mellem regeringen og partierne i Folketinget og mellem det parlamentariske folkestyre og eksterne interessenter?

Eksemplerne viser først og fremmest, hvor forskelligartede opgaver forvaltningen – og altså her centraladministrationen – løser. De viser også, at uanset opgavernes karakter er der et tæt samspil mellem politik og forvaltning. Og politik handler om magt. Den handler med amerikaneren Harold D. Lasswells ord om, hvem der får hvad hvornår og hvordan. Det

var titlen på en bog, som han skrev for knap hundrede år siden, og det kan den dag i dag ikke siges bedre.¹ Beskrivelsen gælder også for det danske folkestyre.

Sagen er i al sin enkelhed, at mange anliggender er blevet politiseret. Gennem en politisk beslutningsproces er det bestemt, hvad det offentlige tager sig af, og hvad borgere og virksomheder må og ikke må. Det er det, som Lasswell minder os om. Helt konkret indebærer det på den ene side, at nogle forhold er unddraget markedskræfterne. Vi må f.eks. ikke handle med organer. Andre er unddraget familien, f.eks. har forældre ikke revselsesret. Atter andre er unddraget civilsamfundet. Foreninger må f.eks. kun arrangere bingo, hvis de støtter almennyttige formål. Det indebærer på den anden side, at lovgivningen blandt andet giver os adgang til gratis sundhedsydelser og undervisning, at elbiler beskattes mere lempeligt end dieslbiler, og at regionerne har ansvaret for driften af sundhedsvæsenet med statstilskud afsat på finansloven.

I Danmark har vi et parlamentarisk folkestyre med et stærkt indslag af lokalt og regionalt selvstyre. Derfor er det, der bliver fordelt politisk, et anliggende for de folkevalgte medlemmer af Folketinget. Det er i sidste ende Folketingets 179 medlemmer, der bestemmer indholdet af den lovgivning og størrelsen af de bevillinger, som sætter rammerne for, hvem der ad politisk vej får hvad, og på hvilke betingelser de gør det. De sætter også rammerne for, hvornår det er staten selv eller de forholdsvis selvstændige kommuner og regioner, der tager sig af den endelige fordeling af politiske goder.

Netop fordi vi har parlamentarisme, gør Folketinget det ikke alene. Vi skal have regeringen og dens ministre med, og det er der tre gode grunde til. Den ene er forfatningsmæssig, fordi grundloven henlægger den politiske magt til regeringen og Folketinget under den strikte forudsætning, at regeringen ikke må have et flertal imod sig. Den anden er praktisk, fordi Folketinget i praksis kun lovgiver og bevilger på forslag af regeringen eller rettere sagt de enkelte ministre. Den tredje

grund er udviklingsmæssig og historisk. Folketinget overlader i stigende omfang til ministrene at fastsætte de præcise regler, der skal gælde i samfundet. Samtidig lovgiver Folketinget i det 21. århundrede ofte gennem parlamentarisk ratifikation af aftaler, som regeringen har indgået med partier i Folketinget. Her tiltræder Folketingets flertal gennem vedtagelsen af lovforslag de aftaler, som regeringen forinden har indgået med partier i Folketinget. Det sker uden egentlig reel behandling af forslagens indhold, da det er aftalt, inden regeringen fremsætter det i Folketinget.²

Hvor er forvaltningen i dette magtbaserede spil om fordelingen af politisk besluttede byrder og goder? Forvaltningen i form af ministerierne og deres embedsfolk både er der og er der ikke. Den er ikke synliggjort i klassisk demokratisk tankegang. Det ser man i såvel den forfatningsretlige som den demokratiteoretiske litteratur, men den har aldrig været fraværende. I modsætning til Folketinget og regeringen og dens ministre savner forvaltningen dog demokratisk legitimitet. Alligevel optræder den i to vigtige og politisk-demokratisk relevante kapaciteter:

- Forvaltningen administrerer - på ministrenes vegne - den politik, som er besluttet af Folketinget, ministrene og regeringen.
- Forvaltningen bistår og rådgiver ministrene og regeringen, når ny politik er under forberedelse, når den besluttede politik er under politisk og administrativ implementering, og når den aktuelle politik er under revision.

Ud fra et forfatningsretligt og dermed normativt perspektiv har forvaltningen ingen politisk magt.³ Magten tilkommer kun de folkevalgte politikere og de ministre, som Folketinget parlamentarisk holder i live. Forvaltningen og dens embedsfolk er i den forstand blot magtens og folkestyrets instrument. Sådan er der i hvert fald nogle, der ser det, og spørgsmålet

er så, hvordan det forholder sig i praksis. Der er politologer, som skeptisk spørger, hvorfor og hvornår embedsfolk egentlig søger magt og indflydelse. Er der nogen grund til at antage, at embedsfolk har en interesse i bestemte politiske beslutninger og dermed på egne eller deres ministeriums vegne søger indflydelse på, hvem der får hvad hvornår, og hvordan de i givet fald "løber med politikken"?⁴

Der er grund til at antage det. Embedsfolk kan have synspunkter på det, der efter deres opfattelse er den rette politik, og som er formet hos den myndighed, de arbejder i. De kan have krav til bevillinger, normeringer og karrieremuligheder, og endelig kan forskellige grupper af embedsfolk have hver deres forestilling om, hvordan fordelingen af magt og myndighed skal være inden for organisationen. Dertil kommer, at politikerne i regeringen og Folketinget langt fra altid har fastlagt politikken i alle detaljer. Når deres politik er en ramme, som embedsfolkene skal fylde ud, er det forvaltningen som institution og embedsfolkene som ansatte, der har del i den politiske magt. Hvor stor deres andel af magten er, er vi ikke i stand til at sige, men vores ambition er at vise, hvordan forvaltningen på demokratisk godt og ondt indgår i det politiske spil, og dermed også at give vores kvalificerede bud på forvaltningens placering i folkestyret.

Vi vil i bogen kaste lys over forvaltningens politisk-demokratiske rolle ud fra tre forskellige synsvinkler. Forvaltningen er i den sammenhæng centraladministrationen med dens 18-24 ministerier, 77 styrelser og i alt omkring 40-45.000 årsværk.⁵

- Det ministerielle hierarki og minister- og regeringsstyrets udvikling.
- De normative rammer for embedsfolks politiske rådgivning og de dilemmaer, rammerne skaber for spillet mellem ministre og embedsfolk, når de samme embedsfolk står over for en stålsat politisk ledelse.

- Den politiske og administrative dynamik i centraladministrationens organisering og udvikling, herunder udbygningen af samordningen på rege-ringsniveau.

De tre vinkler er evigt aktuelle, og spørgsmålet er, om ministre-ne med deres demokratiske mandat i ryggen har en chance for at hamle op med de mange og professionelle embedsfolk, som arbejder for dem i ministerierne. Eller er spørgsmålet nærmere, om embedsfolkene i et politisk ledet hierarki har tilstrækkelig ryggrad og tilstrækkeligt rygstød til at stå op imod en stålsat minister- og regeringsmagt. Vi undersøger, hvordan det ser ud med den balance, når den holdes op imod udviklin-gen i dansk politik og forvaltningspraksis.

Det ministerielle hierarki

Centraladministrationen er bygget op omkring ministersty-ret. Ministrene er politiske forvaltningschefer. De leder arbej-det i ministerierne, dvs. departementerne, der betjener dem med sekretariatsbistand, og de mange styrelser, der med re-ference til departementerne løser myndigheds-, styrings- og driftsopgaver inden for ressourcen.

Det er et stejlt hierarki, hvor myndigheden, altså den for-melle magt, er forankret i toppen hos ministeren. Hun kan blande sig i hvad som helst, medmindre loven eller grund-læggende retsprincipper udelukker det. Således kan f.eks. skatteministeren ikke blande sig i enkeltpersoners eller virk-somheders skatteforhold. Men normal praksis er og bliver mi-nisterstyret, og ministeren kan dermed stikke retningslinjer ud for arbejdet i ministeriet. Hun kan tage initiativ til ny lov-givning, som ministeriets embedsfolk så skal skrive udkast til. Hun kan fylde lovgivningens bemyndigelser ud med be-kendtgørelser, og det sker hver dag. På den måde er det reelt ministeren, der lovgiver inden for den ramme, som bemyndi-gelsen har sat. Hun kan prioritere opgaver og midler og lave organisationen om, så den passer til hendes politik. Hun kan

også afgøre helt konkrete sager, som ministeriets embedsfolk gennem ministeriets sagsbehandlingssystem lægger op til hende.

Ministerhvervet er formelt en magtfuld position. Det er svært at finde andre stillinger på arbejdsmarkedet, hvor der er koncentreret så megen myndighed, da en minister formelt set ikke har nogen overordnet. Godt nok udnævner og afskediger statsministeren ministre, så der er selvfølgelig indlejret en magt over de enkelte ministre, men det er ministeren, der har det sidste ord i de sager, der ligger inden for hendes ressort. Andre kan ikke, heller ikke statsministeren, beordre hende til noget, og skulle statsministeren alligevel gøre det, forbliver det ministerens ansvar, at det sker på et lov- og informationsmæssigt sikkert og forsvarligt grundlag.⁶

Det er en umådeligt stærk position at være politisk chef i toppen af et hierarki med hundrede, somme tider tusindvis af medarbejdere. Deri kan der også ligge en nagende tvivl. Kan én kvinde eller én mand virkelig bevare magten over så stort og komplekst et foretagende, som et ministerium er?

Det er ikke nogen ny tvivl. Bureaukratiforskningens fader, Max Weber, nærede den.⁷ J.C. Christensen, hans samtidige, delte den som minister for undervisning, kirke og kultur, selv om ministeriet i hans embedsperiode fra 1901-1905 kun bestod af et begrænset antal embedsmænd, bl.a. to departementschefer.⁸

Årsagen til tvivlen er den ulige fordeling af information mellem ministeren og ministeriets embedsfolk og risikoen for, at embedsfolkene udnytter deres egen overlegne viden til at fremme egne eller andre interesser frem for dem, der ligger i ministerens erklærede politik.

Ministerstyret har den enkelte minister og det ministerium, som hun leder, i centrum. Men ministeren er medlem af et regeringskollegium med statsministeren for bordenden, og der er på regeringsniveau yderligere en række regeringsudvalg. Det er her, det egentlige regeringsarbejde foregår. Det er her, trådene i regeringens politik på kort og langt sigt bliver

knyttet sammen. Det er også her, statsministeren og Statsministeriet træder ind på banen.

Sagen er dog også, at hvis den tvivl, der er om ministerens mulighed for effektivt at lede og kontrollere arbejdet i et ministerium, er reel, så er problemet endnu større på regeringsniveau. For selv om statsministeren udnævner og afskediger ministre og sidder for bordenden på de ugentlige ministermøder, så er det en noget anden situation sammenlignet med 18-24 ministre og deres mange embedsfolk. Er regeringen og statsministeren andet og mere end et selektivt korrektiv til embedsmagten? Eller betyder udbygningen af samordningen på regeringsniveau, at ministerstyret er decimeret og erstattet af et regeringsstyre, der styrker den overordnede politiske styring og kontrol? Spørgsmålene afspejler det simple forhold, at regeringen og statsministeren gaber over væsentlig mere end de enkelte ministre, og for dem er det allerede svært nok.

De normative rammer

I grundloven står der ikke noget om centraladministrationens organisation og virkemåde, når man ser bort fra ministerialsystemet, ministerstyret, det parlamentariske princip og statsministerens beføjelser som spilfordeleren, der har politisk magt over de øvrige ministres politiske skæbne. Det giver ikke regeringen, ministre og den forvaltning, som de leder, og som bistår dem, ret til at gøre, hvad de vil. Grundloven sætter sammen med den lovgivning, der er vedtaget i overensstemmelse med dens regler, grænser for politik. De grænser bliver yderligere styrket gennem de retsgrundsætninger og retlige sædvaner, som uafhængige domstole håndhæver.⁹

Den grænse gælder for ministrenes embedsførelse og for de embedsfolk, som bistår og rådgiver dem og ofte efter bemyndigelse handler på deres vegne. Med et mere formelt udtryk er der et krav om lovmæssig forvaltning, hvilket sætter en grænse for ministerstyret. Det er ikke til diskussion. Det betyder, at ministeriernes embedsfolk skal rette ind efter

loven, når ministeren beder om deres råd, og når de handler på ministerens vegne. I sidste ende risikerer såvel embedsfolk som ministre at blive retsforfulgt, hvis de skulle træde ved siden af. I Tibetsagen blev to polititjenestemænd således gjort tjenstligt ansvarlige, mens udlændingeminister Inger Støjberg i Rigsretten blev dømt i sagen om ulovlig adskillelse af asylpar.¹⁰

Det lyder enkelt nok, og det gør det også, når det kommer til et andet retligt krav, som først og fremmest er forankret i ministeransvarlighedsloven. Ministrene skal tale sandt, når de kommunikerer med andre, herunder Folketinget. Det samme gælder de embedsfolk, der bistår ministrene med deres kommunikation udadtil og igen ikke mindst til Folketinget.

Ved siden af de retlige krav er der også uformelle anvisninger på, hvordan gode embedsfolk bør passe deres embede. De handler om den skævhed i fordelingen af information og viden, der er mellem den ensomme minister og de mange, mange embedsfolk. De skal, hvad enten initiativet kommer fra dem selv eller ministeren, leve op til faglige standarder, så de rådgiver på et sobert grundlag. De skal advare, hvis ministeren af egen drift er på vej derud, hvor den faglige is er bris-tefærdig. De skal også undlade at rådgive på en sådan måde, at anbefalinger svøbt ind i faglige – professionelle, videnska-belige, evidenspostulerende – gevandter forsøger at fremme deres egne organisatoriske og institutionelle interesser. Hvad der ligger i faglighedskravet, er ikke så klart, hvilket vi vender tilbage til i kapitel 5, og det er ikke et krav, som domstolene giver sig i kast med at afprøve.

Lovmæssigheden, sandheden og fagligheden er altså en blanding af retlige pligter og uformelle normer, som gælder for såvel ministrene som deres embedsfolk. De er med til at definere embedsrollen og dermed kravene til den gode em-bedskvinde/-mand. Men de er ikke tilstrækkelige. For kombinationen af parlamentarisme og ministerstyre forpligter ministeriernes embedsfolk til at vise lydhørhed over for mi-nisteren, der er og bliver deres politiske orienteringspunkt.

Ministeriernes embedsfolk står altså over for et bureaukratisk dilemma.¹¹ Hvornår skal de vise lydhørhed over for minister og regerings udtrykkelige eller fornemmede politiske ønsker, og hvornår går de så vidt, at de bør sige fra af retlige eller faglige grunde?

Dynamisk træghed

Et bureaukrati kan bære præg af langsomme processer, men historien om bureaukratiet har imidlertid også en anden side. Det forandrer sig over tid, og dynamik optræder hånd i hånd med trægheden.

I denne bog, som er en del af Magtudredningen 2.0, er der et tids- og udviklingsperspektiv, der giver sig selv. Den første magtudredning blev gennemført omkring årtusindeskiftet. Den tegnede altså et billede af folkestyrets tilstand i perioden ved overgangen fra det 20. til det 21. århundrede. Nu er vi i 2025, og de tre overordnede spørgsmål, som vi vil besvare for hvert af de problemfelter, der er tegnet op ovenfor, er derfor følgende:

- Hvad er der sket med centraladministrationen i et politisk-demokratisk perspektiv i de forgangne 25-30 år?
- Hvad er kræfterne bag den ret voldsomme udvikling, som vi allerede nu kan forudskikke, har været der?
- Hvordan styrker eller svækker denne udvikling det parlamentariske folkestyre, som historisk og grundlovsmæssigt er den danske styreform?

Bogen bygger på den viden, der gennem årene er tilvejebragt om centraladministrationen og regeringssystemet. Derudover gennemførte vi i foråret 2025 en spørgeskemaundersøgelse blandt alle sagsbehandlere og chefer i alle 24 ministerielle departementer samt i 32 udvalgte styrelser. Spørgsmålene er i vidt omfang en gentagelse fra en undersøgelse gennemført i

2015.¹² De særlige rådgivere – spindoktorerne – som ministre-
ne selv rekrutterer, indgik hverken i 2015- eller 2025-under-
søgelsen, og vi beskæftiger os ikke med dem i denne bog. En
analyse heraf ville kræve en særskilt undersøgelse.

Spørgeskemaet blev udsendt til 14.256 sagsbehandlere
og chefer i centraladministrationen, og den overordnede be-
svarelsesprocent var 63 %. En beskrivelse af undersøgelsens
tilrettelæggelse og gennemførelse kan findes online.¹³

Kapitel 2

En forvaltning under udvikling

”Grundlovens regler udgør en yderste ramme om det politiske liv, men regulerer ikke dette liv – billedet i rammen – i detaljer. Grundloven giver dermed plads for, at det faktiske forfatningsliv kan udfolde sig i betydelig frihed, uden at det rejser grundlovsmæssige problemer”.¹⁴ Sådan beskriver forfatterne til nutidens lærebog i statsforfatningsret træffende tilstanden, og det er en vigtig pointe.

Selv om forvaltningen og ministerierne ikke er nævnt i grundloven, så har grundlovens rammer ikke desto mindre konsekvenser for den måde, som centraladministrationen er opbygget og fungerer på. Det gælder frem for alt det parlamentariske princip. Ingen minister kan med grundlovens ord ”forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham”, som der står i § 15, stk. 1. Hvis mistilliden er rettet mod statsministeren, gælder det samme regeringen. Ministre og regeringen har altså i kraft af parlamentarismen et politisk ansvar over for Folketinget. De har ifølge grundlovens § 16 også et retligt ansvar for deres embedsførelse, idet Folketinget kan stille dem for en rigsret.

Det ligger også i ministerstyret, for grundlovens § 13 bestemmer, at ”ministrene er ansvarlige for regeringens førelse”. Ministrene er dermed politiske forvaltningschefer for hver deres ministerium, og de er ikke underlagt nogen overordnet myndighed. Dog er det statsministeren, i grundlovssprog

kongen, der udnævner og afskediger dem samt ”bestemmer deres antal og forretningernes fordeling mellem dem”, som der står i § 14. Så helt politisk frie er de ikke i deres embedsførelse. For hvad hjælper det at bestyre et stort ministerium, hvis statsministeren sammen med resten af regeringsledelsen kan flytte opgaverne til et nyt ministerium og overdrage den politiske ledelse til en ny minister?

Det sker ikke så sjældent, og det fører store ændringer med sig, som f.eks. da Ministeriet for Grøn Trepert blev oprettet i 2024. Det nye ministeriums opgaver havde indtil da været en stor del af Fødevarerministeriets og Miljøministeriets ressort.¹⁵

Grundloven siger ikke noget om ministeriernes medarbejdere, embedsfolkene, der under ministrenes politiske ledelse administrerer lovgivningen og forvalter bevillingerne på finansloven, fører ministrenes beslutninger ud i livet og bistår og rådgiver ministrene, når de forbereder ny politik eller skal svare for sig over for Folketinget. Den siger heller ikke noget om hverken ministeriernes organisation eller tilrettelæggelsen af regeringens arbejde.

I grundlovens § 3 står der imidlertid noget om magtdeelingen, dvs. adskillelsen af den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Her står der, at ”[d]en lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen”. Det er med lovtekstens ord ”en magtadskillelse af kompleks karakter”, og konklusionen er, at grundlovens magtadskillelse snarere er et udtryk for en ”magtfordeling” med en ”todeling” af magten med regeringen og Folketinget på den ene side og domstolene på den anden.¹⁶ Men fast ligger det, at ”magten udspringer af folket, og myndighedernes magt skal udøves inden for lovens rammer”. Og ”[s]å længe regeringen er ved magten, er det som udgangspunkt dens politik, der er landets politik”.¹⁷

En konsekvens af ovenstående er de opgaver, som forvaltningens embedsfolk skal løse. Da centraladministrationen er politisk ledet, altså ministerstyret, skal ministeriernes

embedsfolk i deres arbejde orientere sig mod den politiske ledelse. De skal sørge for, at regeringens politik bliver ført ud i livet. De skal også rådgive deres ministre om håndteringen af de sager, som er til behandling i ministeriet. Det grundlovmæssige krav er samtidig, at de skal gøre det inden for lovens rammer.

En anden konsekvens er de opgaver, som forvaltningens embedsfolk ikke skal varetage. Kombinationen af ministerstyre og parlamentarisme, som er den bærende pille i det danske folkestyre, knytter ministeriernes embedsfolk sammen med ministrene og regeringen. Deres opgave er derfor at betjene ministre og regering, og altså *ikke* Folketinget. Samtidig har ministrene berøring med Folketinget, når de giver information til og besvarer spørgsmål fra Folketingets udvalg og medlemmer, og det smitter af på embedsfolkenes forpligtelser over for ministrene og ikke mindst rækkevidden af deres retlige ansvar.

Man kunne tolke det som et udtryk for, at der egentlig er frit slag for såvel ministre som embedsfolk. Det er blot forkert. For med sine ret sparsomme bestemmelser og principper sætter grundloven en ramme for det politiske liv, som ingen må overskride, og som har store konsekvenser for det politiske liv i almindelighed og mere specifikt for forvaltningens rolle i folkestyret. Samtidig er der for de politiske aktører, f.eks. ministrene og regeringen, Folketinget og partierne, ministerierne og deres embedsfolk samt organisationerne m.fl. stor frihed til at fylde rammen ud. Det gælder her og nu, når situationen tilsiger dem det. Det gælder også i forhold til den nære og fjerne fortid. Der er et konstant spændingsforhold mellem øjeblikkets politiske tilskyndelser til forandring og de afhængigheder, som historiens udtrådte stier har skabt. De sætter grænser i form af tilvante tankemønstre og etablerede interesser bygget op omkring fortidens fordeling af politiske goder. Rammen består ikke kun af grundlovens forfatningsmæssige grænser for det politiske og administrative liv. Den består også af uformelle, ikke-retlige, rammer. De tager form

dels af normer for, hvad der er god regeringsførelse og korrekt forvaltningsskik, som aktørerne føler sig forpligtet til at efterleve, og dels af politiske bindinger, som de ikke kan vriste sig fri af. Det er gennemgående problemer, som vi belyser i bogen.

Med de rummelige grundlovsmæssige bindinger bliver udfyldningen af rammen et vigtigt politologisk problem. For hvordan sker det, og hvordan har udfyldningen udviklet sig over tid? Ét er principperne, noget andet er den politiske praksis, som de indrammer. Det rejser tre spørgsmål:

- Hvordan er balancen mellem ministerierne og regeringen: Har et regeringsstyre afløst ministerstyret?
- Hvordan former samspillet mellem regeringen og Folketinget sig i et parlamentarisk system med mindretals- og koalitionsregeringer, hvor aftaleparlamentarismen har en central plads?
- Hvordan sikrer regeringerne sig kompetent og lydhør bistand og rådgivning fra et embedsapparat, som hviler på en stærk tjenestemandstradition uden partipolitiske ansættelser?

Minister- og regeringsstyre

Centraladministrationen består af et antal sideordnede søjler. I 2025 var der 24, men antallet varierer, og der er flere ministerier under flerpartiregeringer end en etpartiregering. Ministrene er øverste chefer, normalt én for hver søjle. Der er forskel på søjlerne, da nogle administrerer et stort og bredt lovgivningsområde og forvalter milliardstore bevillinger, mens andre har mere begrænsede ansvarsområder.

Søjlerne er også sammensat af vidt forskellige enheder. Der er styrelserne, som er myndigheder, der er underlagt departementerne. De har deres egne bevillingskonti på finansloven og har kompetence for hele landet. Der er mere eller

mindre fritstående selskaber og institutioner i mangfoldige former, som løser opgaver henlagt til ministeriet, f.eks. Justitsministeriet og Transportministeriet. Så er der andre ministerier, som i alle henseender er små og har en enkel struktur. Det gælder f.eks. Økonomiministeriet, som slet ikke har nogen underbygning, og Ældreministeriet, som heller ikke har det, men er bygget op omkring en minister og en ældrereform samt en kommunal forvaltning. Det er dog næppe størrelsen, der magtmæssigt tæller internt i regeringen.

