



Hvordan har forvaltningens rolle i folkestyret ændret sig?

Policy brief om bogen *Forvaltningen i folkestyret*

I Danmark har vi parlamentarisk folkestyre med et stærkt indslag af lokalt og regionalt selvstyre. Folketinget bestemmer indholdet af lovgivningen og størrelsen på de bevillinger, som sætter rammerne for, hvem der får hvad, og på hvilke betingelser de gør det. Folketinget gør det imidlertid ikke alene. Regeringen og dens ministre spiller en væsentlig rolle, og det gør ministerierne og deres embedsfolk også. Forvaltningen er afgørende, fordi den bistår ministre og regering, når ny politik er under forberedelse, og den varetager implementering og administration af den besluttede politik.

Bogen *Forvaltningen i folkestyret* handler om forvaltningens rolle i demokratiet. Grundlaget for bogen er eksisterende forskning og en ny spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen er gennemført af bogens forfattere i 2025, og med svar fra omkring 9.000 embedsfolk på tværs af alle ministerier og en svarprocent på 63 er det den mest dækkende undersøgelse blandt embedsfolk nogensinde.

Forskydninger i forvaltningen

Bogen peger på en række forskydninger i forvaltningens rolle og organisering over de seneste årtier. I de enkelte ministerier er der sket en styrkelse af departementerne, som er forvandlet til mandskabsstærke sekretariater for ministre og regeringsarbejdet. Ministrene har fået selvvalgte særlige politiske rådgivere, der i antal varierer fra en til fire. Ledelsessekretariater er kommet til, og arbejdet med policy- og politisk rådgivning er styrket. Overordnet er ministeri-

erne altså blevet stærkere rustet til minister- og regeringsrådgivning.

Aftaleparlamentarismen – hvor en stor del af lovgivningen aftales mellem Folketingets partier forud for fremsættelse af lovforslag i Folketinget – har også ændret forvaltningens rolle. Bogen viser, at forvaltningen spiller en rolle, når der udarbejdes oplæg til de politiske forhandlinger, og at især embedsfolk i departementerne ofte bidrager til politiske forhandlinger. Samtidig betyder indgåelsen af aftaler, at policy- og implementeringsfasen i større grad smelter sammen, idet aftalepartierne deltager i politiske følgegrupper, som overvåger gennemførelsen. Administrativt betyder aftaleparlamentarismen, at især ministeriernes departementer i praksis inden for hele ministeriets ressort involveres, når der skal forberedes og følges op på politiske aftaler.

Siden årtusindeskiftet er regeringens koordinering gennem regeringsudvalg og et stærkere statsministerium løbende blevet styrket. Det har gjort det muligt at håndtere mange og ofte politisk og fagligt komplekse sager på regeringsniveau. Samlet set har vi fået en centraladministration, der, som grundloven anviser, fortsat er ministerstyret, men hvor ministeriernes embedsfolk i højere grad orienterer sig mod regeringsledelsen. Resultatet er et embedsapparat, hvor autonomien for de enkelte ressortområder er mindre, og hvor den politiske styring på regeringsniveau står stærkere end før årtusindeskiftet.

Mellem lydhørhed og embedsmandsdyder

Embedsfolk arbejder for og på vegne af ministeren. Det ligger i ministerstyret med ministeren som politisk forvaltningschef. Ministerens magt over forvaltningen er stor, men dog ikke ubegrænset. De vigtigste begrænsninger følger grundlovens retsorden og de offentligretlige principper, som den danske demokratiske retsstat bygger på. Centralt står her kravene til lovlighed og sandhed, og derudover er der kravet om faglig lødighed og partipolitisk neutralitet, dvs. det forhold, at embedsfolk skal kunne betjene enhver regering. Kravene sætter grænser for ministerens arbejde, hvilket igen er med til at definere de pligter og begrænsninger, der gælder for, hvor langt embedsfolk må og bør gå i deres rådgivning og bistand til ministeren og - i forlængelse heraf - regeringen.

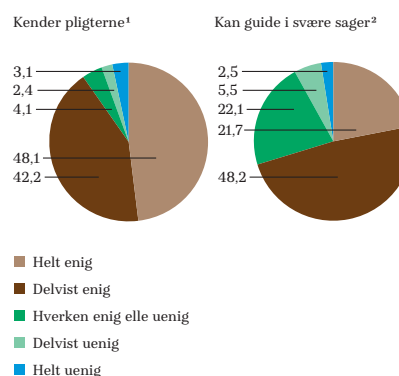
I den daglige rådgivning af ministeren er der situationer, hvor minister og embedsfolk skal afveje ministerens og regeringens politiske ønsker mod de bindinger, der er lagt på deres politiske myndighed. Der er altså en normativ orden, hvor hensyn, der kan trække i hver sin retning, og som hver for sig er legitime, skaber dilemmaer for både den politiske minister og embedsfolkene. Det sætter embedsfolkene 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, der sprænger den normative orden, som vores regerings- og forvaltningssystem bygger på.

Bogen undersøger embedsfolks kendskab til og overholdelse af kravene til lovlighed, sandhed og faglighed. Disse pligter er en del af det såkaldte *KODEX VII*, som er udarbejdet for netop at skærpe opmærksomheden på, hvornår embedsfolks forpligtelse til lydhørhed og loyalitet må vige for krav om især lovlighed, sandhed og faglighed.

Som vist i figur 1 kender langt de fleste embedsfolk til pligterne i *KODEX VII*. I spørgeskemaundersøgelsen oplyser 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 kodekset, 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 % er 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". Kilde: Bogens spørgeskemaundersøgelse

Hvilke bånd lægger pligterne så på embedsfolkenes politiske bistand og rådgivning? Det kommer an på situationen og på, hvilke pligter der er i spil. Generelt lægger kravet om lovlighed ifølge embedsfolkene selv stærkere bånd på deres rådgivning end pligten til sandhed og hensynet til faglighed.

Fagligheden i forvaltningen

De politiske beslutninger, som regering og ministre træffer, og som i høj grad danner grundlag for partiernes og Folketingets beslutninger, beror på faglig rådgivning fra ministeriernes embedsfolk. Det rejser spørgsmålet om kvaliteten