Fælles for ministerierne er, at deres ministre som politiske forvaltningschefer har kompetencen til og ansvaret for at lede ministeriets virksomhed i al dets mangfoldighed. For eksempel Justitsministeriet, som har ansvaret for politi og retsvæsen samt en række reguleringsmæssige opgaver. I organisationen indgår seks styrelser og et antal myndigheder med i alt 24.000 årsværk. Transportministeriet har fem styrelser, nogle specialiserede enheder og i alt 6.000 årsværk i ministeriets tjeneste. Dertil kommer seks forskellige selskaber og virksomheder.

Det siger en del om ledelsesopgavens og ledelsesansvarets omfang og tyngde. Kan en minister, som ofte er uden indsigt i ressortområdet, når statsministeren udpeger hende til posten, overkomme opgaven? Det forudsætter i hvert fald bistand. Den får ministrene fra deres departementer, der netop bliver beskrevet som sekretariater for ministrene. Departementerne dækker alle de opgaver, som statsministeren har henlagt til ministeriet. Det ligger i sekretariatsopgaven, at departementernes medarbejdere orienterer sig mod ministeren. For at kunne tilfredsstille ministerens behov for information og støtte må de samtidig følge med i, hvad der sker inden for ministeriets område, dvs. i styrelserne og i de mangfoldige andre enheder, som hører under ministeriet. Det samme gælder de opgaver, som kommuner og regioner tager sig af, og som opgave for opgave går tilbage til en minister og hendes departement.

Tilbage i 1960'erne og 1970'erne udviklede fremtrædende departementschefer og forvaltningskyndige akademikere en såkaldt departement-direktorats-model. Små departementer med 30-40 medarbejdere som sekretariater for ministeren skulle stå for den overordnede politikplanlægning og -udvikling. Direktoraterne, som er nutidens styrelser, skulle stå for den løbende forvaltning. Modellen blev aldrig realiseret som tænkt. Der var internt i ministerierne modstand mod den tænkte arbejdsdeling,¹⁸ og bemanningen blev bl.a. derfor aldrig bragt ned på idealniveauet hos dem, der udviklede modellen. Det er heller ikke sket siden. Tabellen i webbilag A viser udviklingen fra 1990'erne til 2025.¹⁹

Alligevel har der været en ret dramatisk udvikling:

- Ministerierne har alle realiseret den gamle departement-styrelses-model, hvor nutidens departementer er overvejende rensset for løbende sagsbehandling.
- Digitaliseringen er slået igennem. Mange støtte- og rutinefunktioner er gradvist automatiseret og samlet hos enheder som Statens Administration, Statens IT og Udbetaling Danmark.
- Departementerne er i dag bemandede med mange akademikere, særligt jurister, politologer, økonomer og en del magistre, men næsten ingen kontorfunktionærer.
- Departementerne er efter årtusindeskiftet forvandlet til mandskabsstærke sekretariater for deres ministre og regeringsarbejdet. Ledelsessekretariater og kommunikationsenheder er kommet til, arbejdet med policy- og politisk rådgivning er styrket, og den tværministerielle koordination trækker veksler på departementerne.
- Ministrene har fået selvvalgte særlige politiske rådgivere, hvis antal varierer fra en til fire.²⁰

Historisk hviler centraladministrationens organisation på ministerialsystemet, som blev indført i 1848 med opdeling af centraladministrationen i hierarkiske siloer, og ministerstyret med sideordnede ministre som politiske forvaltningschefer.²¹ Formelt og reelt gav det tilsammen de enkelte ministre og deres ministerier en høj grad af autonomi. Over tid er den ganske vist begrænset. Finansministeriets kompetence blev styrket fra 1920'erne og frem. Justitsministeriet fik først i 1950'erne en stilling som kommitteret i lovgivningsspørgsmål, der voksede ud til først et lovkontor og siden en lovafdeling, som bistår ministerierne og regeringen med juridisk rådgivning. Danmarks indtræden i Fællesmarkedet, det nuværende EU, fører fra 1972 til opbygningen af en stærk tværministeriel koordination med Udenrigsministeriet som tovholder.

Politisk koordination og kontrol

Det er en gradvis erkendelse af behovet for samordning, som ligger bag styrkelsen af koordinationen på tværs af ministerier. Koordinationen bidrager til at sikre, at ministerierne politisk og administrativt holder sig inden for en fælles ramme. Frem mod nutiden er der imidlertid fire tiltag, som bidrager til en koordination på regeringsniveau, og som hver for sig understreger den politiske ledelses forrang. Den politiske ledelse er i den sammenhæng ikke bare ministerstyrets enkeltministre, men også statsministeren og regeringsledelsen, og nutidens ministre refererer i højere grad end tidligere til dem. De er ikke på samme måde som i fortiden ene herrer i eget hus. Tabel 1 viser, hvordan regeringskoordinationen og mere præcist regeringsledelsen siden 1960'erne er blevet styrket.

Tabel 1. Trinvis styrkelse af regeringsledelsen

<u>HVEM?</u>	Jens Otto Krag	Anker Jørgensen	Anders Fogh Rasmussen	Mette Frederiksen
<u>HVORNÅR?</u>	1964	1977	2001	2019
<u>HVAD?</u>	Etablerer Statsministerens Sekretariat	Etablerer Regeringens Planlægningsudvalg samt 17 faste regeringsudvalg	Rationaliserer udvalgsstrukturen med Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget som indre kabinet. Etablerer forberedende embedsmandsudvalg for alle regeringsudvalg	Styrker Statsministeriet opgave- og mandskabsmæssigt. Særlige rådgi-vere integreres i regeringsledelsen
<u>HVORFOR?</u>	Understøtte rollen som regeringschef	Styrke tværministeriel samordning samt inddæmme fagministres og ressortministeriers autonomi	Styrke den politiske ledelse og kontrol og kvalitetssikre den politiske sagsforberedelse	
<u>HVOR NYT?</u>	Helt nyt	Kun delvist: Økonomiudvalget har fungeret siden besættelsen, og der er løbende midlertidige udvalg	Grundlæggende reform	Videreudvikling af 2001-modellen
<u>HVOR HOLDBART?</u>	Fortsetter frem til 2001		Bibeholdes i efterfølgende regeringer	Bibeholdes under SVM-regeringen, men udbygget med Udvalget for Rege- ringsledelse
<u>HVOR FLEKSIBELT?</u>	Den faste koordinationsstruktur viger for situationsbestemt pres, hvor regeringsledelsen styrker samordningen vha. ad hoc-fora			

Kilde: Christensen 1985, 2024; Christensen & Mortensen 2021; Jensen 2003, 2008; Knudsen 2021-2024; Nielsen 2020; Olesen 2017

Som tabellen viser, er der tre vigtige udviklingstræk i politisk koordination og kontrol. Det ene er styrkelsen af Statsministeriet. Det starter beskedent med Jens Otto Krags etablering af Statsministerens Sekretariat i 1964, hvor en håndfuld embedsfolk under departementschefens ledelse skulle understøtte statsministeren i rollen som regeringschef. Der sker en beskeden styrkelse af enheden i de følgende årtier. Men det

er først efter årtusindeskiftet, at Anders Fogh Rasmussen og siden Mette Frederiksen caster Statsministeriet i rollen som departemental støtte for en meget aktiv regeringschef.

Det andet træk er opbygningen af et netværk af faste regeringsudvalg. Historisk set har regeringerne ganske vist altid i et vist omfang haft regeringsudvalg til at tage sig af sager, som for en stund påkaldte sig opmærksomhed. I det meste af efterkrigstiden var der også et Regeringens Økonomiudvalg. Men i 1977 tog Anker Jørgensen initiativ til at etablere en systematisk og fast koordinationsstruktur på regeringsniveau. Den bestod i Regeringens Planlægningsudvalg, som svarer til nutidens Koordinationsudvalg, med statsministeren som formand og Statsministeriet som sekretariat og en lang række fagudvalg. I praksis var hvert ressort dækket af et regeringsudvalg med fagministeren for bordenden. Det er tvivlsomt, om den sidste del af konstruktionen var tilsigtet, eller om det var regeringsledelsens nødtvungne indrømmelse til ministre, der i Planlægningsudvalget så en "overregering", der truede deres egen autonomi som forvaltningschefer, og som med fagudvalgene mente at kunne bevare fordums autonomi.²²

Modellen bestod frem til 2001, hvor Anders Fogh Rasmussen gennemførte en rationalisering af regeringskoordinationen. Han nedlagde de mange fagudvalg bortset fra Ansættelsesudvalget, Sikkerhedsudvalget og Udenrigspolitisk Udvalg. Resultatet var en struktur med to altfavnende udvalg: Koordinationsudvalget under statsministerens ledelse og Økonomiudvalget under finansministerens. De kom til at udgøre regeringens indre kabinet. Samtidig udbyggede Anders Fogh Rasmussen samordningen med en model for forberedelse af møderne i udvalgene. Her fik alle udvalg et forberedende embedsmandsudvalg, som forbehandlede de sager, som umiddelbart efter kom på dagsordenen i de faste regeringsudvalg. Det var den model, som Mogens Lykketoft havde introduceret for Økonomiudvalget i 1993, og modellen består den dag i dag. Helle Thorning-Schmidt videreførte Foghs rationalisering, da hendes regering i 2011 nedlagde Udenrigspolitisk

Udvalg, men bibeholdt den administrative infrastruktur, som siden 1972 har båret samordningen af dansk EU-politik. Ændringen markerede de etablerede rutiners styrke, der gjorde et fast EU-fokuseret samordningsforum på regeringsniveau overflødigt.

Det tredje træk ved systemet giver plads til afvigelser og improvisation. Det er en politisk trækharmonika, hvor regeringsledelsen alt efter situationen kan trække sager ud af eller skubbe dem ind under et af de faste udvalg. Det sker dels gennem nedsættelse af midlertidige udvalg som f.eks. Regeringens Havvindsudvalg i 2023 og dels gennem håndtering helt uden for udvalgsstrukturen, således som det skete med håndteringen af covid-19 i 2020.²³

Historisk har der været et latent spændingsforhold mellem ministrene, der tronedede over hver deres domæne, og statsministeren, som havde helheden, inklusive regeringens politiske ve og vel, for øje. Den trinvis udvikling af en fast samordningskapacitet på regeringsniveau skal ses i det perspektiv. Den har etableret rutiner og procedurer, som gør det muligt at håndtere relativt mange og ofte politisk og fagligt komplekse sager på regeringsniveau. For Økonomiudvalget drejer det sig om ca. 300 sager om året, for Koordinationsudvalget om et sted mellem 100 og 150 sager. Derudover er der de færre, men ofte tunge sager, der er på dagsordenen i midlertidige udvalg og ad hoc-fora. Der er samtidig ikke noget fast mønster i, hvad der når op på dette høje politiske niveau. Det er alt, hvad der positivt eller negativt tiltrækker sig regeringsledelsens opmærksomhed.²⁴ Man kan derfor også modsat konkludere, at langt de fleste store som små sager finder deres løsning i ministerstyrets klassiske regi og endog med stor sandsynlighed et sted i det administrative hierarki. Det kan ganske enkelt ikke være anderledes, da regeringen og dens ministre ikke har kapacitet til hver en sag.

I det lange perspektiv tegner 2001 et nybrud, da der her var et konsekvent opgør med den praksis, der havde været indtil da. Modellen havde også i de forgangne 25 år stået sin

prøve, som det fremgår af boks 1. Anders Fogh Rasmussen og Mette Frederiksen citeres her ved deres tiltrædelse i henholdsvis 2001 og 2019. Deres budskab er det samme, og det er politisk-demokratisk.

Boks 1. Den politiske ledelses forrang

Anders Fogh Rasmussen (2001)

"Der er tale om den største ændring og reform af ministerier i Danmark under den nuværende grundlov. Det vil sige den største reform siden 1953. Og det er ingen tilfældighed. De ændringer, der nu bliver gennemført, er udtryk for regeringens klare politiske prioritering og vilje til fornyelse".¹

"Ministre er ikke administratorer. De er politikere. De sidder der for at gennemføre et reformprogram".²

Mette Frederiksen (2019)

"De mål, vi har sat som regering, skal vi levere på. Det er mit ansvar, og derfor bliver vi nødt til at have et styrket Statsministeriet. Du kan ikke være politisk leder, hvis ikke du har viljen til rent faktisk at lede tingene, og hvis man vil flytte nogle hegnsplæer, er man nødt til at styrke den politiske del af det at være regering [...] Vi har ministerstyre og ikke teknokrati i Danmark. Hvis ikke ministeren er stærk, så er der kun en anden part, der kan være det. Og det er embedsmændene. Det siger jeg ikke som en kritik af vores meget dygtige og kompetente embedsværk. Men det er ikke demokratisk valgt, og hvis man er demokrat, er man nødt til at insistere på, at det demokratisk valgte led har kapaciteten og evnen til at føre tingene ud i livet. Derfor er det her i mine øjne en demokratisering [...] Men man kunne jo sagtens have styrket Statsministeriet via det almindelige embedsværk? Jo, men det er den politiske ledelse, der i mine øjne afgør, om jeg kan komme til at flytte tingene og dermed bidrage til at løse den tillidskrise, vi står med. Rækkefølgen her er, at danskerne har givet mig et mandat til at lede landet, og forudsætningen for, at jeg kan det, er, at vi har den nødvendige muskelmasse".³

Kilde: ¹Berlingske Tidende 28.11.2001; ²Jyllands-Posten 28.11.2001; ³Berlingske Tidende 11.08.2019

De tiltag, som de hver for sig lancerede, og som siden er udmøntet i praksis, har styrket den politiske kontrol med den politik, som regeringens ministre har ansvaret for. Ved at styrke Statsministeriet i et varierende partnerskab med Finansministeriet om koordinationen på regeringsniveau er der rejst et værn mod, at svage fagministre bliver løbet over ende af embedsapparatet. Men en generel konsekvens er, at der er gjort indhug i den autonomi, som fagministrene uanset styrke nød i det klassiske ministerstyre. I modellen ligger en konsekvent opdeling af ministrene i A-ministre, der har sæde i de centrale regeringsudvalg og efter 2022 i regeringsledelsen, og de resterende ministre, de såkaldte B-ministre. Det er en cementering af en velkendt arbejdsdeling mellem en kreds af centrale ministre, som statsministeren omgav sig med, og regeringens mere perifere ministre. Den såkaldte "Kredsen" er et eksempel herpå.²⁵ Det var en gruppe af socialdemokratiske topministre, som mellem 1975 og 1978 fungerede som Anker Jørgensens politiske sparringspartnere. Regeringsledelsens politiske kapacitet er således siden årtusindeskiftet styrket gennem en blanding af institutionelle tiltag og kapacitetsudbygning på centralt niveau, herunder politiske stabe knyttet til statsministeren og de ledende ministre.

Aftaleparlamentarismen og regeringsstyret

"At dansk parlamentarisme er fleksibel og repræsentativ forekommer [...] uomtvisteligt". Disse ord kom i 1990 fra Erik Damgaard, som i årtier var den drivende kraft i dansk parlamentsforskning:

Billedet er mere dystert med hensyn til den ønskelige grad af politisk-økonomisk styring og samarbejde mellem partierne om løsningen af store problemer. Styringskapaciteten er svækket efter 1973, måske netop fordi systemet er så åbent, repræsentativt og konkurrencepræget.²⁶

I 2003 havde han delvist ændret tonen:

Koalitionsaftaler mellem partier, der repræsenterer et flertal i Folketinget, er ikke hyppige [...] Det indebærer, at en regering er på permanent prøveansættelse, hvorunder oppositionspartier bevarer indflydelsesmuligheder. [...] Det generelle indtryk er, at Folketinget står stærkt i forhold til regeringen. Tinget er et levende parlament med indflydelsesmuligheder også for oppositionens partier. Der kan absolut ikke tales om, at Folketinget i de senere årtier har mistet magt i forhold til regeringen.²⁷

De to udsagn var rigtige dengang, men spørgsmålet er, hvordan parlamentet betragtes i dag. Det normale er fortsat mindretalsregeringer, og de står som udgangspunkt svagt over for Folketingets flertal. Alligevel er forholdet mellem regering og Folketing afgørende ændret siden årtusindeskiftet. Forklaringen ligger i aftaleparlamentarismen, som har sine rødder i 1990'erne, men som siden har udviklet sig kraftigt. Den er bygget op omkring politiske aftaler og forlig, dvs. "uformelt bindende lovgivningskoalitioner, som forpligter partierne til at stemme for den aftalte lov eller lovpakke og sikrer alle partier i forligskredsen vetoet i forhold til ændringer af den forligsbelagte lovgivning".²⁸ Den fleksible ramme er med andre ord fyldt ud på en ny måde, og regering og Folketing har opbygget den styringskapacitet, som for 35-50 år siden var fraværende.²⁹

Hvordan det er sket, og hvad det indebærer for regeringen og centraladministrationen, viser tabel 2 i en stiliseret form. Den sonderer mellem tre varianter af aftaleparlamentarismen. De har alle ret store konsekvenser for regeringens arbejde og centraladministrationens understøttelse af det.

Der er tre gennemgående træk ved en politik, der bliver til inden for aftaleparlamentarismens rammer. For det første har regeringen initiativet gennem hele forløbet. For det andet

smelter policy- og implementeringsfasen sammen, idet aftalepartierne deltager i politiske følgegrupper, som overvåger gennemførelsen. For det tredje er der en hyppig inddragelse af berørte eksterne parter, der bliver inviteret til opfølgende forhandlinger med afsæt i den politiske aftale og den lovgivning, som Folketinget har ratificeret med afsæt i aftalen.

Tabel 2. Centraladministrationen under aftaleparlamentarismen

Fra initiativ til implementering	Den ministerielle variant	Ekspertvarianten	Partsvarianten
Dagsorden	Regeringen bebuder ny politik	Regeringen ned-sætter kommission eller ekspertudvalg med departemental betjening	Regeringen inviterer berørte parter
Policyudvikling	Ministerier udarbejder forhandlingsop-læg på bestilling fra regeringen	Ministerier udarbejder forhandlings-udspil med afsæt i ekspertmodeller	Ministerier udarbejder i samspil med parterne et udspil med departemental betjening
Regeringen inviterer partier til forhandling	Regeringen indgår aftale med en bredere kreds af partier. Regeringens forhandlinger koordineres efter omstændighederne af enten finansministeren eller et regeringsudvalg med departemental bistand		
Implementering	Aftale- og forligskreds følger og udfylder aftalen med bistand fra involverede departementer Involverede ministeriers departementer og styrelser forhandler og udfylder aftalen i samspil med eksterne parter		

Kilde: Christensen 2024, 2025

Der er også forskelle. De ligger i, om forløbet udspiller sig i rent ministerielt regi, eller om enten eksterne eksperter, f.eks. kommissioner og ekspertudvalg, eller de berørte parter er inddraget i policyudviklingen. I kommissions- og partsvarianterne af aftaleparlamentarisme er opdraget imidlertid alene at opstille modeller, som giver regeringen et afsæt

for udarbejdelse af et forhandlingsoplæg. Men det er en politisk-strategisk overvejelse, der ligger bag valget mellem de tre varianter. Det er i den sammenhæng relevant at minde om Anders Fogh Rasmussens tale ved Folketingets åbning i 2003: "Den nødvendige fornyelse af samfundet skal gå hånd i hånd med tryghed. Nødvendige reformer skal være ordentligt forberedt, og vi skal forberede dem i åbenhed og dialog med befolkningen. De skal ikke komme som en tyv om natten".³⁰ Om regeringen vælger den ene eller den anden strategi, er bestemt af sagen og situationen. Det handler om, hvordan den bedst maksimerer muligheden for at udvikle en politik, som den derefter kan vinde tilslutning til.

Udviklingen af aftaleparlamentarismen har konsekvenser for centraladministrationen. Antallet af politiske aftaler og forlig er stort og har siden årtusindeskiftet været stigende. Der var ved udgangen af 2024 mere end 100 gældende forlig, hvor der er særlige regler for ændringer i og opsigelse af forliget. Dertil kommer et stort antal politiske aftaler, de såkaldte stemmeaftaler.³¹ Her har partier uden for regeringen aftalt med regeringen i Folketinget at stemme for den lovgivning og de bevillinger, der følger af en aftale. Der er ikke nogen samlet opgørelse, men SVM-regeringen har siden dannelsen i 2022 og frem til maj 2025 indgået i alt 163 politiske aftaler.³² Aftalerne trækker lange spor. Således er der f.eks. for Transportministeriet 130-135 gældende aftaler, hvoraf en enkelt går tilbage til 1994.³³ Tilsvarende er der f.eks. på Klimaministeriets område 99 aftaler, hvoraf 12 alene berører ministeriet, mens de resterende er tværministerielle.³⁴ Desuden er en meget stor del af bevillingerne på finansloven aftalebelagte og dermed politisk båndlagte. Det skaber en betydelig kompleksitet i det politiske billede af, hvad den gældende politik er, og hvilket politisk og retligt grundlag den hviler på. Det er en kompleksitet, som ikke bliver mindre af, at aftaler indgået på forskellige tidspunkter og i forskellige konstellationer bliver flettet sammen ved indgåelsen af nye aftaler. Aftalen om reform af beskæftigelsesindsatsen er et eksempel på det.³⁵

Administrativt betyder aftaleparlamentarismen, at ministeriernes departementer i praksis inden for hele ministeriets ressort er løbende involveret i forberedelse af og opfølgning på politiske aftaler. En del er desuden ressortoverskridende, så de krydser grænserne mellem to eller flere ministerier. Samtidig fungerer aftaleparlamentarismen som politisk-strategisk platform for nutidens regeringer. Det betyder to ting for departementerne: 1) Forhandlingsudspil og forhandlingsforløb og den politisk-administrative udmøntning sætter så godt som automatisk aftalerne på regeringens indre dagsorden, f.eks. i Koordinations- og Økonomiudvalget, jf. tabel 1 ovenfor, eller i de tunge ad hoc-udvalg, som overvåger højt prioriterede forhandlingsforløb; 2) departementets opmærksomhed orienteres mod ikke bare egen minister, men regeringsledelsen og partierne i aftalekredsen. For ministeriernes styrelser indebærer det tilsvarende, at de som driftsansvarlige myndigheder skal orientere sig mod den politiske udfyldning af aftalerne, som sker i politiske følgegrupper, og på regeringens vegne skal føre de opfølgende og udfyldende forhandlinger med eksterne parter, som typisk er en del af aftalernes forudsætninger.

Tabel 3 viser, hvordan specielt departementernes embedsfolk er involveret i forberedelse af sager til forelæggelse i regeringsudvalg. 42 % angiver, at det sker månedligt eller hyppigere. Det gælder kun for 7 % i styrelserne. Tabellen viser, hvordan sager relateret til regeringsgrundlag og lovprogram samt forhandlinger med partierne vejer tungt. Dertil kommer pludseligt opståede sager, f.eks. mediasager. Det er departementernes embedsfolk, der tager sig af disse opgaver. Men specielt regeringens forhandlinger med partierne involverer også styrelserne.

Det har konsekvenser for arbejdstilrettelæggelse og organisation i ministeriernes departementer. I nogle ministerier, f.eks. Forsvarsministeriet, har det ført til oprettelse af særlige enheder, som står for forligsrelaterede opgaver.³⁶ I andre, f.eks. Udenrigsministeriet, har man oprettet særlige enheder

dedikeret til betjening af regeringskoordinationen og regeringsledelsen.³⁷ De to tiltag hænger sammen, fordi både regeringskoordinationen og aftaleparlamentarismen stiller store krav til sekretariatsbetjeningen af ministrene.

Tabel 3. Embedsfolks bidrag til regeringskoordination og aftaleforhandlinger i %

	<u>DEPARTEMENTER</u>	<u>STYRELSE</u> R
Mindst en gang om måneden eller hyppigere ¹	42	7
N (antal svar)	2.271	5.279
<u>BIDRAG VEDRØRER</u> ²		
Regeringsgrundlag, åbningstale, lov-program	42	8
Forhandlinger og aftaler med partier	50	19
Sager, som pludselig påkalder sig politisk opmærksomhed	28	13
Bevillinger og finanslov	21	12
EU-sager	19	8
Forhandlinger med interesseorganisationer og andre ikke-statslige instanser	12	7
Andre	5	2
N (antal svar)	2.639	6.369

Note: ¹"Hvor ofte bidrager du til sager, som skal forelægges et regeringsudvalg?" ²"Hvordan vil du beskrive de sager, som det for dig typisk drejer sig om? Sæt gerne flere krydser". Da svarpersonerne kunne sætte flere krydser, summerer procentangivelserne til mere end 100. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

En tilpasset, men presset praksis

Der er tegnet et billede af et regeringssystem under udvikling. Skiftende regeringer har i samspil med Folketingets partier tilpasset sig en situation med mange partier og mindretals- og koalitionsregeringer. Det er tillige en situation, hvor den politiske dagsorden er mere presset. På politisk niveau består tilpasningen dels i styrkelsen af regeringernes politiske ledelse og dels i udviklingen af en aftaleparlamentarisme, hvor regeringen spiller rollen som initiativtager, dagsordenssætter og spilfordeler. De to udviklinger er i høj grad forbundne, og vi tolker dem som en strategisk tilpasning anført af skiftende regeringsledelser, som partierne i Folketinget over en bred kam har taget til sig. Det er politisk attraktivt at indløse billet til aftale- og forligsparlamentarismens lukkede rum.³⁸

Den gensidige tilpasning af regeringssystemet og parlamentarismen har også betydet en tilpasning af centraladministrationen, som dette kapitel har belyst på et overordnet niveau. Vi har fået en centraladministration, der, som grundloven anviser, fortsat er ministerstyret, men hvor ministeriernes embedsfolk i høj grad orienterer sig mod regeringsledelsen og yder den rådgivning og bistand på både regeringens indre linjer og i dens løbende og mangfoldige samspil med Folketingets partier. Resultatet er et embedsapparat, hvor ressortautonomien er sat på skrump, og hvor den politiske styring på regeringsniveau står stærkere end før årtusindeskiftet. Det åbner for spørgsmål om sammenhængen mellem beslutningskompetence og -ansvar. Det vender vi tilbage til i kapitel 5.

Kapitel 3

Pligter og praksis

Ministerielle embedsfolk arbejder for og på vegne af ministeren. Det følger af ministerstyret med ministeren som politisk forvaltningschef. Det følger også af den demokratisk-parlamentariske styreform, som gælder i størstedelen af Vesteuropa. Ministeren sidder på et demokratisk mandat, så længe hun ikke har et flertal i Folketinget imod sig. Embedsfolkene er derimod ansat ud fra faglige kvalifikationer og bliver i deres stilling ved regeringsskift.³⁹ De er i den forstand folkestyrets ikke-demokratiske komponent. Deres funktion og legitimitet er knyttet til ministeren. De er hendes håndgangne folk og skal fagligt og politisk bistå og rådgive hende, så hun kan løse sine opgaver som minister, herunder som medlem af regeringen. Embedsfolkene har en lydhørheds- og loyalitetsforpligtelse over for ministeren og hendes og regeringens politik.

Opgaverne er mangeartede. Embedsfolkene skal bistå ministeren i udviklingen af ny politik og videreudvikling af den hidtidige politik. De skal udmønte den vedtagne politik i lovtekst og iværksætte tiltag, som baner vej for politikken forvaltning. Derudover skal de administrere selvsamme lovgivning og føre ministerens beslutninger ud i livet. Alt sammen i overensstemmelse med ministerens udtrykkelige eller underforståede ønsker. Samtidig skal de yde ministeren faglig rådgivning, som kvalificerer hendes beslutninger og, om nødvendigt, udfordrer hendes ønsker. Endelig skal de bistå med politisk-taktisk rådgivning om, hvordan hun bedst skaber tilslutning til sin politik og overvinder politisk modstand. Så det

er i alle henseender, at de arbejder for ministeren. Det gælder også, når regeringsmagten skifter, og en ny minister med en anden partifarve indtager ministerkontoret. Så vil hun som ny på posten modtage samme fulde service fra dem, der nu er *hendes* embedsfolk, og som nu arbejder på *hendes* politiske præmisser.

Arbejdsgangene i ministerierne er bureaukratiske i ordets teoretiske forstand. Arbejdet er regelbundet og præget af skriftlighed, og organiseringen er hierarkisk med en formel intern arbejdsdeling. Det gælder også mellem departementet og de underliggende styrelser inden for ressorten, som beskrevet i kapitel 2 og 4. Det gentager sig internt i departement og styrelser, som er opdelt i kontorer med hvert deres ansvarsområde og befolket af medarbejdere, som er specialiseret inden for kontorets opgavefelt. Alt efter opgavernes karakter og efter placeringen i departement eller styrelser er de samfundsvidenskabeligt uddannede generalister, f.eks. jurister, økonomer og politologer, eller specialister som f.eks. biologer, læger, ingeniører, lærere. Der arbejdes ud fra tre hierarkiske niveauer: sagsbehandler-, kontorchef- og ledelsesniveauet. Sagsbehandlerne refererer til en kontor- eller enhedschef, som igen er underordnet en afdelingschef eller vicedirektør, der samler et antal kontorer under sig. Sidstnævnte indgår i departementets eller styrelsens ledelse, hvis topchef er departements- eller styrelseschef. Ministeren topper hierarkiet. Inden – og hvis – en sag når herop, har sagerne taget turen op gennem hierarkiet – måske ad flere omgange. Adskillige sager, som når toppen, har desuden berøringsflader til andre enheder på samme niveau samt i andre ministerier. Og her skal vi huske, at sager med teknisk-faglige, økonomiske og juridiske aspekter ofte også har et politisk aspekt. Ministeriernes embedsfolks opgave er at hjælpe deres minister og den regering, hvori hun indgår, med at samle alle disse tråde. Det er en ret indviklet proces.

Magtfuldkommen eller afmægtig

Ministerens magt over forvaltningen er altså stor, men dog ikke uindskrænket. De vigtigste begrænsninger følger grundlovens retsorden og de offentligretlige principper, som den demokratiske retsstat bygger på, og her det mest grundlæggende krav om lovmæssig forvaltning. Det sætter grænser for ministerens embedsførelse, hvilket igen er med til at definere de pligter og begrænsninger, der retligt gælder for, hvor langt embedsfolk må og bør gå i deres rådgivning og bistand til ministeren og – i forlængelse heraf – regeringen. Centralt står kravene til lovlighed og sandhed, og derudover kommer faglig lødighed og partipolitisk neutralitet, dvs. det forhold, at embedsfolk skal kunne betjene enhver regering.

Det kan lyde enkelt, og kravene er heller ikke til diskussion. Der er bare et andet overordnet krav, som følger af det parlamentariske ministerstyre, nemlig kravet om politisk lydhørhed. I den daglige rådgivning af ministeren vil der være situationer, hvor minister og embedsfolk skal balancere ministerens og regeringens politiske ønsker mod de bindinger, der er lagt på deres politiske myndighed. Der er altså en normativ orden, hvor hensyn, der trækker i hver sin retning, og som hver for sig er legitime, skaber dilemmaer for både den politiske minister og hendes loyale embedsfolk. Det sætter de sidste i en situation, hvor deres pligt på en og samme tid er at hjælpe ministeren med at fremme hendes og regeringens politik og rejse et advarselsflag, når minister og regering lader sig friste til magtfuldkommenhed, som sprænger den normative orden, som vores regerings- og forvaltningssystem bygger på. Det er dog værd at huske, at ministre og regeringer naturligt og legitimt er optaget af at fremme egen politik og deres egne chancer for at bevare magten. Her kan der opstå et sammenstød med de retlige pligter og faglige dyder, som embedsfolk er sat til at respektere i deres politiske rådgivning. Sagen er blot, at normerne ikke giver anvisninger på, hvad de må, skal og ikke må. Når det strammer til, må embedsfolk i konkrete situationer vurdere og afveje, hvordan de vil håndtere det dilemma,

de står over for i rådgivningen af minister og regering. Men holder embedsfolkene sig så inden for den ramme, der er sat for deres rådgivning, eller strækker de lydhørheden for langt for politisk at imødekomme ministeren og regeringen? Der er eksempler på det dilemma i Tamilsagen og Instruks sagen, der endte med, at henholdsvis Erik Ninn-Hansen og Inger Støjberg blev dømt ved Rigsretten, og at der blev gennemført tjenstemandsager mod en række af deres embedsfolk.

Der er samtidig et modsatrettet problem. Ministeren er stærkt afhængig af ministeriets embedsfolk, dvs. deres rådgivning og loyale gennemførelse og administration af den politik, som hun og regeringen står for. Ministeren er også nødt til at delegerer kompetence til dem på grund af ressortens omfang, sagsmængden og sagernes komplekse karakter. Det kræver juridisk lovfortolkning og økonomisk, teknisk og mangeartet faglig indsigt. Heri ligger dog en indbygget risiko. Skævheden i kapacitet og information giver uundgåeligt embedsfolkene et stort magt- og indflydelsespotentiale. De har i kraft af deres antal, uddannelse og specialiserede viden om ressorten en indsigt, som minister og regering umuligt kan matche. Så der kan opstå tvivl, om den ensomme minister kan fastholde den politiske kontrol over så stort og komplekst et foretagende, som et ministerium er, eller om embedsfolkene kan udnytte den ulige fordeling i viden og kapacitet til at fremme andre interesser, herunder egne, på bekostning af ministerens ønskede politik.

Det er altså et spørgsmål om balance. For ministeren mellem politisk magtfuldkommenhed og afmagt, og for hendes embedsfolk mellem politisk lydhørhed og utidig følgagtighed, hvor lovmæssigheden, sandheden og fagligheden bliver sat til side.

Dobbeltsidet frygt

Frygten for bureaukratisk dominans eller politisk følgagtighed er begrundet. Bureaukratisk dominans er en reel risiko på grund af den ulige fordeling af information og viden mel-

lem minister og embedsfolk. Men det er dog kun et problem, hvis embedsfolkene har andre interesser end at fremme ministerens politik.

Den enkelte embedskvinde eller -mands personlige politiske holdninger kan være forskellige fra ministerens, og embedsfolk kan have en præference for en bestemt politik, der har rod i ministeriets eller styrelsens historiske praksis og kultur. Den kan tage form af en myndighedsideologi og missionstænkning. Tæt forbundet med det kan den også bunde i en teknokratisk forestilling om en fagligt overlegen og i embedsoptikken evidensbaseret politik farvet af specialiseret indsigt. Endelig kan snævre egeninteresser som beskyttelse af egne bevillinger, opgaver og karrieremuligheder spille ind.⁴⁰

Ministeriernes hierarkisk-bureaukratiske arbejdsform og iscenesættelsen af embedsrollen som partipolitisk neutral dæmmer dog op for embedsmagten. Det sker i form af professionelle normer for varetagelsen af embedsrollen. Embedsfolk kan selvfølgelig have deres egne politiske holdninger, men vi kender dem ikke. Det er heller ikke sandsynligt, at de påvirker ministerielle embedsfolks arbejde. Et studie blandt embedsfolk i den norske centraladministration, der er særdeles lig den danske, fandt således ikke, at deres personlige politiske holdninger havde betydning for arbejdsmæssige prioriteringer og adfærd.⁴¹ To dybdegående studier af danske centraladministrative beslutningsprocesser konkluderer tilsvarende, at bureaukratiske interesser ikke har nogen indflydelse på det daglige arbejde.⁴²

Derfor kan der alligevel godt være et problem. For netop egeninteressen tilskynder embedsfolk til en politisk følgeagtighed. Lydhørheden over for deres politiske chefer kan da strække sig så vidt, at embedsfolk kompromitterer de begrænsninger, der gælder for deres faglig-politiske rådgivning af minister og regering. Deres egen fremtidige arbejds- og karrieresituation kan nemlig være i spil.⁴³ Det er i sidste ende regeringsmagten, der bestemmer over ministeriernes organisation. Ministeren kan prioritere opgaver og ressourcer

samt omstrukturere organisationen efter forgodtbefindende, ligesom hun og regeringen afgør, hvem de vil forfremme, og hvem de vil skubbe ud på et sidespor, når det gælder de øverste poster.⁴⁴ Det muliggør politisk armvridning på embedsfolkene, så de retter ind, hvor de burde sige fra, eller at de i forventning om belønning eller straf yder rådgivning og bistand, som de burde holde sig fra.

Det er ikke ren teori. Med udgangspunkt i en kodning af de åbne svar fra en spørgeskemaundersøgelse fra 2015 viser Carina Saxlund Bischoff, at der er ministerielle embedsfolk, som frygter karrieremæssige konsekvenser, hvis de ikke bøjer sig for politiske ønsker, og at de oplever pres fra politisk og administrativt overordnede for at ændre deres egne indstillinger i strid med professionelle, herunder juridiske, standarder.⁴⁵

Problemstillingen viser sig også i de sager, der løbende opstår, hvor spørgsmålet er, om pligterne er tilsidesat af politiske hensyn. Lovlighedskravet har særlig vægt. I Tamilsagen og i sagen om den ulovlige instruks, der i 2021 førte til Inger Støjbergs dom ved Rigsretten, var også sandhedspligten i spil. Særligt spørgsmålet om, hvorvidt Folketinget har modtaget korrekte eller fyldestgørende oplysninger, kan koste en minister taburetten eller få den til at vakle under hende. Det erfarede transportminister Benny Engelbrecht i 2022 i sagen om CO₂-udledning fra vejprojekter, og klima-, energi- og forsyningsminister Lars Aagaard i 2025 i sagen om forsinkelser i udbygningen af elnettet. Sager om faglighed er dog typisk mindre sprængfarlige, men de opstår. Et eksempel er en 40 år gammel amerikansk artikel, der blev brugt til at vurdere miljøkonsekvenserne ved at dumpe slam i forbindelse med anlæggelsen af Lynetteholmen, der kostede to ministre en næse fra Folketinget.

Fra hævdvundne normer til KODEX VII

Ovenstående er ikke nogen specielt dansk problemstilling. Den er præsent og reel i alle demokratiske retsstater. Det er også sådan, at de normer, der regulerer samspillet mellem

ministeriernes politiske ledelse og deres embedsfolk, har været gældende op gennem det 20. og 21. århundrede. Man skal imidlertid frem til 90'erne og 00'erne, før de bliver genstand for diskussion i normbegræftende og normsættende betænkninger, og helt frem til 2015, før de bliver sammenfattet i en officiel regeringspublikation, der havde tilslutning fra de politiske partier i Folketinget. Det skete med regeringens offentliggørelse af *KODEX VII*.⁴⁶ *KODEX VII* var altså indholdsmæssigt ikke nyt, men er en sammenfatning af gældende pligter adresseret til ministeriernes embedsfolk på alle niveauer. Bo Smith-udvalget sammenfattede dem i koncentreret form i sin rapport i 2015. Sammenfatningen er gengivet i fuld udstrækning i webbilag B. Skåret helt ind til benet handler det om, hvornår embedsfolkenes lydhørheds- og loyalitetsforpligtelse må vige for krav om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet i deres rådgivning og bistand til minister og regering.

Kendskabet til *KODEX VII*

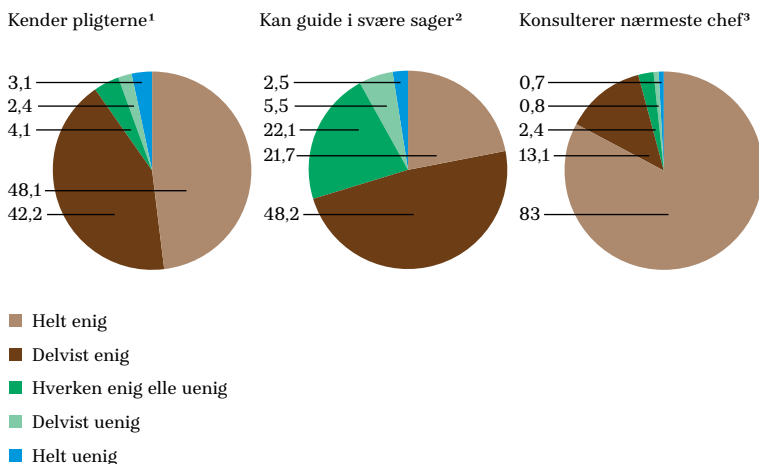
Hvordan ser det så ud i praksis? Kender embedsfolkene pligterne beskrevet i *KODEX VII*? Hvor anvendelige finder de anvisningerne i kodeks, når svære sager og oplevet pres åbner for de beskrevne dilemmaer? Og hvordan prioriterer de i praksis, når dilemmaet fordrer deres afvejning af ministerstyrets demokratiske krav om politisk lydhørhed i forhold til lovligheds- og sandhedspligten samt idealet om beslutninger truffet på et lødigt fagligt grundlag?

Langt de fleste embedsfolk kender til pligterne i *KODEX VII*. I vores spørgeskemaundersøgelse oplyser hele 90 %, at de helt eller delvist kender pligterne; for 42 % gælder det dog kun delvist.

Disse forskelle afspejler sig også i deres vurdering af, hvor anvendeligt de finder kodeks, når de oplever dilemmaer eller svære sager, som aktiverer pligterne for deres ministerrådgivning. Faktisk angiver 70 % at være helt eller delvist enige i, at *KODEX VII* oftest kan guide dem. Kodekset fremstår på den

baggrund som et godt værktøj for centraladministrationens embedsfolk. Men det er ikke en autoritativ guide. 48 % er delvist enige i udsagnet, mens alene 22 % helt enige.

Figur 1. Embedsfolkenes kendskab til og vurdering af KODEX VII i %



Noter: N (antal svar) = (Kender pligterne = 7.333/Kan guide i svære sager = 6.612/Konsulterer nærmeste chef = 7.290). De fulde spørgsmålsformuleringer er følgende: 1) "Jeg kender pligterne for embedsværkets ministerrådgivning og -betjening, som beskrevet i Kodex VII", 2) "Kodex VII kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som involverer pligterne for embedsværkets ministerrådgivning og -betjening", 3) "Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, som involverer pligterne for embedsværkets ministerrådgivning og -betjening". Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Tallene flugter med de mønstre, som en undersøgelse for Dybvad-udvalget fandt i 2023. I den udtrykte 87 % af de embedsfolk, der er medlemmer af Djøf, og som deltog i undersøgelsen, at de var helt eller delvist enige i, at *KODEX VII* er en god vejledning for deres arbejde. Et stort mindretal på 31 % oplevede dog ofte gråzoner, hvor kodekset ikke gav et klart svar.⁴⁷ *KODEX VII* er således i en embedsoptik ingen facitliste

for, hvad man skal, må og ikke må i virkelighedens kritiske situationer. Der er situationer, som kræver fortolkning, konkret afvejning og stillingtagen til, hvad der her og nu er den rette adfærd.

Hvordan håndterer embedsfolk så dem? Ifølge figur 1 vil så godt som alle, dvs. 96 %, konsultere deres nærmeste chef. Det er helt efter bogen og ligger i den hierarkisk-bureaukratiske arbejdsform. Tallet er markant højere end i 2015. Her angav 83 %, at de konsulterer deres nærmeste chef, når de bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og at de sparrer om, hvilke løsninger der kan bringes i anvendelse.⁴⁸

Tallene er af flere grunde ikke helt sammenlignelige. For det første omfatter 2025-undersøgelsen et større udsnit af centraladministrationen end 2015-undersøgelsens seks ministerier. For det andet er centraladministrationens organisering omskiftelig. Der har været omfattende ressortændringer, og organiseringen på de enkelte ministerieområder er omlagt, hvilket umuliggør en 1:1-sammenligning af enheder over tid. Endelig var spørgsmålet formuleret anderledes og mere kringlet i 2015, hvorfor svarene ikke kan holdes direkte op imod hinanden. Det hører imidlertid med til historien, at ministerierne siden 2015 systematisk har introduceret nyansatte til *KODEX VII*, og det er en rimelig tolkning, at det har udbredt kendskabet til normerne.

Man kan altså ikke uden videre konkludere, at kendskabet til pligterne er øget med introduktionen af *KODEX VII*. Men det er værd at bemærke, at kun 17 % i 2015 – få måneder før introduktionen af kodekset – angav at kende normerne for embedsværkets rådgivning og bistand og samtidig vurderede, at de oftest kunne guide dem.⁴⁹

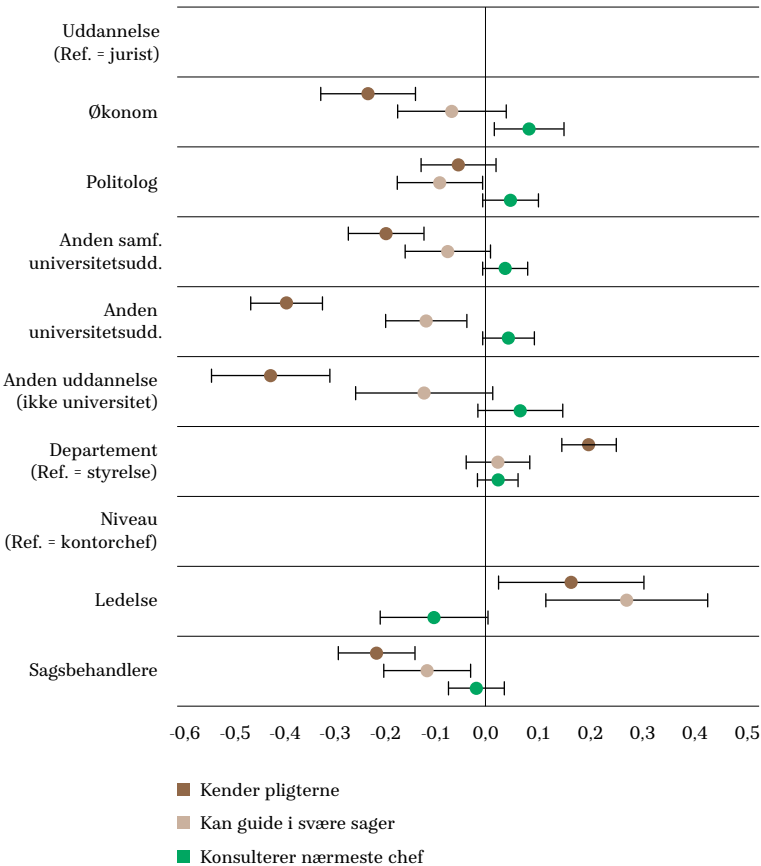
Den overordnede svarfordeling dækker over interessante variationer, som fremgår af figur 2. Vi benytter her en statistisk regressionsanalyse, hvor vi holder en række variable konstante for mere præcist at belyse, i hvilket omfang der er statistisk sikre forskelle mellem embedsfolk med forskellig uddannelse, forskellig hierarkisk placering og ansættelse i

henholdsvis departementer og styrelser. Analysen kontrollerer for betydningen af køn, alder, anciennitet samt ressort-/ministerområde. Markeringer til højre for den stiplede vertikale linje indikerer alt andet lige en højere grad af enighed i det analyserede udsagn, mens markeringer til venstre for linjen indikerer mindre enighed. Overlapper de farvede linjer den stiplede vertikale linje, betyder det, at der med 95 % sikkerhed ikke er nogen signifikant forskel.

Figur 2 viser, at kendskabet til *KODEX VII* er forskelligt alt efter embedsfolkenes uddannelsesmæssige baggrund. I analysen er juridisk uddannelse brugt som sammenligningsgrundlag over for andre uddannelseskategorier. Embedsfolk med en anden uddannelse end jura med undtagelse af politologerne rapporterer om et ringere kendskab til *KODEX*. Jurister og politologer er da også de to grupper af embedsfolk, som mest sandsynligt er blevet introduceret til pligterne for god embedsmandsadfærd i løbet af deres uddannelse. De adskiller sig i nogen grad fra de andre samfundsvidenskabeligt uddannede generalister, f.eks. økonomer, og især fra embedsfolk med specialistuddannelser, f.eks. biologer, læger og ingeniører, som indgår i kategorien anden ikke-samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse, og fra dem med en anden uddannelse, f.eks. lærere. Bag variationen ligger sandsynligvis forskelle i ansvar og arbejdsopgaver samt i den interne oplæring og socialisering. Embedsfolk med længere anciennitet rapporterer da også et større kendskab til pligterne.

Der er to andre interessante iagttagelser. Departementale embedsfolk har i højere grad kendskab til pligterne end deres kolleger i styrelserne. Førstnævnte er stærkt involveret i ministerbetjening, som beskrives i kapitel 4. Samtidig har embedsfolkenes placering i hierarkiet betydning for kendskabet. Den øverste ledelse rapporterer et højere kendskab til pligterne end embedsfolk på kontorchefniveau, ligesom sagsbehandlere har en mindre grad af kendskab til pligterne end deres umiddelbare chefer. Det er en problemstilling, som vi tager op senere.

Figur 2. Svarmønstre i embedsfolkenes kendskab til og vurdering af KODEX VII



Note: Lineær regression (ustandardiserede koefficienter med 95 %-konfidensintervaller). Analyserne kontrollerer for betydningen af køn, alder, anciennitet i centraladministrationen og ministerområde. Se de fulde regressionstabeller i webbilag C. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Kan *KODEX VII* så guide ministeriernes embedsfolk i svære sager? Forskellene i svarmønstret er her mindre. Men der er dog samme variation på tværs af det ministerielle hierarki som ovenfor. Ledende embedsfolk over kontorchefniveau, som også er dem, der mest direkte er involveret i ansigt-til-ansigt-rådgivningen af ministrene, finder i højere grad vejledning i *KODEX VII* end deres medarbejdere på kontorchefniveau. Den forskel gentager sig ved sammenligning af kontor- og enhedschefer med sagsbehandlere. Det understreger således hierarkiets betydning i de interne ministerielle sagsgange.

Embedsfolk med en juridisk uddannelse er tilbøjelige til i højere grad at finde vejledning i kodeks end kolleger med anden uddannelse. De rapporterer også i højere grad at være selvhjulpne, hvor deres ikke-juridiske kolleger konsulterer deres nærmeste chef.

Der er således generelt et meget højt kendskabsniveau til pligterne for embedsværkets ministerrådgivning som beskrevet i *KODEX VII* – om end der er variationer med hensyn til uddannelse og organisatorisk og hierarkisk placering. Hovedparten oplever desuden kodeks som en hjælp, når de står med svære sager, som aktualiserer pligterne. Endelig viser analysen, at den hierarkisk-bureaukratiske arbejdsform slår igennem, idet så godt som alle angiver at konsultere deres nærmeste chef, når de bliver mødt med svære dilemmaer, der involverer pligterne for deres rådgivning og bistand til minister og regering.

Dybvad-udvalgets undersøgelse fra 2023 konkluderede tilsvarende, at indhold og intentioner i *KODEX VII* er tilstræbt efterlevet, men at efterlevelsen kan være udfordret som følge af tempoet, et pres på fagligheden og balanceringen af pligterne over for hinanden.⁵⁰ Samme bekymring genfindes i vores undersøgelse.

Tabel 4. Embedsfolks vurdering af beslutningskvaliteten i %

	"De politiske processer går så hurtigt, at det påvirker kvaliteten i lovgivningen"	"Mange politiske beslutninger træffes uden et ordentligt fagligt grundlag"
Nærmest/helt enig	69,2	43,7
Hverken enig eller uenig	21,4	29,1
Nærmest/helt uenig	9,4	27,3
Total	100	100
N	6.398	6.320

Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Som tabel 4 viser, udtrykker et overvældende flertal i 2025 deres bekymring over lov kvaliteten og henfører den til hastværk i de politiske beslutningsprocesser. Det er en vurdering, som man deler med Folketinget.⁵¹ Det er anderledes med fagligheden. Bekymringen er dog også synlig her, hvor et relativt flertal giver udtryk for den. Der er således en spænding mellem embedsfolks vurdering af, hvordan de bør handle i konkrete rådgivningssituationer, og deres egne vurderinger af beslutningsforløb og beslutningsgrundlag. Forløbet i Mink-sagen er et illustrativt eksempel på de problemer, der kan opstå under stort tidspres, hvor beslutningsgrundlaget er mangelfuldt. Med hensyn til om fagligheden er under pres, viste en undersøgelse fra 2022 blandt centraladministrative chefer, der er medlemmer af Djøf's chefforening, at 57 % imidlertid er helt eller delvist enige i, at politikerne respekterer forvaltningens faglige ekspertise, og det gælder for 65 % i forhold til de juridiske vurderinger.⁵² I vores undersøgelse er 30 % helt eller nærmest enige i, at politikerne ikke er tilstrækkeligt lyd-

høre over for faglige argumenter. Det er en problemstilling, vi vender tilbage til i kapitel 5.

Dilemmahåndtering i praksis

Hvordan navigerer embedsfolk så, når de står over for et dilemma, hvor de skal vægte politisk lydhørhed over for *KODEX VII's* grænsesættende normer.

KODEX VII's udgangspunkt er, at centraladministrationens embedsfolk professionelt og loyalt skal bistå minister og regering. Det er lydhørheds- og loyalitetsforpligtelsen. Men der er straks en vigtig tilføjelse: Embedsfolk skal i deres bistand og rådgivning holde sig inden for lovgivningens rammer og leve op til normer for god embedsmandsadfærd, som rækker ud over de retlige rammer. De skal her respektere såvel kravene om lovlighed og sandfærdighed som faglighed. De sager, der har været, og som har været gjort til genstand for særlig undersøgelse, viser, at der bliver begået fejl. Mink-sagen, Tibetsagen og Instruks-sagen er markante eksempler.

Men de siger intet om det generelle billede, og det er ikke lige til at afdække, hvordan embedsfolk i praksis balancerer disse hensyn i deres arbejde. Vi benytter os af såkaldte vignetter. Det er korte hypotetiske beskrivelser af tilstræbt virkelighedstro handlingssituationer, hvor svarpersonen bliver bedt om at angive, hvordan han/hun vil handle i den beskrevne situation. De er en gentagelse af de vignetter, der blev brugt i en undersøgelse fra 2015.⁵³ De syv vignetter er formuleret således, at svarpersonerne skal afbalancere kravet om politisk lydhørhed over for lovlighed, sandfærdighed og faglighed.

De syv vignetter fremgår af boks 2. De opstiller hver for sig et reelt dilemma, hvor pligterne trækker i hver sin retning, og hvor der ikke er entydigt rigtige svar på, hvordan embedsfolk skal vægte lydhørheden over for ministre og regering i forhold til lovmæssighed, sandhed og faglighed. Vignetterne er formuleret således, at de er anvendelige på tværs af ministerområder, og uanset hvilke opgaver embedsfolkene har.⁵⁴

Boks 2. Vignetternes ordlyd

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 tilstrækkeligt klar hjemmel til at udstede bekendtgørelsen. Ministeren mener imidlertid, at sagen er for lille til at ulejlige Folketinget med det, og fastholder, at ændringen må kunne foretages i bekendtgørelsesform. Vil du medvirke til det?

V5: Du behandler en konkret sag og får besked om, at din minister gerne ser, at ansøgeren får medhold. Det er åbenbart fra mediedækningen af sagen, at der er stor offentlig sympati for en sådan løsning, og at ministeren vil komme i strid modvind ved et afslag. Loven og praksis giver efter din vurdering ikke mulighed for at nå det ønskede resultat. Vil du medvirke til at give tilladelsen?

Faglighed

V2: Ministeren skal træffe en beslutning i en fagligt kompliceret sag, hvor valget står mellem løsning A og B. Det er efter din mening nødvendigt at få præsenteret begge løsninger, da begge løsninger kan forsvares fagligt, og der formentlig vil være fagfolk, der kritiserer valget af løsning, uanset om man vælger løsning A eller B. Din chef beder dig udarbejde et notat med en indstilling. Han forventer, at ministeren foretrækker løsning A. Han beder dig alene fokusere på løsning A. Vil du følge chefens anvisninger?

V7: Du arbejder på et politikudspil med nye regeringsinitiativer. Der er i forskerkredse enighed om, at især tre indsatsområder er afgørende for en positiv udvikling på området. Ministeren vurderer imidlertid, at der ikke vil være politisk opbakning til at iværksætte noget på disse tre indsatsområder, og ønsker i stedet at sætte fokus på to andre indsatser, som efter din vurdering ikke er lige så effektive. Vil du medvirke til at udarbejde et politikudspil med disse to indsatser?

Sandhed

V1: Din minister skal over for Folketinget oplyse nogle tal på et centralt velfærdsområde. Ministeren har på et samråd i sidste uge tilkendegivet, at tallet stadig er faldende, men nu er der netop kommet tal fra seneste kvartal, der viser en uønsket stigning. Din nærmeste chef argumenterer for, at de nye tal er behæftet med usikkerhed, og at I bør afvente yderligere analyser af data fra jeres økonomiske afdeling, inden tallene kan offentliggøres, og at svaret til Folketinget laves med udgangspunkt i tal fra forrige kvartal. Vil du gøre, som din chef ønsker?

V4: Din afdeling har det faglige ansvar for en redegørelse, som ministeren skal aflevere til Rigsrevisionen inden længe. Det er din vurdering, at redegørelsen sådan set indeholder de relevante oplysninger, men at den noget ensidigt fokuserer på de positive sider af ministerens involvering i sagen og med sine formuleringer nedtoner betydningen af de oplysninger, der peger i negativ retning. Vil du medvirke til rapporten i denne form?

Lovlighed og sandhed

V6: Din minister ønsker at stramme op på et område og vil fremsætte et lovforslag herom. Din vurdering er, at der er en risiko for, at EU-Domstolen finder de konkrete lovændringer i strid med EU-retten. Din minister er blevet gjort opmærksom herpå, men ønsker alligevel at fremsætte lovforslaget, dog således at man i lovforslagets bemærkninger nærmere redegør for, hvorfor regeringen mener, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU-retten. Vil du medvirke til det?

Svarmuligheder for alle vignetter

1. Ja, uden forbehold
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

Kilde: Bo Smith-udvalget 2015: 178-179

Metoden giver os mulighed for at foretage en bred afdækning af problemstillingen blandt embedsfolk i centraladministrationen, ligesom den åbner for en sammenligning med 2015-undersøgelsen. Metoden har selvsagt sine begrænsninger. Vignetterne er forenklede og stiliserede fremstillinger af de dilemmaer, som embedsfolk møder i deres faktiske rådgivning af ministeren. De korte vignetter kan ikke genskabe den kontekst, som ministeriernes embedsfolk dagligt arbejder i, ligesom deres besvarelser kun belyser, hvordan de angiver at ville handle, og således ikke nødvendigvis afspejler deres faktiske adfærd, hvis de bliver konfronteret med et tilsvarende dilemma. Vignetternes forskellige formuleringer giver en pejling af, hvordan embedsfolkene i de beskrevne dilemma-

situationer afvejer to på samme tid legitime hensyn – på den ene side lydhørheds- og loyalitetsforpligtelsen og på den anden kravene til henholdsvis lovlighed, faglighed og sandhed – og hvornår førstnævnte må vige for sidstnævnte. Samtidig tydeliggør metoden, at pligterne, der er beskrevet i *KODEX VII*, ikke er sort-hvide forskrifter for korrekt rådgivning, der lægger op til ja/nej-svar. *KODEX VII* giver derimod vejledning om de overvejelser, som den gode embedsmand og -kvinde bør gøre sig, når der bliver kaldt på deres bidrag til politisk rådgivning. Analysen bringer os med andre ord så tæt på embedsfolks adfærd, som det er muligt i en bredt anlagt analyse.

Tabel 5 præsenterer embedsfolkenes svar på, hvordan de vil handle i de syv dilemmasituationer. Tabellen gengiver også svarene fra 2015-undersøgelsen. Tabellen tegner et billede præget af såvel udvikling som stabilitet.

Ligesom i 2015 er der for alle vignetter et dominerende svarmønster. Et betydeligt flertal vælger enten en forholdsvis tilbageholdende eller forholdsvis imødekommende tilgang stillet over for et formuleret eller oplevet ønske fra ministeren. I vignetterne, som involverer lovlighed, vælger 87 % i 2015 og 94 % i 2025 enten at sige fra eller alene at rette ind efter ordre og under protest. I vignetterne, som involverer pligterne til faglighed og sandfærdighed, samt vignetten, som kombinerer lovlighed og sandfærdighed, er det dominerende mønster omvendt. Det er mest tydeligt i den vignette, som omhandler faglighed i forbindelse med udviklingen af et politikudspil med nye regeringsinitiativer, hvor 89 % enten ubetinget eller efter konsultation af egen leder reagerer med imødekommenhed over for det politiske ønske. Tendensen er knap så klar i den anden faglighedsvignette. Den omhandler en fagligt kompliceret sag, hvor 60 % vælger at imødekomme ministerens forventede ønske. Også i forhold til de vignetter, som involverer sandhedspigten, er flertallet imødekommen over for ministerens ønske. Det gælder 63 % for svarmulighed 1 eller 2 i den vignette, som omhandler oplysninger til Folketinget (V1), og 76 % for den, som omhandler redegørelsen

til Rigsrevisionen i V4. Endelig vælger 69 % at være imødekommende i vignetten, som kombinerer pligterne om lovlighed og sandhed i forbindelse med et lovforslag, der kan stride imod EU-retten. Forskellen i svarmønstret for denne vignet og de to øvrige vignetter, som omhandler lovlighedskravet, illustrerer, at de retlige restriktioner er af en anden og mere rummelig karakter, når det gælder udviklingen af ny politik, end for den administrative gennemførelse og forvaltning af vedtagen lovgivning.⁵⁵

De dilemmaer, som involverer lovlighedskravet, bliver altså af ministeriernes embedsfolk vurderet mere restriktivt end dem, der involverer fagligheds- eller sandhedspligterne. Det er det samme mønster som i 2015. Der er altså i embedsfolkenes bevidsthed et videre fortolkningsrum i sager, som involverer sandheds- og faglighedspligterne, end når lovligheden er i spil. Men selv de bånd, der ligger i lovlighedspligten, varierer ganske meget, hvilket svarene på den vignet, der vedrører rækkevidden af EU-retlige begrænsninger på lovgivningsmagten, også viser. Mange sager åbner således for "tvivl om, hvorledes den konkrete situation skal bedømmes, når man står midt i den. Hvor er man på skalaen fra lovlig over tvivlsom lovlig og ulovlig til klart ulovlig? Hvornår er situationen hvid, hvornår er den grå, sort eller kulsort".⁵⁶

Hierarkiet har stor betydning for embedsfolkenes håndtering af dilemmasituationer. For alle vignetter med undtagelse af den, der omhandler en konkret afgørelse i forhold til en borger, vil et væsentligt flertal enten tage deres forbehold eller utvetydigt advare deres chefer. Samme mønster gjaldt i 2015. Det er helt i tråd med, at så godt som alle embedsfolk angiver at konsultere deres nærmeste chef, når de står over for svære dilemmaer. I den konkrete afgørelsessag oplever 94 % dog et utilbørligt politisk pres, som får dem til at stille sig på bagbenene.

Tabel 5. Embedsfolks afvejning af politisk lydhørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten¹

LYDHØRHED AFVEJET OVER FOR							
LOVLIGHED				FAGLIGHED			
V3 Bemyndigelse		V5 Konkret af- gørelse		V2 Fagligt kompli- ceret sag		V7 Politikudspil	
2025	2015	2025	2015	2025	2015	2025	2015
0,8	1,7	0,2	0,4	4,7	5,7	29,0	31,9
12,5	25,2	5,4	9,0	55,0	62,2	59,5	57,5
49,8	55,5	36,0	49,1	33,8	29,2	9,8	9,7
37,0	17,5	58,4	41,5	6,4	2,9	1,8	0,9
100	100	100	100	100	100	100	100
0,47	0,49	0,37	0,42	0,47	0,38	0,43	0,41
7.887	2.415	8.991	2.374	8.203	2.515	7.599	2.373

LYDHØRHED AFVEJET OVER FOR

		SANDHED				LOVLIGHED OG SANDHED	
		V1 Svar til Folke- tinget		V4 Faglig redegø- relse til Rigs- revisionen		V6 EU-procesrisiko	
		2025	2015	2025	2015	2025	2015
	Ja, uden forbehold	3,2	4,1	9,4	13,0	17,3	19,4
	Ja, men jeg vil rejse mine betænkelig- heder/ forbehold over for min leder	59,3	62,3	66,7	67,1	51,5	54,3
	Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt	32,2	30,8	19,2	17,2	24,2	22,3
	Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke	5,3	2,8	4,6	2,7	7,0	4,0
	I alt	100	100	100	100	100	100
	Varians	0,41	0,36	0,43	0,40	0,65	0,56
	N (antal svar)	8.208	2.519	7.888	2.413	7.651	2.364

Note: 'Svarfordeling i % for vignetterne. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departemen-
ter og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i
februar-marts 2025

Det overordnede svarmønster i 2025 er det samme som i 2015. Men under det er der tilsyneladende en udvikling, der kommer frem ved sammenligning af svarene på de enkelte vignetter. Der tegner sig en entydig tendens til en større tilbageholdenhed i ministerierne over for udtrykkeligt formulerede eller oplevede ønsker fra ministerens side. Det tolker vi umiddelbart som en højere vægtning af lovligheds-, sandheds- og faglighedskravene over for lydhørhedsforpligtelsen. Det gælder for alle vignetter. Udviklingen slår klart igennem for de to lovlighedsvignetter, V3 og V5, mens svarfordelingerne er ganske stabile på tværs af de to år for fagligheds- og sandhedsvignetterne. Lovlighedspligten har dermed en mere fremtrædende plads i bevidstheden hos ministeriernes embedsfolk. Der er dog det nævnte forbehold, at 2025-undersøgelsen omfatter et meget større udsnit af centraladministrationen end i 2015.

Tabel 5 præsenterer også et tal for variansen i embedsfolkenes svar på hver vignet. Det er et mål for, hvor stor spredning der er i svarangivelserne. Man kunne forvente, at *KODEX VII* og den interne instruktion i anvendelsen af kodekset ville føre til en større ensartethed i embedsfolkenes svar end i 2015. Den forventning holder ikke, hvilket igen illustrerer, at *KODEX VII* ikke udgør en normativ facitliste.

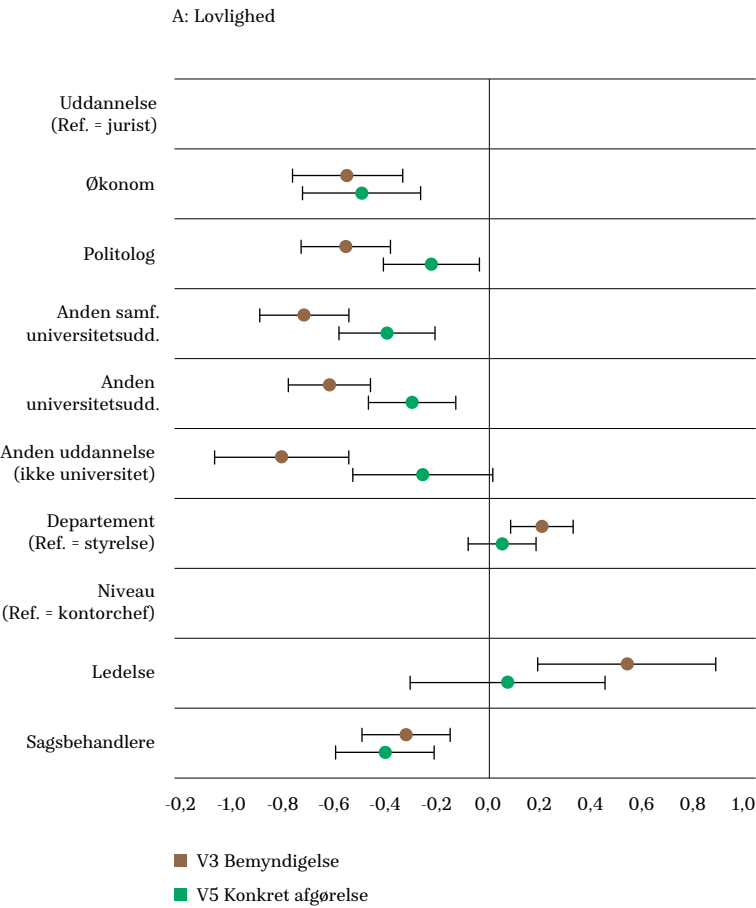
Et helt centralt spørgsmål er, hvilke og hvor stærke variationer der er i fortolkningen af pligterne, når vi sammenligner svarene på tværs af uddannelse, organisatorisk og hierarkisk placering samt anciennitet og alder. Figur 3 afrapporterer resultaterne fra en række regressionsanalyser, som holder embedsfolkenes svar på hver vignet op imod de samme baggrundsvariable som i figur 2. Figur 3 skal læses på samme måde som figur 2.

Uddannelsesbaggrund har betydning for embedsfolkenes fortolkning af pligterne. Men hvordan afhænger af, hvilke pligter der er i spil. Er lovligheden i spil, er embedsfolk med anden uddannelse end jura mere tilbøjelige til vægte lydhørheden højere. Det forholder sig derimod omvendt med

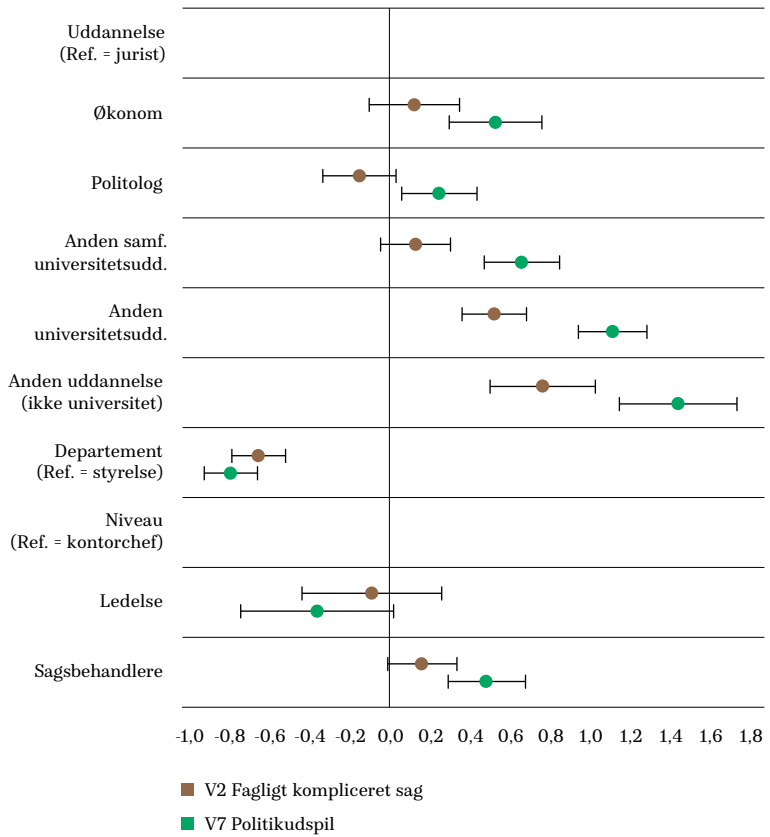
hensyn til fagligheden. I den vignette, som omhandler et politikudspil med nye regeringsinitiativer (V7), er embedsfolk med en anden uddannelse end jura mere tilbøjelige til være tilbageholdende og vægte fagligheden højere end juristerne. I en vignette om en fagligt kompliceret sag (V2) træder forskellen mellem embedsfolk med specialistbaggrund og embedsfolk med den ene eller anden samfundsvidenskabelige baggrund klart frem. Specialisterne står hårdere på fagligheden. Vi tolker det sådan, at de enkelte specialistgruppers professionelle normer slår igennem i deres vægtning af pligterne. Det samme mønster var gældende i 2015.⁵⁷

Mønstret er derimod særdeles komplekst for vignetterne, som involverer sandhedspligten. I den vignette, der vedrører en redegørelse til Rigsrevisionen (V4), finder vi samme forskel mellem ministeriernes generalister og specialister. Spørgsmålet om sandhedspligten over for Folketinget har både politisk og retligt en særlig vægt. Det forklarer det anderledes mønster, som kommer frem i svarene på V1. Politologer, økonomer og embedsfolk med anden samfundsvidenskabelig uddannelse er signifikant mere politisk lydhøre end deres jurist- og specialistkolleger. Men svarene på vignetten, som kombinerer kravene til lovlighed og sandhed i V6, komplicerer billedet yderligere, for her er alle grupper uanset uddannelse mere tilbageholdende over for politiske ønsker end juristerne. Arbejdsdelingen mellem departement og styrelse slår også igennem i embedsfolkenes fortolkning af pligterne. Mønstret er grundlæggende det samme som i 2015. De departementale embedsfolk er mere tilbageholdende end embedsfolkene i styrelserne, når dilemmaet involverer lovlighed som i V3, mens der ikke er nogen signifikant forskel i deres vægtning i forhold til V5. Omvendt er embedsfolk i departementerne mere tilbøjelige til at vægte lydhørhed end kollegerne i styrelserne, når faglighed og sandhed er i spil. Undtagelsen er afgivelse af oplysninger til Folketinget, hvor der ikke er forskel i reaktionen.

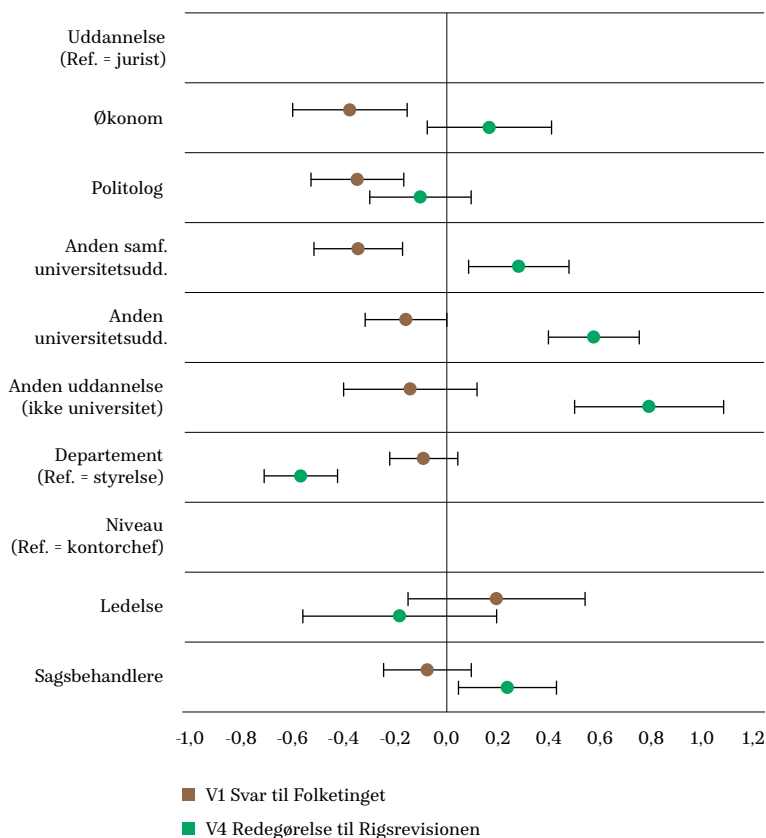
Figur 3 A-D. Svarmønstre i embedsfolkenes afvejning af politisk lydhørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten



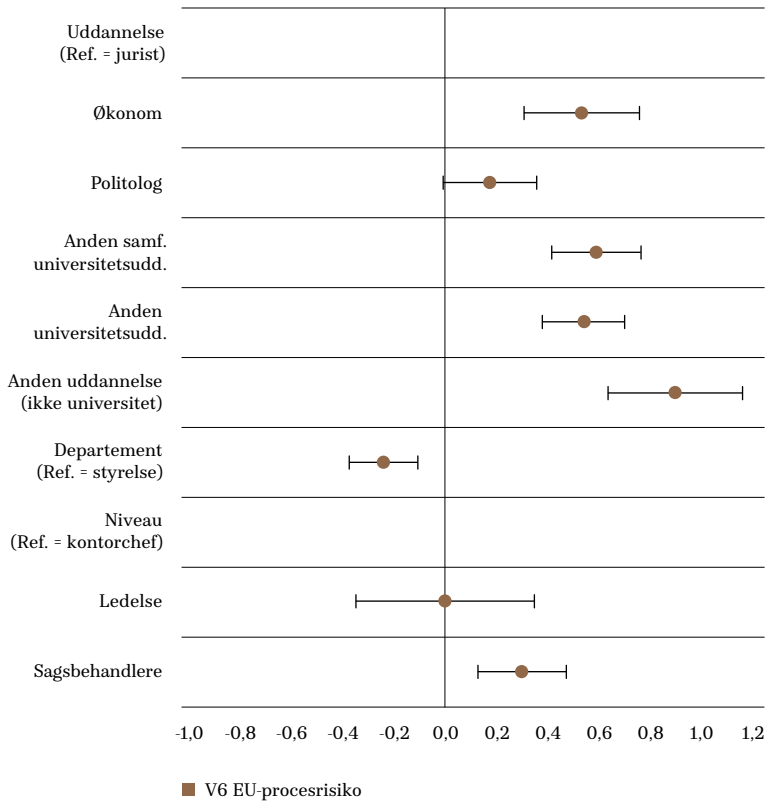
B: Faglighed



C: Sandhed



D: Lovlighed og sandhed



Note: Ordinal logistisk regression (ustandardiserede koefficienter med 95 %-konfidensintervaller). Analyserne kontrollerer for betydningen af køn, alder, anciennitet i centraladministrationen og ministerområde. Se de fulde regressionstabeller i webbilag D. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Der er desuden i nogen grad forskelle i vægtningen alt efter embedsfolkenes hierarkiske placering. Sagsbehandlere er mere tilbøjelige til at være imødekommende end kontorcheferne i forhold til vignetterne, der involverer lovlighed. Derimod er de øverste chefer mere tilbageholdende i deres lydhørhed end kontorcheferne i forhold til V3, mens der ikke er forskel i forhold til V5. Når det gælder faglighed og sandhed, træder det modsatte mønster igen frem. Sagsbehandlere er mere tilbageholdende i deres lydhørhed end kontorcheferne, undtagen ift. V1, hvorimod der ikke er forskel mellem kontorcheferne og de øverste chefer. Endnu en gang er mønstret meget lig 2015-undersøgelsen, hvor der dog kun blev sondret mellem leder og ikke-leder, idet det øverste ledelsesniveau ikke indgik i undersøgelsen.

Balanceakten

På baggrund af analysen tegner der sig tre overordnede konklusioner. For det første er der en praksis blandt centraladministrationens embedsfolk, som afspejler en ret ensartet forståelse af de pligter, der gælder i forhold til rådgivningen af ministre og regering. For det andet er praksis ret stabil over tid, idet de grundlæggende mønstre, der blev afdækket i 2015, går igen i 2025. Det sker dog med den væsentlige tilføjelse, at nutidens embedsfolk forekommer mere opmærksomme på de grænser, som pligterne sætter for deres politiske lydhørhed. For det tredje er der i lighed med 2015 nogle systematiske variationer inden for centraladministrationen med hensyn til, hvordan forskellige grupper af embedsfolk forholder sig til normer og pligter – en problemstilling, vi tager op senere.

Mønstret er også ret klart på den måde, at der er forskel på håndteringen af lovlighedspligten og faglighedspligten, herunder systematiske forskelle for forskellige grupper af embedsfolk. Heri ligger både, at der langt fra eksisterer en facitliste for afgørelse af, om et politisk ønske respekterer lovmæssighedskravet, og at kravene til den faglige rådgivningskvalitet har flere og langt fra klart definerede dimensioner.

Der er i den sammenhæng to væsentlige tilføjelser. Den ene er, at embedsfolk tager lovligheden alvorligt.⁵⁸ Den anden er, at faglighed for danske embedsfolk med et udtryk fra amerikansk politologi er lydhør kompetence ('responsive competence'), hvor embedsfolk leverer informeret rådgivning i fuld respekt for ministrenes og regeringens politiske intentioner, og ikke neutral kompetence, hvor rådgivningen alene bygger på, hvad de selv ser som faglig viden.⁵⁹ Det er den ældgamle diskussion om forholdet mellem politik og administration, som spøger her. I den stod på den ene side purister, hvis budskab var, at embedsfolk skulle afstå fra politisk rådgivning og holde sig til leverancen til politikerne af det, de så som objektiv information. På den anden side stod de demokratiske realister, hvis budskab var, at folkevalgte politikere kun kan løse deres opgave, hvis de får bistand af fagligt kompetente rådgivere, som lydhørt lever sig ind i deres politiske situation på en sådan måde, at de bidrager til at fremme deres politik. Embedsfolkene er alene neutrale i den forstand, at de er i stand til at levere den samme rådgivning og bistand til en regering uanset dens partifarve. Det er en akademisk diskussion, som stadig foregår.⁶⁰

Men hvad så med sandhedspligten? Der kan vi med afsæt i analysen ikke konkludere lige så skræmmende. For embedsfolkenes svar trækker i forskellig retning, alt efter den specifikke problemstilling i de tre vignetter, som belyser embedsfolks fortolkning af det normative krav om sandfærdighed. Vi er helt øjensynligt inde på et felt, hvor juridisk formalisme, politisk strategi og pragmatisk embedshåndværk ofte støder sammen. Det er et spørgsmål, som bliver taget op i bogens konklusion.

Kapitel 4

Ministre og mandariner

Centraladministrationen lader sig anskue oppefra. Det er den normale vinkel. Det er også den vinkel, der er demokrati-konform. For centraladministrationen er underlagt det parlamentariske ministerstyre med ministrene som politiske forvaltningschefer og parlamentarisk ansvarlige over for Folketinget. Ministrenes medlemskab af en regering gør det mere kompliceret, men rækker ikke ved billedet af en forvaltning, som er bygget op omkring et stejlt politisk ledet hierarki med ministrene og regeringen som dem, der har såvel det sidste som det første ord.

Hvis vi ser regeringsapparatet som en pyramide, så har vi i den tynde top regeringsledelsen, regeringen og dens 25 ministre. Lige under ligger 24 departementer, som leverer støtte til pyramidens politiske niveau, og som er bemanded med flere end 4.000 chefer og sagsbehandlere. I bunden er der 77 styrelser med ca. 40.000 chefer og sagsbehandlere. De er regeringsapparatets forvaltnings- og policyspecialister. Det er regeringspyramiden, som den ser ud i 2025. Helt stabil er den ikke, for der sker tit ændringer i den. Men det rækker ikke ved helheden. Det stejle, politisk ledede og politisk styrede hierarki tager også form af en meget bred pyramide, hvor soklen er massiv og den politiske top uhyre spinkel.

Det aktualiserer endnu en gang spørgsmålet om, hvorvidt en så talsvag politisk top kan lede og styre en så talstærk organisation, der er bemanded med veluddannede og erfarne embedsfolk. Er det de flygtige ministre eller mandarinerne,

dvs. de fastansatte topembedsfolk, som har fat i magtens lange ende? Det er et demokratisk grundproblem, som vi slog an i kapitel 1. Det rejser samtidig spørgsmålet om, hvorvidt embedsfolk, som er underlagt et magtfuldkomment minister- og regeringsstyre, kan sikre regeringsførelsens kvalitet. Det er folkestyrets andet store problem, som vi behandlede i kapitel 3. Så hvordan er balancen?

Regeringspyramiden bidrager med en del af svaret på, hvordan magtforholdet mellem ministrene, folkestyrets tjenere, og statsmagtens permanente udøvere balancerer i nutidens danske folkestyre. Den bygger på en simpel arbejdsdeling. Der er den politiske ledelse, regeringen med regeringsledelsen og 25 ministre. Det er en spinkel konstruktion, som er dagsordenssættende, politisk retningsgivende, konfirmerende, forhandlende og selektivt kontrollerende. Så kort lader det sig sige, men der er altså temmelig meget i den beskrivelse. Konstruktionen kræver støtte, og minister- og regeringsstøtte er i dag departementernes fornemste opgave. De arbejder som et fast politisk sekretariat for ministrene og regeringen, dvs. bistår ministrene, regeringen og nu om dage regeringsledelsen på alle de punkter, som er listet op som opgaver for regeringsapparatets politiske ledelse. Samtidig koordinerer, styrer og overvåger de den omfattende virksomhed, som finder sted ikke bare i ministeriets styrelser, men også hos de myndigheder og institutioner, som hører under ressorten. De departementale støtteopgaver fylder rigtigt meget, for dagens departementer beskæftiger over 4.000 chefer og sagsbehandlere. Det er mange i forhold til de 25 ministre.

Regeringspyramidens fundament er styrelserne. Det er med ca. 40.000 årsværk uhyre bredt, og det er her, den del af den offentlige politik, som staten selv forvalter, er forankret. Ligeledes er det her, den del af den offentlige politik, som kommuner og regioner forvalter, er underlagt statsligt tilsyn. Styrelserne løser ligesom departementerne en dobbeltopgave: Der er administration og forvaltning, altså myndighedsudøvelse på ministerens vegne, og så er der leverance af

rekvireret og stærkt specialiseret støtte til departementerne. For i modsætning til departementerne råder styrelserne over en specialiseret organisatorisk og mandskabsmæssig kapacitet. Talforholdet siger igen meget om, hvad der i folkestyrets perspektiv er på spil. Så spørgsmålet er, hvordan og i hvilket omfang denne skæve organisation bidrager til politisk kvalitetssikring af de beslutninger, som bliver truffet i regeringsapparatet og i forvaltningen selv. Den politiske kvalitetssikring sigter på en og samme tid efter at fremme regeringens politik gennem rådgivning, der minimerer risikoen for, at ministre og regering træffer ansvarspådragende beslutninger.

Pyramiden og hierarkiet

Ministeriernes organisering bestemmer i høj grad den interne fordeling af opgaverne. Embedsfolk i ministeriernes departementer og styrelser har angivet, hvad de ser som deres primære arbejdsopgave. Det er de samme opgavekategorier, der går igen for embedsfolk i departementer og styrelser. Figuren i webbilag E viser den præcise opgavefordeling.

Selv om opgavetyperne er de samme, er arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser iøjnefaldende. Ministerbetjeningen vejer tungt i departementerne, hvor det er den konkrete sagsbehandling, der fylder i styrelserne. Det er efter bogen. Det er sådan, arbejdsdelingen mellem pyramidens administrative lag er tænkt og altså også realiseret.

Det er ikke så enkelt i praksis. For styrelserne løser i høj grad også analyse- og policyopgaver, ligesom departementernes embedsfolk langt fra er helt fritaget for konkret sagsbehandling, hvor de på ministerens vegne behandler og i vidt omfang træffer afgørelser i konkrete sager. Det kan f.eks. være sager, som vedrører en virksomheds udledninger eller en herboende udlændings opholdsret. Og så er det selvfølgelig sådan, at store organisationer som departementerne og især mange styrelser forudsætter ledelse og koordinering med interne enheder, som tager hånd om driften, dvs. budget, regnskab, HR samt organisering.

Ud over den brede pyramide er der en anden hierarkisk organisering af ministerierne, som slår igennem på pyramidens administrative niveauer. Som beskrevet i kapitel 3 er både departementer og styrelser bygget op omkring ret stejle hierarkier. Niveauerne er mere differentierede end som så, men vi sonder mellem tre niveauer: ledelsen, som består af chefer over kontorchefniveau, mellemlederne, som er chefer på kontor- og enhedschefniveau, samt sagsbehandlere, der er defineret som embedsfolk under kontorchefniveau. Kobler man pyramidens to nederste lag sammen med chefer og sagsbehandlers beskrivelse af egne arbejdsopgaver, tegner der sig et differentieret billede af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser. Den fremgår af tabel 6.

Der er i departementer og styrelser et bredt ledelsesniveau bestående af ikke bare departements- og styrelses- og afdelingschefer, men også kontor- og enhedschefer, der har ledelse og koordination som deres primære arbejdsopgave. Deres opgaveprofiler ligner hinanden, som det fremgår af tabel 6. Disse chefer udgør de øverste lag i hierarkiet, hvor de leder og fordeler arbejdet på niveauet under dem. I departementerne er de bindeled til minister og regering, og i styrelserne bindeled til departementet. Men embedsfolk på sagsbehandlerniveau angiver også ledelse og koordination som deres primæropgave. Det kunne være præciseret, men andre undersøgelser viser, at erfarne sagsbehandlere ofte på projekt- og sagsbasis spiller en afgørende rolle i komplekse beslutningsforløb, som de og deres sideordnede kolleger selvstændigt koordinerer.⁶¹

Tabel 6. Chefer og sagsbehandlers angivelse af deres primære arbejdsopgave i %

	DEPARTEMENTER			STYRELSE		
	Ledelse ¹	Kontor- chefer ²	Sagsbe- handlere ³	Ledelse	Kontor- chefer	Sagsbe- handlere
Ledelse og koordination	70	70	7	95	87	13
Ministerbetjening	20	18	38	2	1	3
Analyse og policy	5	9	23	1	4	25
Konkret sagsbehandling	2	0	18	0	3	39
Drift	2	2	10	2	3	9
N (antal svar)	97	282	2.220	128	472	5.568

Noter: ¹Ledelse: chefer over kontorchefniveau; ²Kontorchefer: kontor og enhedschefer; ³Sagsbehandlere: medarbejdere under kontorchefniveau med videregående uddannelse. Procenttallene er afrundede, og de angiver den andel af svarpersonerne, der har anført den pågældende opgave som deres primære. Andre opgaver er udeladt. Procentangivelserne summerer således ikke til 100. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Departementernes rolle som bindeled mellem ministre, regering og forvaltning slår igennem, når det kommer til ministerbetjeningen, som så godt som eksklusivt er forankret i departementerne. Det er en opgave, som såvel top- som mellemledere rangerer højt. For mere end en tredjedel af sagsbehandlerne er det den primære opgave. Den involverer formulering af notater og papirer, støtte til ministeren i forbindelse med arbejdet i Folketinget, styring af digitaliserede 'papirgange' til ministrene og til arbejdet på regeringsniveau samt forberedelse af møder med minister- og regeringsdeltagelse.

Men kernen i den ministerielle forvaltning er en blanding af konkret sagsbehandling, hvor embedsfolk og somme tider ministre 1) træffer afgørelser i forhold til borgere og virksom-

heder, 2) planlægger, styrer og gennemfører forvaltningens projekter inden for en given politisk ramme og 3) løser analytiske opgaver knyttet til forberedelsen af nye politiske tiltag og til udviklingen inden for det udsnit af samfundslivet, som deres ministerier og myndigheder dækker. Resultatet er en differentieret arbejdsdeling på to niveauer: på den ene side mellem de ministernære departementer og deres underordnede styrelser, på den anden side inden for departementers og styrelseres egne hierarkier. Således er den konkrete sagsbehandling og projektstyring klart en styrelsesopgave. Men styrelserne indgår formelt og reelt i en ministerstyret organisation, hvor konkrete sager i et ikke helt ubetydeligt omfang - trods den principielle arbejdsdeling - alligevel finder deres afgørelse i departementerne, medmindre lovgivningen afskærer dette. Og godt nok er den konkrete sagsbehandling en opgave, der bliver løst på sagsbehandlerniveau, men der er konkrete sager af en art, som bringer dem op på højeste niveau. Der er, som tabellen viser, departementale topchefer, som ser konkret sagsbehandling som en primæropgave, mens det intetsteds gælder i styrelserne.

Lige så iøjnefaldende er det, at analyse- og policyopgaver er en vigtig arbejdsopgave for mange embedsfolk. En fjerdedel af sagsbehandlerne i såvel departementer som styrelser angiver det som deres primære arbejdsopgave. Det gælder også for en del chefer i departementerne, hvor det er undtagelsen i styrelserne. Embedsfolk på de to chefniveauer engagerer sig altså kun i analyse- og policyopgaver og i konkret sagsbehandling gennem deres varetagelse af ledelses- og koordinationsfunktion i deres respektive organisationer. Samtidig gentager mønstret fra den brede ministerielle pyramide sig. Der er en solid bund af sagsbehandlerkapacitet i både departementerne og styrelserne. Det er der, de tunge arbejdsopgaver bliver løst, det er der, kuglerne bliver støbt, og der, ministeriernes mangfoldige virksomhed bliver overvåget.

Det er en uhyre abstrakt beskrivelse af opgaver og arbejdsdeling i ministerierne. Men man får et godt billede af,

hvordan arbejdsdelingen mellem departement og styrelser kan tage sig ud i praksis ved at se på et af de store fagministerier, Transportministeriet. I webbilag F er der en detaljeret oversigt over ministeriets organisation. Her nøjes vi med en oversigtlig beskrivelse. Transportministeren er politisk forvaltningschef. Han bliver betjent af departementet, der er ledet af en departementschef og en direktion med fire afdelingschefer. Under dem er der en række fagkontorer og kontorer og centre med tværgående opgaver. Med godt 120 årsværk i form af chefer og sagsbehandlere er departementet stadig et af de beskedne.

Transportministeriets kontorer og centre dækker alle sider af ministeriets ressort. Der er faglige enheder for færdsel, køretøjer, leverandørkontrakter og baner, tog og havne, veje og broer, erhvervstransport og post. Der er sideordnet tværgående enheder med ansvar for EU og internationale forhold, jura, analyser og klimaproblemer samt økonomisk styring og HR. Bemærk, at organisationen ikke er skarpt opdelt i fag- og tværgående enheder. Et kontor eller center kan løse opgaver af begge slags. Departementets enheder har samtidig opgaver, som har en grænseflade til de ministerier, der har ressortansvar for klima og miljø, ligesom ministeriets udgiftstyngde giver grænsefladen til Finansministeriet administrativ og politisk væsentlighed.

Transportministeriets operative opgaver bliver løst i de seks styrelser samt i en række selskaber og virksomheder med særlig status. De sidste indgår ikke i det ministerstyrede hierarki, men er alligevel genstand for ministeriel regulering og tilsyn. Det er altså en kompleks og differentieret organisation. Det illustrerer Trafikstyrelsen og Vejdirektoratet, to af ministeriets store og indbyrdes ret forskellige styrelser.

Trafikstyrelsen er grundlæggende en reguleringsmyndighed. Trafikstyrelsen varetager som myndighed opgaver med regulering og tilsyn inden for blandt andet jernbane, luftfart, kollektiv transport og postområdet. Styrelsen har ansvaret for administrationen af lovgivningen og reguleringen

af og tilsynet med de forskellige trafikformer, hvad enten de er forankret i den private eller offentlige sektor. Den beskriver sig selv som "en styrelse under Transportministeriet med arbejdsopgaver, der er placeret mellem det politiske niveau og branchens virksomheder".⁶² Det involverer opgaver i form af tilsyn, konkret sagsbehandling, udstedelse af regler efter bemyndigelse og analyser inden for styrelsens arbejdsfelter samt med grænseflader til ressourcer som klima og miljø. Samtidig er styrelsen en af de ministerielle myndigheder, som har ret omfattende opgaver i forbindelse med afviklingen af minkerhvervet – noget, som ikke umiddelbart er relateret til styrelsens opgavekerne. Den har altså trukket et lod, da der administrativt skulle ryddes op efter et politisk betændt beslutningsforløb.

Vejdirektoratet er ret forskelligt fra Trafikstyrelsen. Forskelligheden ligger ikke i organisationen, men i opgaverne. Hvor Trafikstyrelsen er en reguleringsmyndighed, er Vejdirektoratet en projekt- og driftsmyndighed med ansvar for planlægning, anlæg og drift af det overordnede statslige vejnet. Men blandingen af konkret opgaveudførelse og analytiske opgaver går igen, ligesom også Vejdirektoratet har klare grænseflader til klima-, miljø- og landskabsplanlægning og i kraft af udgiftstyngden afspejlet i ministeriets budget til Finansministeriet.

Regeringspyramiden understreger den generelle ubalance mellem regeringsapparatets spinkle politiske top og dets brede og tunge fundament. Transportministeriet viser konkret, hvordan pyramidens to administrative lag bygger på en sondring mellem de overordnede policyopgaver forankret i departementet og de mange og mangeartede forvaltnings- og driftsopgaver forankret i store og forskelligartede styrelser. Det kunne ligne en klar arbejdsdeling mellem det politiske og det fagligt-administrative. Det er det ikke. Tværtimod er der tale om to tæt sammenflettede niveauer. Det ligger i, at styrelsernes forvaltningsopgaver finder deres genspejling i departementets fagkontorer. Det ligger også i, at departement

og styrelser har hver deres andel i ministeriernes analyse- og policyopgaver, som det fremgik af tabel 6.

Der er altså en arbejdsdeling mellem departement og styrelser, som i virkeligheden fletter dem tæt sammen. Der er også en arbejdsdeling mellem ministerierne forankret i ressourcefordelingen, men der er grænseflader, hvor de overlapper hinanden og støder sammen. Man kunne, og det har nogle lande gjort, sagtens forestille sig en organisering, hvor grænsen var trukket skarpt op mellem ministrene, regeringen og de politisk servicerende departementer og så de politik-eksekverende og administrerende styrelser. Sådan er det på papiret i Sverige, skønt praksis er knap så klar.⁶³ Ministeriernes styrelser beskæftiger sig i høj grad med opgaver, hvor de som oftest er selvkørende. Det gælder også for Transportministeriet. Virkeligheden er dog, at hver en sag kan springe op som et anliggende, der påkalder eller tiltvinger sig ministerens, måske regeringens, politiske opmærksomhed. Det er minister- og regeringsstyrets kerne, og det er her, departementet træder ind som indbygget politisk støddæmper i potentielt betændte sager, hierarkisk overvågningsinstans og formidler af politisk-faglig rådgivning til minister og regering.

Roller med forskelligt fokus

Departementerne har funktioner, der på en og samme tid er rettet mod minister og regering og mod de underordnede styrelser. I den første relation står de bi med råd og dåd, som letter ministerens tilværelse som medlem af regeringen og parlamentarisk ansvarlig over for Folketinget samt skåner hende som den latente skydeskive, hun bestandigt udgør for sagsøgende medier. I den anden relation overvåger de, at styrelser gør deres til at føre ministerens og regeringens politik ud i livet, sådan som den har fundet sin form i love, bevillinger, politiske aftaler samt i de politiske udmeldinger, som den siddende minister kommer med på egne eller regeringens vegne.

Styrelserne er derimod administrative myndigheder, hvis

primære opgave er at omsætte besluttet politik til leveret politik. Deres stærkt specialiserede indsigt gør, at de også arbejder som underleverandører til det policyarbejde, som er forankret i departementerne. Samtidig er grænsen mellem de politisk fokuserede departementer og de gennemførelsesfokuserede styrelser porøs. Departementet – og ministeren – kan trække sager op fra styrelserne, hvis de har politisk relevans, og de kan tilsvarende skubbe sager væk fra departementet og ministeren, hvis deres tekniske kompleksitet tilsiger det, og især hvis det er politisk opportunt at lade dem finde deres løsning i uformel armslængde fra den politiske ledelse.

Det er en kompleks arbejdsdeling. Departementschefen har dobbeltrollen som ministerens fortrolige højrehånd og administrativ chef for det samlede ministerium samt for styrelsescheferne. De sidste er de chefer, der inden for hver deres specialiserede felt sørger for, at ministerens og regeringens politik bliver leveret og efterlevet. Tabel 7 viser, hvordan opgaveprofilen for de to typer af topchefer tager sig ud, samt hvordan de hver især vægter deres opgaver over for hinanden. Grundlaget er vores undersøgelse, hvor alle departements- og styrelseschefer i foråret 2025 blev bedt om at skønne over, hvor vigtige en række ret specificerede opgavetyper set over året som helhed er for varetagelsen af deres arbejde. En tilsvarende undersøgelse med samme spørgeskema blev som nævnt gennemført i foråret 2015.⁶⁴ De tal, der er rapporteret i tabel 6, er gennemsnitstal, og da ministerierne og styrelserne indbyrdes er ret forskellige, er der en betydelig variation i vægtningen af de enkelte opgavekategorier. Det gjaldt i begge år.

Departements- og styrelseschefer har et helt forskelligt fokus. Departementscheferne har i meget høj grad deres opmærksomhed rettet mod ministeren, styrelsescheferne mod ledelse og koordination inden for styrelsens opgavefelt. Samtidig er opgavevægtningen tæt på at være identisk for 2015 og 2025.

**Tabel 7. Departements- og styrelseschefer
gennemsnitlige relative vægtning af deres opgaver i
%, 2015 og 2025**

	<u>DEPARTEMENTSCHEFER</u>		<u>STYRELSESCHEFER</u>	
<u>OPGAVE</u>	2015	2025	2015	2025
Politisk rådgivning af ministeren	59,3	61,5		
<u>Heraf i forhold til</u>				
- arbejdet i Folketinget og regeringen samt forhandlinger med interesseorganisationer og i EU	39,0	43,7	Bidrag til rådgivning af ministeren og i relation til arbejdet i Folketinget	Bidrag til rådgivning af ministeren og i relation til arbejdet i Folketinget
- politiske følgegrupper og forligskredse i forbindelse med gennemførelse af lovgivningen	6,5	5,7	9,9	10,3
- administrativ gennemførelse	4,9	5,4		
- mediesager	8,9	6,7	7,4	7,2
Ledelse og koordination	38,1	34,4	68,0	72,0
<u>Heraf i forhold til</u>				
- politikudvikling	13,8	12,0	8,6	8,3
- administrativ gennemførelse	8,0	5,1	30,0	29,1
- drift og organisation	16,3	13,6	29,5	34,6
- EU- og andre internationale sager	1,7	3,7	8,2	6,1
Andre sager	0,7	2,7	6,4	4,5
N = 100 %	16	20	39	51

Note: Departements- og styrelseschefer blev bedt om følgende: "Lav en relativ vægtning af de arbejdsopgaver, som er knyttet til din stilling. Angiv dit procentvise skøn over, hvor vigtige de enkelte opgavetyper er for din varetagelse af din stilling i gennemsnit over året. Samlet skal vægtningen summere til 100 %". Tabellens opgavekategorier er identiske med kategorierne i spørgeskemaer udsendt til samtlige departements- og styrelseschefer i 2015 og 2025. Kilde: Survey med samtlige departements- og styrelseschefer gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen februar-marts 2025

Det tunge opgavekompleks for departementscheferne er politisk rådgivning af deres ministre. De vægter det nu som før til +/- 60 % i deres samlede portefølje. Det er arbejdet i regeringen og Folketinget, der dominerer her. Hverken koordination af og deltagelse i forhandlinger med interesseorganisationer eller forhandlinger og møder i EU og andre internationale fora vejer tungt på øverste administrative og politiske niveau. Aftale- og forligsparlamentarismen er dernæst synlig i billedet. Departementschefernes bistand og rådgivning af ministeren i relation til arbejdet i politiske følgegrupper og forligskredse er på niveau med tilsvarende politiske rådgivningsopgaver i relation til den administrative gennemførelse af ministeriets politik i almindelighed. Departementschefrolens indhold er således i meget høj grad defineret af øjeblikkets politiske dagsorden og ministerens og hendes ressorts placering herpå.⁶⁵

Styrelsescheferne bidrager derimod kun i begrænset og da indirekte omfang til den politiske rådgivning af ministre. Deres opgave er ledelse og koordination inden for styrelsens eget område med vægt på administrativ gennemførelse af politikken – en opgave med beskeden vægt i departementschefernes portefølje. I det omfang de beskæftiger sig med ledelse og koordination, handler det om dels politikudvikling, dels ministeriets drift og organisation.

EU-opgaverne

EU spiller nu om dage en rolle som lovgiver og reguleringsmyndighed. Det er opgaver, som EU's institutioner løser i tæt samspil med medlemslandenes regeringer og forvaltninger. Der er stor forskel på, hvilken vægt EU-lovgivningen og -reguleringen har på de enkelte politikområder. Det spænder fra så godt som ingenting til rigtigt meget. Forhandlinger og møder i EU-regi er som nævnt beskeden vægtede opgaver for de ministerielle topchefer. Den vægtning går igen, når det kommer til national EU- og anden forvaltning relateret til internationalt samarbejde, f.eks. Danmarks deltagelse i opgaver knyttet til

Ukrainestøtten. Det væsentlige er, at det nu som før først og fremmest er en styrelsesopgave, og i det omfang den øverste administrative ledelse er involveret, er det styrelsescheferne.

Det gør hverken EU- eller andre internationale opgaver ubetydelige. Danmark er tæt vævet ind i et institutionaliseret europæisk og internationalt samarbejde. Det er imidlertid hverdagspolitik, som normalt savner politisk væsentlighed, og den splitter ganske enkelt kun i beskedent omfang partierne og andre politiske aktører. Det hindrer ikke, at det er sager med stor saglig vægt og samfundsmæssig betydning. Det gør blot, at de EU-relaterede og andre internationale opgaver i fagministerierne er forankret på forholdsvis lavt administrativt niveau og er tæt integreret med løsningen af nationale opgaver. Det er et praktisk betonet samarbejde, som kun undtagelsesvis lægger beslag på ministrenes og regeringens opmærksomhed. Som arbejdsdelingen er i centraladministrationen, er det dermed også en opgave, som kun i begrænset omfang lægger beslag på departementschefernes opmærksomhed.⁶⁶ Den politiske dagsorden kan imidlertid svinge fra det ene øjeblik til det andet, sådan som det skete med udbruddet af Ukrainekrigen og med Trump-administrationens pludselige interesse for Grønland, og så er sagen en ganske anden. Så rykker de internationale sager højt op på den regeringspolitiske og parlamentariske dagsorden, og de rykker også helt ind i kernen af den centraladministrative opgaveløsning.⁶⁷

Det klassiske ideal for arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser hvilede på en sontring mellem politik, som var et departementalt domæne, og administration, som var en styrelsesopgave. Det billede, der er tegnet af arbejdsdelingen i centraladministrationen og af de ministerielle topchefer forskellige fokus, viser en nutidig og nok så kompleks sontring mellem politik og administration, hvor departementer og styrelser har hver deres funktioner i en politisk ledet ministeriel forvaltning. Ministrene troner som politiske forvaltningschefer og bliver i den egenskab betjent af et politisk departement ledet af og bemandet med professionelle

embedsfolk, der fortsætter i deres stillinger ved regerings- og ministerskifter.⁶⁸ Det samme gælder styrelsernes chefer og medarbejdere, og de er i høj grad genstand for politisk ledelse, styring og overvågning formidlet af departementernes embedsfolk. Deres virksomhed er på den måde integreret i regeringspyramiden, og organiseringen hviler på den klare forudsætning, at ledelse og medarbejdere i styrelserne løser opgaver, som forudsætter lydhørhed over for ministre og regering. Men ledelsen i styrelserne er ikke direkte og stærkt involveret i den politiske bistand og rådgivning af ministre og regering.

Politisk kvalitetssikring

Regeringens ministre bærer den demokratiske legitimitet ind i centraladministrationen. De kan sætte den retning, de vil. De kan inden for lovens og finanslovens rammer disponere og prioritere, som de vil. De kan også tilrettelægge ministeriets og på det overordnede niveau regeringens virksomhed, som de finder det hensigtsmæssigt for gennemførelsen af deres politiske program og for håndteringen af de små og større sager, som kommer op. For at gøre det helt klart, så kan de i alle disse sammenhænge altså legitimt skele til, at de på et tidspunkt, som de til dels selv bestemmer, skal møde vælgerne igen.

Det giver stor frihed, så længe regeringen kan mønstre et flertal. Ressourcerne er dog knappe, hvad enten man regner i penge, mandskab, tid eller pålidelig information. Det rejser spørgsmålet om forholdet mellem mål og midler og mellem politisk forhåndsdeklarerede forventninger til bestemte politiske tiltag og efterfølgende deres konstaterede effekter. Det rejser også spørgsmålet om ministrenes og regeringens samspil med Folketinget, for i et parlamentarisk system som det danske er regeringen ingenting, hvis den har et flertal imod sig, og omvendt er Folketinget ilde stedt, hvis det ikke får retvisende information fra regeringens ministre. Folketinget har i praksis ingen selvstændig analysekapacitet.

Det stiller krav om en politisk kvalitetssikring af de beslutninger, som ministre og regering træffer. Det er en opgave for ministeriernes embedsfolk. I kravet ligger to ting. De skal levere en bistand og rådgivning, som bidrager til at fremme ministerens og regeringens generelle politiske program såvel som deres konkrete politiske initiativer. De skal tillige bistå og rådgive ministeren og regeringen på en sådan måde, at de ikke med deres beslutninger belaster sig selv med et politisk eller endog retligt ansvar.

KODEX VII er også en vejledning i, hvordan ministeriernes embedsfolk kan løse denne politiske kvalitetssikringsopgave. Der er således en principiel forventning om, at offentlig politik bliver til på et oplyst grundlag. Det forudsætter en faglig kvalitetssikring af ministrenes og regeringens politiske beslutninger, og i forlængelse heraf er der en forventning om, at ministeriernes embedsfolk er garanter for den. Det placerer embedsfolkene i et helt særligt dilemma, fordi de på en og samme tid skal være politisk lydhøre over for deres respektive ministre og regeringen og levere information og analyser, som understøtter deres politiske tiltag. Men denne information og disse analyser skal altså også være fagligt sobre.

Det rejser et spørgsmål om karakteren af og kravene til den faglige rådgivning, som embedsfolkene leverer til deres ministre og regeringen. Hvad ligger der i den, og hvordan balancerer man den specialiserede faglighed over for den begrænsning, som folkestyrets ministerstyre sætter for den? Det demokratisk forankrede ministerstyre gør for det første, at "den faglige rådgivning og bistand aldrig i sig selv [vil] fastlægge en bestemt politik".⁶⁹ Det gør for det andet, at "den faglige og den politisk-taktiske rådgivning ofte vil være blandet sammen med hinanden" på samme måde "som det varme og det kolde vand, der ikke lader sig skille fra hinanden, når det først har passeret blandingsbatteriet". Beskrivelsen er en tidligere central departementschef, og den giver den dag i dag et præcist indtryk af, hvad der foregår i den del af den politisk-administrative beslutningsproces.⁷⁰

Den faglige rådgivning er altså fyldt med særdeles reelle afvejninger og balancepunkter, som konfronterer politikerne i regeringen og Folketinget, og som embedsfolkene selv møder. Bo Smith-udvalget gjorde det for 10 år siden klart, hvad det drejer sig om, som det ses i boks 3, og vi kan ikke formulere det bedre.⁷¹

Vignetanalysen i kapitel 3 viste, at ministeriernes embedsfolk praktiserer et større fortolkningsrum, når de bliver bedt om at rådgive eller bidrage til rådgivning af ministeren i sager, som involverer fagligheden, end når de sidder med sager, der aktualiserer pligten til lovmæssig forvaltning. Når juraen er i spil, oplever de med andre ord grænserne for politisk lydhørhed som snævrere, end når det omhandler andre fagligheder (fødevarefaglige, klima- og miljøfaglige, pædagogiske, sundhedsfaglige, økonomiske mv.). Men analysen viste også, at der var variation blandt embedsfolk med forskellig uddannelsesbaggrund, varierende hierarkisk placering og med ansættelse i henholdsvis de ministernære departementer og de specialiserede styrelser. Kapitel 3 viste yderligere, at embedsfolkenes opmærksomhed på den faglige rådgivnings dilemmafyldte karakter var mere udtalt i 2025 end i 2015. En større andel af dem ville i dag gøre deres overordnede og derigennem ministeren opmærksom på fagligt diskutabelt og måske endda tvivlsomme valg.

Den dilemmafyldte faglighed beror ikke kun på den svære balance mellem ministrenes og regeringens legitime adkomst til inden for lovens rammer at beslutte, hvad de kan opnå til slutning til. Den beror også på, at den faglighed, som embedsfolkene trækker på, er stærkt differentieret. Vi sondrer her mellem følgende:

- *Uddannelsesfagligheden*, der er den faglige indsigt og viden, som embedsfolk bringer ind i centraladministrationen gennem deres videregående uddannelse.
- *Procesfagligheden*, der er den indsigt i forvaltning

gens, regeringsapparatets, Folketingets og det omgivende politiske systems virkemåde, som embedsfolk er i besiddelse af gennem deres uddannelse og de erfaringer, de har opbygget.

- *Ressortfagligheden*, der er den indsigt, som embedsfolk opbygger gennem ansættelse på et bestemt politisk sagområde over tid.

Boks 3. Balancepunkter i ministeriernes faglige rådgivning

- Politikerne er afhængige af embedsmændenes faglige rådgivning, men hvordan sikrer de sig, at embedsmændene i læ af deres faglighed ikke udnytter muligheden for at fremme egne foretrukne projekter eller varetage egne bevillings- og ressortmæssige interesser?
- Politikerne nyder som de eneste demokratisk legitimitet til at træffe beslutninger af stor rækkevidde, men er der behov for større åbenhed om beslutningsgrundlaget og en faglig 'modmagt', som kan modvirke, at der træffes beslutninger mod bedre faglig viden?
- Placerer embedsmændenes lydhørhedsforpligtelse kombineret med de karrieremæssige tilskyndelser, som de står over for under udførelsen af deres arbejde, dem i situationer, hvor de kompromitterer faglighedskravet, uanset hvor bredspektret det måtte være?
- Kan man udvikle institutionelle mekanismer, som enten etablerer effektive tilskyndelser til, at embedsmændene i deres rådgivning respekterer relevant faglig indsigt, eller at der i sager af særlig rækkevidde etableres et korrektiv til eller et tjek på embedsmændenes faglige rådgivning?
- Nyder embedsværket og forvaltningen tillid og troværdighed hos politikerne, i befolkningen og i erhvervslivet?

Kilde: Bo Smith-udvalget 2015: 121

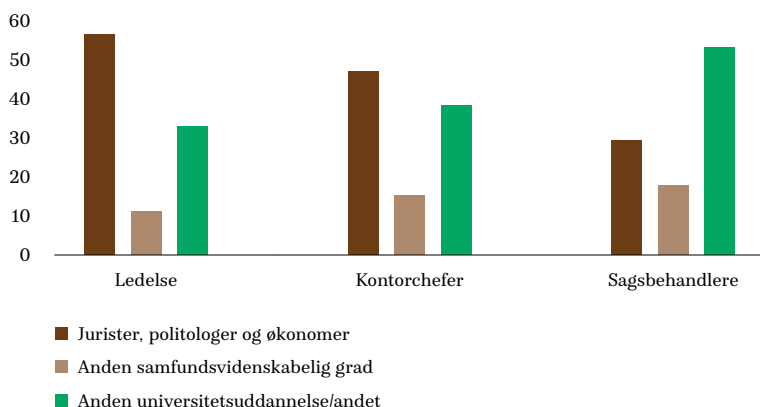
Uddannelsesfagligheden er umådeligt sammensat. Der er variation mellem departementer og styrelser, og der er variation mellem de hierarkiske niveauer. I denne variation er der en grundlæggende sontring mellem ministeriernes generalister, f.eks. jurister, politologer og økonomer, og deres

specialister, dvs. embedsfolk med anden videregående uddannelse, f.eks. dyrlæger, ingeniører, læger, officerer mv. Departementerne er generalistdominerede, som det ses i figuren i webbilag G. Det er tilmed sådan, at en gruppe af generalister, nemlig politologerne, i ganske høj grad beklæder poster på det øverste ledelsesniveau i departementerne. De udgør også den relativt største gruppe på kontorchef- og sagsbehandler-niveau.

Det er helt forskelligt fra styrelserne. Den uddannelsesmæssige sammensætning er, som figur 4 viser, grundlæggende anderledes. Der er stærk hierarkisk differentiering, hvor embedsfolk med klassisk generalistbaggrund dominerer på det øverste ledelsesniveau. På sagsbehandler-niveau er det derimod specialisterne med anden videregående uddannelse eller etats- og etatslignende baggrund.

Det er et øjebliksbillede af status i 2025 for departementerne og de styrelser, som er omfattet af denne analyse. Den skal imidlertid ses i sammenhæng med en langsigtet udvikling, hvor styrelserne gradvist har mistet deres historiske særpræg.⁷² Styrelserne er ganske vist fortsat i høj grad bemandede med specialister, men disse indgår i dag i generalistdominerede organisationer, hvor den øverste ledelse har en klassisk generalistbaggrund tillige med forudgående departemental karriere. Det er yderligere sådan, at styrelseschefer, som historisk var 'fagfolk', dvs. specialister inden for styrelsens opgaveområde, nu er afløst af generalister, der tidligere i karrieren gerne har gjort tjeneste i Finansministeriets og Justitsministeriets departementer.

Figur 4. Uddannelse og hierarkisk niveau i styrelserne



Note: N (antal svar) = 6.279 (Ledelse = 127/ Kontorchefer = 471/ Sagsbehandlere = 5.681). Ledelse: chefer over kontorchefniveau; Kontorchefer: kontor- og enhedschefer; Sagsbehandlere: medarbejdere under kontorchefniveau med videregående uddannelse. Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Den foreløbige konklusion er, at der i nutidens personale- og forfremmelsespolitik er et tæt samspil mellem uddannelses- og procesfagligheden. Det indebærer, at stillinger på øverste og mellemste ledelsesniveau i vidt omfang er besat med generalister, først og fremmest jurister og politologer. De har gennem deres universitetsuddannelse et fokus på retlige, forvaltningsmæssige og politiske processer. Dette fokus er yderligere skærpet gennem karrierer, der i hvert fald for de øverste chefers vedkommende er indledt i de ministernære og ofte tværgående departementer. I de seneste årtier er forudgående ansættelse i Finansministeriet, Justitsministeriet og til dels Statsministeriet blevet noget nær en forudsætning for advancement til stillinger som departements- og styrelseschef i andre ministerier.⁷³ Når disse embedsfolk avancerer – også til chefstillinger i styrelserne – indgår denne procesfaglighed

i deres CV, og den giver dem erfaringer og kompetencer, som letter deres orientering i Slotsholmens politisk-administrative terræn.

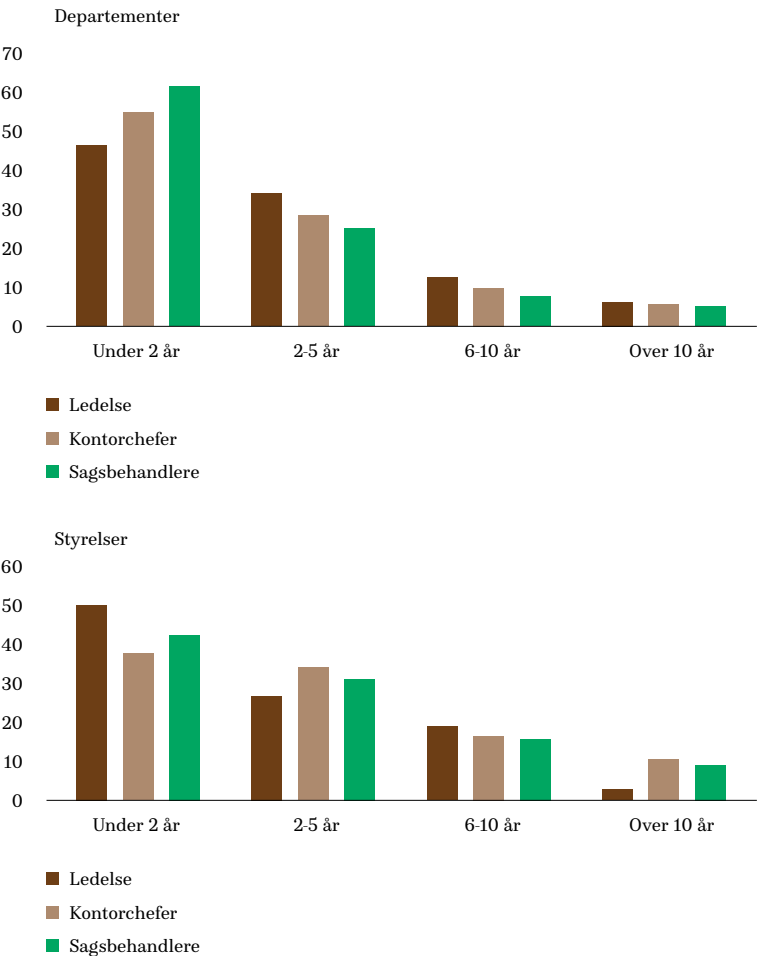
Faglighedens tredje dimension knytter sig til embedsfolkenes ressortfaglighed, dvs. til deres fortrolighed med det politiske sagområde, som de arbejder med. Der er i praksis ingen embedsfolk, som gennem deres grunduddannelse har erhvervet et relevant og indgående ressortkendskab. Det er en kvalifikation, som de opbygger gennem deres arbejde inden for det konkrete felt. Derfor er ancienniteten i embedsfolkenes nuværende stilling et relevant mål på ressortfagligheden. Deres anciennitet inden for centraladministrationen siger derimod noget om deres generelle erfaringer som ministerielle embedsfolk, dvs. deres procesfaglighed, samt om, i hvilket omfang de har erfaringer uden for den ministerielle verden. Figuren i webbilag H belyser det generelt for centraladministrationen.

Der tegner sig et uhyre klart mønster. Embedsfolkenes stillingsanciennitet er gennemsnitligt lav. Knap halvdelen har arbejdet i nuværende stilling i mindre end to år, tre fjerdedele i mindre end fem år. Deres baggrund er imidlertid klart ministeriel. Over halvdelen af dem har mere end fem års anciennitet i et departement eller en styrelse. Det indikerer dels eksistensen af et lukket ministerielt arbejdsmarked og dels en høj grad af mobilitet mellem forskellige stillinger i centraladministrationen.⁷⁴

Det billede får flere og relevante facetter, når embedsfolkenes hierarkiske niveau og deres ansættelse i henholdsvis departementer og styrelser indgår i analysen. Det viser figur 5, og der er i den sammenhæng tre iøjnefaldende iagttagelser.

Den første er besættelsen af posterne på øverste ledelsesniveau. Her ligner departementer og styrelser hinanden. Halvdelen af de øverste chefer har beklædt deres poster i mindre end to år, og omkring tre fjerdedele i højst fem år. Det er altså et mobilt ledelseslag, der minder meget lidt om den klassiske ministerielle tjenestemand.

Figur 5. Anciennitet i nuværende stilling og hierarkisk niveau i departementer og styrelser, 2025



Note: N (antal svar) = 7.736 (Departementer = 2.201/ Styrelser = 5.535). Kilde: Survey med embedsfolk i alle departementer og udvalgte styrelser gennemført af Niels Opstrup og Jørgen Grønnegård Christensen i februar-marts 2025

Den anden sammenhæng knytter sig til mellemlederniveauet med kontor- og enhedschefer. Mere end 55 % af de departementale kontorchefer har siddet i deres nuværende stilling i mindre end to år, og knap en tredjedel i to til fem år. Der er altså i departementerne en meget hurtig udskiftning på posterne som mellemledere, og det svækker ressortfagligheden.

Endelig er der forskellen mellem departementer og styrelser. Nok ligner de hinanden på øverste ledelsesniveau, men på kontorchef- og sagsbehandlerniveau træder forskellen mellem stærkt mobile departementer og mere stabile styrelser frem. Departementerne har et stort kontingent af sagsbehandlere, hvor 62 % har siddet i deres nuværende stilling i mindre end to år. Styrelserne har derimod en højere andel af kontorchefer og sagsbehandlere, hvor ca. 25 % har mere end 5 års anciennitet. Departementer og styrelser adskiller sig altså tydeligt her. Den lave stillingsanciennitet hos ministeriernes embedsfolk svækker sandsynligvis også ressortfagligheden.

Det generelle billede er altså, at embedsfolkenes anciennitet i nuværende stilling generelt er lav, særligt hos chefer på øverste og mellemste niveau. Det tolker vi som en indikation af, at centraladministrationens embedsfolk generelt har en forholdsvis lav ressortfaglighed. Men der er forskel på departementer og styrelser, idet procesfagligheden i høj grad dominerer i departementerne, mens ressortfagligheden dominerer i styrelserne.

En organisation, der spiller sammen

Centraladministrationen fungerer inden for en normativ ramme, som finder sit udtryk i den demokratiske retsstat og det parlamentariske demokrati. Det placerer forvaltningen og dens embedsfolk i en situation, som demokratisk forpligter til lydhørhed over for regeringen, retsstatsligt til lovmæssighed samt sandfærdighed og sober faglighed i den politiske bistand og rådgivning.

Kapitel 3 og 4 har vist, hvordan nutidig praksis tager sig

ud. Der er et forholdsvis veldefineret sæt af normative krav og principper, som ministeriernes embedsfolk i vidt omfang angiver at være bekendt med. Det er samtidig normer og principper, som de angiveligt respekterer i deres adfærdsmæssige intentioner. Der er tilmed indikation for, at deres bevidsthed om de pligter, der påhviler dem, er mere veludviklet i dag end for ca. 10 år siden. I deres bevidsthed ligger også en gennemgående sondring mellem restriktioner af retlig karakter og restriktioner, som tager form af normative idealer om faglighed og sandhed. Den politiske lydhørhed har et mindre spillerum, når lovmæssigheden er i spil, men selv her er der ikke altid nogen facitliste for det rette råd til en handlingsorienteret politisk ledelse.

Det tegner billedet af en centraladministration med en stærk enhedskultur. Men det er et billede fyldt med nuancer, som viser, hvor kompleks den ministerielle organisation er. Der hersker således en høj grad af organisatorisk komplementaritet inden for centraladministrationen, hvor de forskellige enheder, hierarkiske niveauer og faglige kompetencer supplerer hinanden. Den kommer til udtryk gennem arbejdsdelingen mellem de minister- og regeringsnære departementer og de specialiserede og driftsfokuserede styrelser. Men den kommer også til udtryk gennem embedsfolkenes forskellige uddannelser og hierarkiske placering. Der er en klar tendens til, at jurister og politologer med en stærk procesfaglighed besætter stillinger på ledelsesniveau i ikke bare departementerne, men også i styrelserne. Der er en lige så klar tendens til, at ressortfagligheden i styrelserne er svag.

Sondringen mellem henholdsvis retligt forankrede krav til lovmæssighed og de krav, som knytter sig til faglighed og sandfærdighed, er netop central i en demokratisk retsstat. Analysens klare konklusion er, at departementerne og deres ledelse har en høj grad af opmærksomhed på de grænser, som lovmæssigheden sætter for ministrenes og regeringens politiske råderum, mens de er tilbøjelige til at acceptere politikens primat, når det handler om faglighed og sandfærdighed.

Kapitel 5

Folkestyrets instrument

Vores afsæt for analysen af centraladministrationens rolle i folkestyret var tre overordnede spørgsmål:

- Hvad er der sket med centraladministrationen i politisk-demokratisk perspektiv i de 25-30 år, der er gået siden den første magtudredning?
- Hvad er kræfterne bag den ret voldsomme udvikling, der faktisk har været?
- Styrker eller svækker udviklingen det parlamentariske folkestyre, som historisk og grundlovsmæssigt er den danske styreform?

Med de tre spørgsmål placerer vi vores bidrag til Magtudredningen 2.0 inden for en demokratiopfattelse, som lægger vægten på "de institutioner, der anses for kernen i demokratiet". Det er en klassisk demokratiopfattelse. En mere "omfattende forståelse af demokratiet [...] går ud over de formelle demokratiske institutioner" og bruges i et andet bidrag i Magtudredningen 2.0.⁷⁵ Den brede forståelse er nødvendig, når det drejer sig om at analysere og vurdere folkestyrets helhedstilstand. Men netop forvaltningen og herunder centraladministrationen er placeret inde i midten af de institutioner, som udgør den formelle kerne i folkestyrets kollektive beslutningssystem. Egentlig er forvaltningen folkestyrets ikke-demokratiske komponent. Den er det instrument, som folkestyrets repræsentative institutioner, Folketinget, ministrene og re-

geringen, må støtte sig til, når de forbereder og træffer politiske beslutninger, som de i samspil med forvaltningen skal udmønte i leveret politik. I kraft af parlamentarismen og ministerstyret fungerer det sådan, at centraladministrationens professionelle embedsfolk arbejder på vegne af ministrene og regeringen, som politisk står til ansvar over for Folketinget. Det, der til syvende og sidst definerer forvaltningens demokratiske kvalitet, er altså dens evne til at realisere den politik, som regeringen fører, under respekt for de normer og værdier, der gælder i et parlamentarisk folkestyre og en demokratisk retsstat.

På det principielle, dvs. forfatningsmæssige, plan er det en stabil ramme, der ikke har ændret sig afgørende siden parlamentarismens indførelse i 1901. På det praktiske plan er det anderledes. Det gælder også, når man anlægger et forholdsvis kort perspektiv, som rækker tilbage til årtusindeskiftet. Vi kan da fastslå, at forvaltningen eller rettere sagt regeringsapparatet i dag står stærkere end i sidste århundrede. I det ligger tre ting: en større offentlig sektor og en tættere statslig regulering, hvor mere er overladt til regeringen, ministrene og deres embedsfolk; en styrkelse af regeringen i forhold til ministrene og deres embedsapparat gennem etableringen af stærke koordinationsfora og -procedurer på regeringsniveau og omkring de centrale ministerier; og endelig udviklingen af aftaleparlamentarismen, hvor ny politik bliver til i form af aftaler mellem regeringen og partierne, som Folketinget efterfølgende ratificerer, og hvis implementering er henlagt til forligskredsene og de berørte parter i samspil med ministrene, ministeriernes departementer og deres styrelser.

Udviklingen har været regeringsdrevet, og 2001 fremstår som skæringsåret. Fogh Rasmussen-regeringens reform af regeringskoordinationen bryder med fortiden og lægger samtidig et spor ud, som bliver fulgt den dag i dag. Det er sådan, det tager sig ud i et tilbageblik, men der er i virkeligheden tale om en udvikling, der var undervejs forinden, og som er fortsat siden og tydeliggjort gennem de næste 25 års beslutninger

og politisk-administrative praksis. Sat på spidsen er det en udvikling, der betoner politikken og dermed demokratiets primat over for bureaukratiet.

Dermed er alt, som det skal være, og bedre, end det var? Hvis det var så enkelt, var svaret på vores tredje spørgsmål givet. Men for at kunne vurdere det afsøger vi de sprækker, der er i den måde, som samspillet mellem politik og forvaltning foregår på.

Vide rammer

Forvaltningen er folkestyrets instrument. Det gælder også centraladministrationen med ministeriernes departementer og styrelser. De og deres embedsfolk er underlagt ministerstyret og dermed politisk ledelse. Den sidste står til ansvar over for Folketinget, hvilket er den forfatningsmæssige garant for, at vi ikke får et autoritært og/eller teknokratisk styre.

Centraladministrationens fornemste opgave er at hjælpe regeringen og ministrene med at forme deres politik samt sikre, at den bliver omsat til leveret politik. Det sker inden for en ramme, som giver regeringen og de enkelte ministre stor frihed til at indrette sig, som de finder det hensigtsmæssigt i forhold at realisere politikken. Det er en frihed, som bliver brugt. Det viser de hyppige oprettelser og nedlæggelser af ministerier. Det samme viser ændringerne i tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet, som styrker regeringen og regeringsledelsen og dermed den politiske ledelse i forhold til det store og professionelle administrative apparat, som centraladministrationen udgør. Styrkelsen kommer særligt til udtryk gennem en mere fremtrædende position for de tværgående ministre og deres ministerier, Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, og en styrkelse af koordinationen på regeringsniveau i form af faste udvalg med formaliserede arbejdsgange, Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget, eller midlertidige udvalg, der håndterer politisk store og presserende sager.

Det er dog kun en lille del af de sager og problemer, som ministrene og deres ministerier skal tage sig af, der finder de-

res afgørelse på øverste politiske niveau i regeringen. Langt de fleste sager slutter i ministerierne. Nogle når ministrene, men flertallet bliver afgjort af embedsfolk i ministeriernes departementer og styrelser. De kan sagtens have en politisk karakter. Deri ligger, at der i præmisserne for deres afgørelser indgår en ubundet overvejelse af, hvad man vil politisk, og også en afvejning af, hvem man med beslutningen vil tilgode-se. Det kræver lydhørhed og indlevelse hos embedsfolkene, for de skal nå en politisk acceptabel konklusion, hvad enten de selv træffer afgørelsen eller rådgiver minister og regering om, hvordan den bør se ud givet situationen og regeringens linje. Andre afgørelser giver dog ingen plads til politik, fordi de er lovbundne, eller fordi de er normeret af tekniske standarder, f.eks. ingeniørfaglige, lægevidenskabelige, veterinære, som forvaltningen og dens politiske principaler helt enkelt respekterer.

Rummelige dyder

Der er altså visse rammer for, hvad embedsfolk skal, må og ikke må. De er indbygget i den demokratiske retsstat, hvor den politiske ledelse er garanten for forvaltningens demokratiske legitimitet, og hvor retsstaten sætter processuelle og materielle grænser for, hvad forvaltningens politiske og administrative led må. Man kunne tro, at det var et forfatningsmæssigt eller lovgivningsmæssigt anliggende. Det er det såmænd også, men kun for de yderste og meget vide rammer. Man kunne også tro, at det skærmede mod fejl begået af ministre og embedsfolk eller dem begge i forening. Det gør det også, men der sker – uundgåeligt – fejl, som kan være politisk og/eller retligt ansvarspådragende. Hvor mange og hvor ofte kan ingen sige, men lejlighedsvis kommer de frem og bliver forfulgt, og ”selve det at iværksætte en omfattende dommerledet undersøgelse [er] blevet en særlig politikform”.⁷⁶ Det er dog ikke udslag ”af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest af en politisk proces, hvor spørgsmålet om

Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står centralt”.⁷⁷

Der er dermed politik i det. Det er der også i rammesætningen af embedsfolks rådgivning af ministre og regering. For udgangspunktet er og bliver forvaltningens instrumentelle rolle, når det gælder omsætningen af regeringens og ministrenes erklærede politik til leveret politik. Det fordrer politisk lydhørhed og evnen til at leve sig ind i den siddende regerings ønsker hos embedsfolk, der fortsætter i tjenesten fra den ene til den anden regering, og som er trænet i integreret faglig og politisk rådgivning. Det accepteres af såvel politikere som embedsfolk, og som en jurist har udtrykt det, er det:

netop integrationen i rådgivningen, der gør rådgivningen værdifuld for ministeren. Den mere fritstående og fagligt svagere funderede politiske rådgivning, som et lag af politiske rådgivere vil kunne bidrage med – i stil med den, der i dag ydes af de mere avancerede særlige rådgivere i de danske ministerier – vil, lige så lidt som en rent faglig rådgivning uden sans for den politiske virkelighed, kunne opfylde en ministers behov.⁷⁸

Der er samtidig grænser. Embedsfolk skal rådgive og handle lovmæssigt og gribe ind, hvis en minister eller regerings dispositioner hviler på et usikkert lovmæssigt grundlag. Embedsfolk skal tilsvarende bidrage med sober faglig rådgivning og selv træffe beslutninger, som respekterer den. Endelig er der en pligt til at tale sandt, hvad enten man taler på egne vegne eller rådgiver den politiske ledelse om, hvordan den kommunikerer et politisk budskab til Folketinget, hvis handlingsgrundlag i høj grad beror på oplysninger fra ministrene.

Det er pligter, som går igen i de vestlige demokratier, og det er samtidig embedsmandspligter, som har været holdt i hævd siden det parlamentariske demokratis fødsel i starten af det 20. århundrede. Det nye danske er, at de er sat på tryk

i form af *KODEX VII*. Det sætter lovmæssigheden, fagligheden og sandheden op imod embedsfolkenes pligt til politisk lyd-
hørhed.

Balancen er dog ikke helt så let at holde i praksis:

- Embedsfolk står i et dilemma, når udtrykkelige eller underforståede politiske intentioner sætter lydhørheden op mod de grænser, som de andre dyder og pligter fastlægger.
- Der er forskel på at rådgive om ny og revideret politik og at rådgive om gennemførelsen af allerede besluttet politik lagt ned i love og bevillinger.
- Der er forskel på dyderne. Lovmæssigheden er retligt bindende, og det forpligter. Fagligheden og sandhedspligten levner mere plads til politik – og også for lovmæssigheden er der plads til afvejning, når lydhørheden støder sammen med juraen.
- Endelig er *KODEX VII* ikke en facitliste, hvor embedsfolk finder det korrekte svar i svære sager. Det vejleder om de afvejsninger, de bør foretage.

Pligterne skal altså omsættes til praksis, og vi har undersøgt, hvordan embedsfolk oplever og forvalter dem. Der tegner sig et mønster, hvor den ministerielle organisation er afgørende. Det er samtidig et mønster, som ligner det, der tegnede sig for 10 år siden. Det, vi har målt, er ikke adfærd, men erklæret adfærd – når dilemmaet skulle opstå.

Den institutionelle faktor

Det stabile mønster viser, hvordan institutionelle faktorer præger håndteringen af den politiske rådgivnings dilemmaer. Deri ligger to ting.

Den ene er et sæt formelle og uformelle normer for korrekt rådgivning gengivet i *KODEX VII*, som ministeriernes embedsfolk gennemgående er bekendte med, og som almin-

deligvis vejleder dem og deres foresatte. Det udelukker ikke situationer, hvor man må spørge, om lydhørheden over for den politiske ledelse gik for langt. Det demonstrerer de sager, der har været, hvor den offentlige og politiske interesse har koncentreret sig om lovligheden og sandfærdigheden snarere end fagligheden. Den anden er, at ministeriernes organisation er indrettet, så arbejdsdeling, arbejdsgange og rollefordeling understøtter en nuanceret rådgivning.

Mønstret er komplekst, men entydigt. Der er forskel på, hvordan embedsfolk ser på pligterne og på de begrænsninger, som de lægger på deres rådgivning. Lovmæssigheden trækker i retning af forsigtighed, hvor embedsfolk trækker i bremsen over for den politiske ledelse. Der er blot forskel på, hvad det er for et retligt problem, der er i spil. Fagligheden og sandhedsplichten trækker derimod alt andet lige i retning af pragmatisk lydhørhed over for den politiske ledelses ønsker. Der er ligeledes forskel på, om det handler om oplæg til ny politik, hvor accepten af regeringens politiske spillerum er større, eller om forvaltning og eksekvering, hvor spillerummet er mindre, og hvor lovmæssigheden har større vægt over for politiske hensyn.

I alle tilfælde kommer den ministerielle organisation ind i billedet. Der er igen et klart, men også konstraintivt mønster. Departementer og styrelser spiller hver deres rolle, når henholdsvis lovmæssigheden og fagligheden skal sikres. Det samme gælder for generalister og specialister, hvor departementer og generalister er mere tilbageholdende end deres specialistkolleger i styrelserne, når lovmæssigheden er i spil. Sidstnævnte er derimod mere tilbageholdende end deres pragmatisk lydhøre kolleger blandt departementernes generalister, når det gælder fagligheden. Endelig er der hierarkiet. Embedsfolk, specielt embedsfolk i departementernes øverste ledelse, optræder i høj grad som moderatorer inden for den minister- og regeringsledede forvaltning. De er parate til at løfte en advarende finger, når ministeren kan komme på kant med lovmæssigheden, mens de betoner politikens forrang,

når fagligheden er i spil. Som erfaringen viser, er det ikke altid nok, og der bliver truffet dispositioner, som er retligt kritisable, eller som viser sig at hvile på præmisser, hvis faglige forankring var skrøbelig.

Det er en differentieret arbejdsdeling og rollesætning. Politologisk tydeliggør den, hvordan der i praksis er sammenhængskraft mellem den ministerielle organisations forskellige komponenter. Den viser også, hvordan den departementale ledelse optræder som sidste led i hierarkiet, der i ministerrådgivningen sætter en høj pris på de politiske omkostninger ved at ignorere retlige bånd på minister- og regeringsstyret. De politiserede departementer optræder på den måde umiddelbart kontraintuitivt som retsstatens garantier. Det kan være et udtryk for ledende embedsfolks dydsirede karakter. Det kan også være deres realistiske erkendelse af, at en anden adfærd er risikabel, både politisk for ministeren og karrieremæssigt for dem selv. Årtiers sager har på det punkt givet dem en anskuelsesundervisning, som i hvert fald for en stund tilskynder dem til at tænke sig om en ekstra gang.

Faglighedens facetter og den politiske sandhed

Fagligheden og sandheden lægger ikke samme bånd på embedsfolks rådgivning som lovmæssigheden. For faglighedens vedkommende er forklaringen faglighedskravets mange facetter. Tænker man på den specialiserede faglighed, som følger af embedsfolkenes vidt forskellige uddannelser og opgaver, så trækker *faglighederne* i mange retninger. Eksempler på det er de omfattende og komplekse tiltag som indsatsen mod landbrugets udledninger, den nye forsvars- og sikkerhedspolitik og de store sundheds- og psykiatire reformer, der alle er politiske reformer søsat i 2024-2025. Deres omfang og kompleksitet gør, at de ikke er dækket af en velafgrænset faglighed. Tag så *ressortfagligheden*, altså en dybtgående fortrolighed i embedsapparatet med velafgrænsede politiske sagområder. Nye karrieremønstre med lavere stillingsanciennitet og større tværministeriel mobilitet truer ressortfagligheden, og for-

fremmelsespolitikken præmierer generalisternes *procesfaglighed*. I folkestyreperspektiv rokker det imidlertid ikke ved, at det er regeringen og ministrene, der afvejer fagligt input over for andre hensyn, herunder hensynet til vælgernes og berørte interessers opbakning. Det er i dansk folkestyre den lydhøre og ikke den neutrale faglighed eller kompetence, der er rådgivningens rationale.

Sandhedspgigten er tilsvarende en kompleks størrelse. Hverken ministre eller embedsfolk må lyve, og kreative embedsfolk må ikke sætte deres ministre eller regeringen i en situation, hvor de skjuler sandheden. Det skete i Christianiasagen, hvor den daværende justitsminister, Morten Bødskov, aflyste Retsudvalgets besøg i fristaden med en begrundelse uden hold i virkeligheden. Hændelsen resulterede i justitsministerens afgang og et efterfølgende udredningsforløb, som blev afsluttet i enstemmighed i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Udvalgets konklusion fastslog, at sandheden har en politisk dimension, og at ministre og embedsfolk derfor skal have det parlamentariske princip in mente, når de informerer Folketinget:

[E]n minister må ikke give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Tingets bedømmelse af sagen. [...] Præsidiets og udvalget ønsker at understrege, at det ovenstående ikke skal forstås som en intention om at begrænse ministrenes adgang til at fremsætte forslag på grundlag af deres egne, frie politiske overvejelser, selv om der måtte foreligge oplysninger af faglig karakter, som synes at tale imod forslaget. [...] [Det er heller ikke] Præsidiets og udvalgets intention at begrænse ministres adgang til at argumentere politisk for deres sager og synspunkter i bemærkninger til forslag, svar på spørgsmål m.v., herunder ved at

fremhæve de forhold, der kan tale for et givet forslag eller på anden måde for ministerens opfattelse.⁷⁹

Bekymringer på folkestyrets vegne

På folkestyrets vegne er vores konklusion grundlæggende positiv og optimistisk. Ministrene og regeringen modtager bistand og rådgivning fra en centraladministration, hvis embedsfolk er politisk lydhøre over for den. Det er og bliver en forudsætning for et fungerende folkestyre, og siger man folkestyre, siger man også politik, som ministeriernes upolitiske embedsfolk er dybt involveret i. Uden centraladministrationen ville hverken regeringen eller Folketinget kunne løse de enorme opgaver, som de har givet sig selv.

Der er dog svagheder, som man bør være opmærksom på, fordi de kan true regeringsførelsens kvalitet. Det handler ikke så meget om de nok så omtalte sager, som uundgåeligt opstår. Derimod er der nogle træk ved regeringsapparatets indretning, som fortjener kritisk opmærksomhed. Nogle af dem følger af den udvikling, som har fundet sted siden årtusindeskiftet, andre har en generel karakter. Nogle af dem er yderligere snævert knyttet til regeringsapparatets og centraladministrationens virkemåde, mens andre vedrører samspillet mellem regeringen og Folketinget.

Problemerne er reelle, men det er svært at finde en løsning og endnu mindre en løsning, der kommer i morgen. Det drejer sig om tempoet og tidspresset i den politiske og afledt heraf den administrative beslutningsproces. Det er et problem, som både politikere og embedsfolk erkender, men spørgsmålet er, hvad en realistisk løsning er. Det drejer sig også om centraliseringen af regeringsarbejdet, som har styrket den politisk-demokratiske ledelse af forvaltningen, men som samtidig indebærer en centralisering af beslutningsprocessen, der slører den ansvarsfordeling, som ligger i ministerstyret.⁸⁰ Den har i nogle kritiske forløb som f.eks. Minksagen ophævet grænsen mellem politisk-faglig rådgivning og den endelige politiske beslutningsfase. Kombineret med tidspres

kan det have fatale konsekvenser for beslutningskvaliteten. Det er for så vidt enkelt at udvikle en formel løsning, men det er langt fra sikkert, at først og fremmest politikerne også kan leve med den, når det situationsbestemte pres kalder på politisk handling her og nu.

Aftaleparlamentarismen fremstår som en af de afgørende ændringer i det parlamentariske system. Der er hverken tale om en institutionel reform eller en reorganisering af regeringsarbejdet og centraladministrationen, men derimod en gradvis og omsiggribende tilpasning af det repræsentative folkestyre til situationer med et højt problempres, mange politiske partier og mindretalsregeringer. Et af kravene til et velfungerende folkestyre er "evnen til at løse samfundsmæssige problemer".⁸¹ Der er ingen dybtgående studier af aftaleparlamentarismen, men en del taler for, at den har udvidet problemløsningskapaciteten i det parlamentariske system. Den har samtidig også sider, som fortjener opmærksomhed og måske bekymring. Klassiske parlamentariske processer er ændret uden diskussion af deres fulde konsekvenser. Aftalerne har i praksis en stærk regulerings- og styringsmæssig status. Det åbner for overvejelser om, hvorvidt der er fundet en demokratisk passende balance mellem uformel politisk regulering og en formel retlig regulering og styring. For den politiske realitet er jo, at aftalerne har en helt anden normerende kraft end lovgivning vedtaget af og bevillinger tiltrådt af Folketinget. Endelig er aftalernes politiske og indholdsmæssige kompleksitet enorm, og det belaster de ministerier, som både bidrager til dem og står for deres politiske og administrative eksekvering.

Der er også problemer, som altid har været der. De har blot fået større vægt i takt med udvidelsen af den offentlige sektor og væksten i den statslige regulering. De problemer knytter sig til både retsstatslige idealer og til effektiviteten i opgaveløsningen, hvad enten det drejer sig om målrealisering eller omkostningseffektivitet. I forhold til retsstatslige idealer er der gennem årene sket en kraftig udbygning af de kontrolinstitutioner, som beskytter borgerne mod staten og

de offentlige myndigheder, men det er øjensynligt sket parallelt med en udvidelse af statens og myndighedernes adkomst til at gribe ind i forhold til borgere og virksomheder.⁸² Hvad effektivitetshensynet angår, er det mere uklart, hvordan det forholder sig. Mål- og især omkostningseffektivitet er normalt ikke 'top of mind' hos politikerne og deres embedsfolk.

De politiske beslutninger, som regering og ministre træffer, og som i høj grad også danner grundlag for partiernes og Folketingets beslutninger, beror på faglig rådgivning fra ministeriernes embedsfolk. Det rejser spørgsmålet om den interne faglige rådgivnings kvalitet. Det er særligt relevant, fordi rådgivningen ikke længere rutinemæssigt bliver understøttet af lov- og politikforberedende udvalg. Det er en meget svær problemstilling, for embedsfagligheden er et begreb med mange dimensioner. Samtidig involverer rigtigt mange og specielt de store og mere vidtrækkende reformer mange fagligheder i betydningen uddannelsesfaglighed. Samtidig overskrider de ofte grænserne mellem ministerierne og involverer derfor en mangesidet ressortfaglighed. Dertil kommer også, at den endelige beslutning sker efter en politisk prioritering af mange hensyn. Et af de helt vigtige er hensynet til at opnå en sådan folkelig og interesselæst tilslutning, at beslutningen bliver accepteret som legitim, og at den i forlængelse heraf ikke undergraver regeringens vælgermæssige fundament.

De sidste hensyn skaber risiko for, at man politisk træffer vidtrækkende beslutninger, hvor der ikke foreligger et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det kan være med hensyn til problemanalysen, de forventede konsekvenser og de omkostninger, som beslutningen udløser. Det er et problem, som ikke lader sig løse gennem interne administrative reformer. Man skal snarere etablere institutionelle mekanismer uden for regeringsapparatet og centraladministrationen. Det er i et vist omfang også sket i praksis. Således har Det Økonomiske Råd og Klimarådet et lovmæssigt mandat til uafhængigt og rutinemæssigt at levere problem- og konsekvensanalyser inden for deres respektive felter. Det kan både kvalificere den offentlige

debat og afstive ryggen på de embedsfolk, hvis faglige rådgivning bygger på princippet om lydhør kompetence.⁸³

En vigtig dimension er embedsfolkenes ressortfaglighed. Før i tiden var den meget høj, fordi mobiliteten, specielt den tværministerielle, var begrænset. Det skabte utvivlsomt træghed og i nogle tilfælde forandringsresistente lommer i centraladministrationen. Det var den konkrete baggrund for den omlægning af rekrutteringspolitikken til ledende embedsstillinger, som blev indledt i 1970'erne, og som er udmøntet i praksis.⁸⁴ Den har rusket godt og grundigt op i det gamle tjenestemandssystem med særlige ansættelsesvilkår, der adskilte sig fra vilkårene på andre dele af arbejdsmarkedet. En konsekvens er imidlertid, som vi har vist her, at embedsfolk – uanset niveau og specielt i departementerne – sidder ret kort tid i deres stillinger, inden de flytter til en anden stilling i eller uden for centraladministrationen. Hvor store problemer det skaber, lader sig ikke afgøre, men realistisk er det, at det tager tid at opnå indsigt i et ofte kompliceret sagområde. Det er samtidig noget, man ledelsesmæssigt ret enkelt kan rette op på, og som ikke kræver, at der tages politisk stilling på regeringsniveau.

Demokratisk fremtidssikring

Dansk centraladministration er en integreret del af folkestyret. Derved adskiller den sig ikke fra forvaltningen i andre liberale demokratier. Vores analyse af centraladministrationens rolle i folkestyret er grundlæggende positiv. Vi har en embedsstand, som respekterer det parlamentariske folkestyres principper og derfor arbejder loyalt og lydhørt i forhold til øjeblikkets politiske ledelse i ministerier og regering. Det sker under den klare forudsætning, at der er grænser for ministrenes og regeringens såvel som deres egen myndighedsudøvelse. De centrale pligter for embedsfolk i centraladministrationen er siden sidste magtudredning sammenfattet og tydeliggjort i *KODEX VII*. Kodeks udgør dog ingen facitliste, hvad vores analyse også viser.

Det beror helt og holdent på ministres og embedsfolks dømmekraft, om pligterne efterleves. Det beror også på, at ministeriernes embedsfolk er ansat efter faglige meritter, altså efter en helhedsbedømmelse af deres kvalifikationer til at fungere inden for rammerne af et fagligt krævende, men politisk ledet system, hvor forudsætningen er, at de også skal kunne fungere under ministre og regeringer med en anden partifarve. Det er principper, som det har taget mere end et århundrede at opbygge. Det samme gælder i andre vestlige lande. Det giver systemet stabilitet og modstandsdygtighed. Vi ved også fra sammenlignende studier, at et sådant forvaltningssystem har kvaliteter med hensyn til fremme af økonomisk velstand, pålidelig forvaltning og forebyggelse af korrup-tion.⁸⁵ De rodfæstede principper forudsætter, at der er respekt omkring dem, og at politisk pres, som truer med at undergrave dem, bliver imødegået.

Vores konklusion er derfor alt i alt positiv. Vi har en centraladministration, som fungerer og leverer. Man er imidlertid i lyset af den udvikling, man ser og har set andre steder, nødt til at stille spørgsmålet: Hvad skal der til for at sikre, at det også i fremtiden forbliver sådan? Embedsfolk og politikere må da være opmærksomme på det, og det har de indtil nu været, som udarbejdelsen af og arbejdet med *KODEX VII* viser. Samtidig må der være tilstrækkelig kritisk opmærksomhed omkring disse problemstillinger uden for regeringsapparatet selv. Det hviler på effektiv parlamentarisk kontrol, som i hvert fald i fortiden har spillet en positiv rolle for udviklingen af spilleregler for samspillet mellem politikere og embedsfolk. Det hviler også på eksistensen af tilstrækkeligt effektive kontrolinstitutioner såsom revision og retlig kontrol. Og så hviler det i høj grad på eksistensen af et pluralistisk miljø for oparbejdelse af kritisk information. Det kan tale op imod de pole-rede fremstillinger, der ofte og uvægerligt udgår fra siddende og reformivrige regeringer. Det kan også stive ryggraden af på de embedsfolk, som kan være klemte i dilemmaet mellem politisk lydhørhed og faglig, herunder juridisk, rådgivning.

Litteratur

- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (1994). Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence? *Governance* 7(4), 461-469
- Askim, J., Bach, T. & Christensen, J.G. (2024). Political Change and Administrative Turnover in Meritocratic Systems. *West European Politics* 47(2), 329-355
- Bendor, J. & Hammond, T.H. (1992). Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review* 86(2), 301-322
- Bertelli, A.M. (2021). *Democracy Administered*. Cambridge University Press
- Bertelli, A.M. & Schwartz, L.S. (2022). *Public Administration and Democracy*. Cambridge University Press
- Beskæftigelsesministeriet (2025). *Aftale om reform af beskæftigelsesindsatsen: Mere værdighed, større frihed og færre regler*. April 2025. bm.dk. Lokaliseret 23.06.2025
- Binderkrantz, A.S., Christensen, J.G., Christiansen, P.M., Nielsen, M.K. & Pedersen, H.H. (2024). Closed Shutters or Revolving Doors? Elite Career Track Similarity and Elite Sector Transfers in Denmark. *European Journal of Political Research* 63, 1022-1041
- Binderkrantz, A.S., Pedersen, L.H. & Petersen, M.B. (2025). *Det danske demokratis udfordringer*. Essay til Magtudredningen 2.0
- Bischoff, C.S. (2023). Between a Rock and a Hard Place: Balancing the Duties of Political Responsiveness and Legality in the Civil Service. *Public Administration* 101, 1481-1502
- Blom-Hansen, J., Christensen, J.G., Grøn, C.H. & Mortensen, P.B. (2021). *Det nationale råderum*. Djøf Forlag
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Djøf Forlag
- Christensen, J.G. (1985). In Search of Unity: Cabinet Committees in Denmark. I: Mackie, T.T. & Hogwood, B.W. (red.). *Unlocking the Cabinet* (s. 124-137). SAGE Publications
- Christensen, J.G. (1997). Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government. *Governance* 10(2), 143-174
- Christensen, J.G. (2001). Parlamentarismens ministre og deres embedsmænd. I: Nielsen, G.T. (red.). *Parlamentarismen: Hvem tog magten?* (s. 49-88). Aarhus Universitetsforlag
- Christensen, J.G. (2024). *Embedsfolk*. Djøf Forlag
- Christensen, J.G. (2025). Sundhedspolitik er nutidspolitik. I: Bech, M., Jørgensen, P. & Rasmussen, S.B. (red.). *Hvordan transformerer vi fremtidens sundhedsvæsen?* (s. 34-52). FADL's Forlag
- Christensen, J.G., Jensen, J.A., Mortensen, P.B. & Pedersen, H.H. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. Djøf Forlag
- Christensen, J.G., Klemmensen, R. & Opstrup, N. (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance* 27(2), 215-241
- Christensen, J.G. & Mortensen, P.B.

- (2021). Regeringsarbejdet: Mellem ressortautonomi og central-samordning. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.). *Det demokratiske system* (s. 127-192). Hans Reitzels Forlag
- Christensen, J.G. & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic Dilemmas: Civil Servants between Political Responsiveness and Normative Constraints. *Governance* 31, 481-498
- Christensen, J.P. (2022). *Ministre og embedsmænd*. Djøf Forlag
- Christensen, J.P. (2024). *Grundloven* (2. udg.). Gyldendal
- Christensen, J.P., Jensen, J.A. & Jensen, M.H. (2024). *Dansk statsret* (4. udg.). Djøf Forlag
- Christiansen, P.M., Niklasson, B. & Öhberg, P. (2016). Does Politics Crowd Out Professional Competence? The Organization of Ministerial Advice in Denmark and Sweden. *West European Politics* 39(6), 1230-1250
- Damgaard, E. (1990). Parlamentarismens danske tilstande. I: Damgaard, E.D. (red.). *Parlamentarisk forandring i Norden* (s. 15-44). Universitetsforlaget
- Damgaard, E. (2003). *Folkets styre*. Aarhus Universitetsforlag
- Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. djof.dk
- Egeberg, M. & Stigen, I.M. (2021). Explaining Government Bureaucrats' Behaviour: On the Relative Importance of Organizational Position, Demographic Background, and Political Attitudes. *Public Policy and Administration* 36, 3-18
- Evans, P. & Rauch, J.E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of the "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5), 748-765
- Fenger, N. & Gram, M.K. (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner. *Politica* 48(4), 392-407
- Finansministeriet (2015). *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - KODEX VII*. Moderniseringsstyrelsen
- Finansministeriet (2025, 18. juni). *Flerårigt arbejdsprogram for staten*. fm.dk
- Folketinget (2016). Notat om normer for politiske forlig. Lovsekretariatet 13.09.2016. Udvalget for Forretningsordenen 2016-17, alm. del, bilag 7. ft.dk
- Folketinget (2021, 19. januar). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. ft.dk
- Forsvarsministeriet (2025, 10. april). Forsvarsministeriets organisationsdiagram. fm.dk.
- Jensen, L. (2003). *Den store koordinator*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jensen, L. (2008). *Væk fra afgrunden*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jones, B.D. & Williams, W. (2008). *The Politics of Bad Ideas*. Pearson-Longman
- Justitsministeriet (2018). *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer: Betænkning nr. 1571 afgivet af*

- Udvalget om Undersøgelseskommisioner. justitsministeriet.dk
Klima, Energi- og Forsyningsministeriet (2023). *Aftaler og politiske udspil*. kefm.dk
- Knudsen, T. (2021-2024). *Statsministeren*, bd. 3-5. Forlaget Samfundslitteratur
- Krause, G.A., Lewis, D.E. & Douglas, J.W. (2006). Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. *American Journal of Political Science* 50(3), 770-787
- Lasswell, H.D. (1936/1950). *Politics: Who Gets What When and How*. Peter Smith
- Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (2025). *Lønoversigt for særlige rådgivere pr. 7. maj 2025*. medst.dk. Lokaliseret 28.09.2025
- Möller, T. (red.) (2024). *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Medströms Bokförlag
- Mørk, S. (2000). *24 statsministre. 24 fortællinger om magten i Danmark i det tyvende århundrede*. Gyldendal
- Nielsen, P.H. (2020). Ledelse og koordination i danske regeringer fra 1848 til i dag. *Historisk Tidsskrift* 120(2), 407-445
- Olesen, T.B. (2017). *Anker Jørgensens tid 1972-1982*. Gads Forlag
- Opstrup, N. & Christensen, J.G. (2025). *Datagrundlag for Forvaltningen i folkestyret*. ps.au.dk/forskning/forskningsprojekter/magtudredningen2/publikationer/bogserie
- Opstrup, N., Salomonsen, H., Villadsen, A. & Grøn, C.H. (2022). Under pres? En undersøgelse af kommunale og statslige chefers oplevelse af politisk pres. *Administrativ Debat* 2022(2), 8-13
- Pedersen, H.H. (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43(1), 48-67
- Pedersen, H.H., Mortensen, P.B. & Herby, J. (2025). *Det effektive med fortravlede Folketing*. Aarhus Universitetsforlag
- Petersen, N. (1962). Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848. Bilag 1 i Bet. 320/1962 fra Administrationsudvalget af 1960. 2. bet. Statens Trykningskontor
- Regeringen (2025, 4. september). *Regeringens aftaler*. regeringen.dk. Lokaliseret 07.08.2025
- Rothe, H. & Jensen, S.B. (2022, 3. juli). *Rapport: Myndighedskontrol uden retskendelse - den praktiske hovedregel?* justitia-int.org
- Statsministeriet (2023, 27. november). *Forretningsorden for møder i faste regeringsudvalg*. ft.dk
- Statsministeriet (2024). *Bekendtgørelse nr. 1005 29/08/2024 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene*. retsinformation.dk
- Trafikstyrelsen (2025). *Om styrelsen*. trafikstyrelsen.dk. Lokaliseret 20.10.2023
- Trangbæk, A. (2021). *Life at the Top: Understanding Top Bureaucrats' Roles as the Link between Politics and Administration*. Politica
- Trangbæk, A. (2023). Does the Cradle of Power Exist? Sequence Analysis of Top Bureaucrats' Career Trajectories. *Governance* 36, 609-627
- Transportministeriet (2025). *Politi-*

ske aftaler. trm.dk. Lokaliseret
02.04.2025

Udenrigsministeriet (2025, 7. januar).
Organisationsdiagram. um.dk.
Lokaliseret 03.04.2025

Udvalget for Forretningsordenen
(2015). *Beretning nr. 6 afgivet af
Udvalget for Forretningsordenen
26.02.2015 om ministres ansvar
over for Folketinget*. ft.dk

Weber, M. (1988 [1918]). Parlament
und Regierung im neugeordne-
ten Deutschland. *Gesammelte
Politische Schriften*, 306-443.
J.C.B. Mohr

Weber, M. (2003 [1922]). *Udvalgte tek-
ster: Bind 1* (H.H. Bruun, overs.).
Hans Reitzels Forlag

Wockelberg, H. & Öberg, S.A. (2025).
Governing a Dual Executive
– Agents and Stewards in the
Swedish Management Regime.
*Scandinavian Journal of Public
Administration* (under udgivel-
se)

Noter

- 1 Lasswell 1936
- 2 Pedersen et al. 2025: 31-42
- 3 Christensen 2024
- 4 Bendor & Hammond 1992
- 5 Christensen 2024; Finansministeriet 2025
- 6 Statsministeriet 2023
- 7 Weber 1988 [1918]: 351-353; Weber 2003 [1922]: 86-87
- 8 Mørk 2000: 48
- 9 Christensen 2024: 12-14
- 10 Christensen 2022
- 11 Christensen & Opstrup 2018
- 12 Bo Smith-udvalget 2015
- 13 Opstrup & Christensen 2025
- 14 Christensen et al. 2024: 39
- 15 Statsministeriet 2024
- 16 Christensen et al. 2024: 163
- 17 Christensen et al. 2024: 65
- 18 Christensen 1997
- 19 Bogen har to webbilag:
Bilag 1(A-H): Bogens supplerende figurer og tabeller.
Bilag 2: Bogens datagrundlag.
Begge bilag findes på ps.au.dk/forskning/forskningsprojekter/magtudredningen2/publikationer/bogserie
20 medst.dk/media/2cvtlorm/loenoversigt-for-saerlige-raadgive-re.pdf
- 21 Petersen 1962
- 22 Olesen 2017: 325-326
- 23 Folketinget 2021: 133-138
- 24 Christensen og Mortensen 2021: 147-148
- 25 Olesen 2017: 217-219; Christensen 2024: 109-113
- 26 Damgaard 1990: 44
- 27 Damgaard 2003: 151
- 28 Pedersen 2011: 48
- 29 Pedersen et al. 2025
- 30 Folketinget 2003
- 31 Folketinget 2016
- 32 Regeringen 2025
- 33 Regeringen 2025
- 34 Klima, Energi- og Forsyningsministeriet 2023
- 35 Beskæftigelsesministeriet 2025
- 36 Forsvarsministeriet 2025
- 37 Udenrigsministeriet 2025
- 38 Christensen 2025
- 39 Christensen et al. 2014
- 40 Christensen 2024
- 41 Egeberg & Stigen 2021
- 42 Christensen et al. 2020; Blom-Hansen et al. 2021
- 43 Bischoff 2023; Christensen 2001
- 44 Christensen 2024: 13
- 45 Bischoff 2023
- 46 Finansministeriet 2015
- 47 Dybvad-udvalget 2023: 210
- 48 Bo Smith-udvalget 2015: 175
- 49 Bo Smith-udvalget 2015: 175
- 50 Dybvad-udvalget 2023: 145
- 51 Pedersen et al. 2025
- 52 Opstrup et al. 2022
- 53 Bo Smith-udvalget 2015
- 54 Bo Smith-udvalget 2015: 176-181
- 55 Bo Smith-udvalget 2015: 149
- 56 Christensen 2022: 315; Fenger & Gram 2016
- 57 Bo Smith-udvalget 2015: 184
- 58 Dybvad-udvalget 2023: 211
- 59 Aberbach & Rockman 1994: 467; Trangbæk 2021: 117-124
- 60 Bertelli 2021; Bertelli & Schwartz 2022
- 61 Christensen et al. 2020; Blom-Hansen et al. 2021
- 62 Trafikstyrelsen 2025
- 63 Christiansen et al. 2016; Möller 2024; Wockelberg & Öberg 2025
- 64 Bo Smith-udvalget 2015: 137-140
- 65 Trangbæk 2021
- 66 Blom-Hansen et al. 2021
- 67 Christensen 2024: 38-42

- 68 Christensen et al. 2014; Trang-
bæk 2023; Askim et al. 2024
- 69 Finansministeriet 2015: 31
- 70 Bo Smith-udvalget 2015: 124-125
- 71 Trangbæk 2021: 117-124
- 72 Christensen 2024: 73, 146-152
- 73 Christensen 2024: 76-82
- 74 Binderkrantz et al. 2024
- 75 Binderkrantz et al. 2025: 8
- 76 Christensen 2022: 312
- 77 Justitsministeriet 2028: 122
- 78 Christensen 2022: 314
- 79 Udvalget for Forretningsordenen
2015
- 80 Statsministeriet 2023
- 81 Binderkrantz et al. 2025: 8, 88
- 82 Rothe & Jensen 2022
- 83 Jones & Williams 2008: 285-283
- 84 Christensen 2024: 71-82
- 85 Evans & Rauch 1999; Krause et
al. 2006

Ministeriernes embedsfolk er folkestyrets instrument. De omsætter regeringens og Folketingets politiske beslutninger til leveret politik, og de bistår regeringen med udvikling af fremtidens politiske linje og sikring af tilslutning til den. De skal vise lydhørhed over for ministre og regering og samtidig respektere de bindinger, der er lagt på ministrene, regeringen og embedsfolkene selv. Ingen af parterne må skalte og valte med magten, og det gør de heller ikke, men det kan være svært at balancere politisk lydhørhed over for lovens krav, sandhedspilgten og sober formidling af faglig indsigt.

Forvaltningen i folkestyret

belyser arbejdet i den danske centraladministration og den rolle, ministeriernes embedsfolk spiller. Bogen viser, hvordan embedsfolk i et tæt samspil mellem politik og forvaltning er en afgørende brik i den politisk-demokratiske proces.

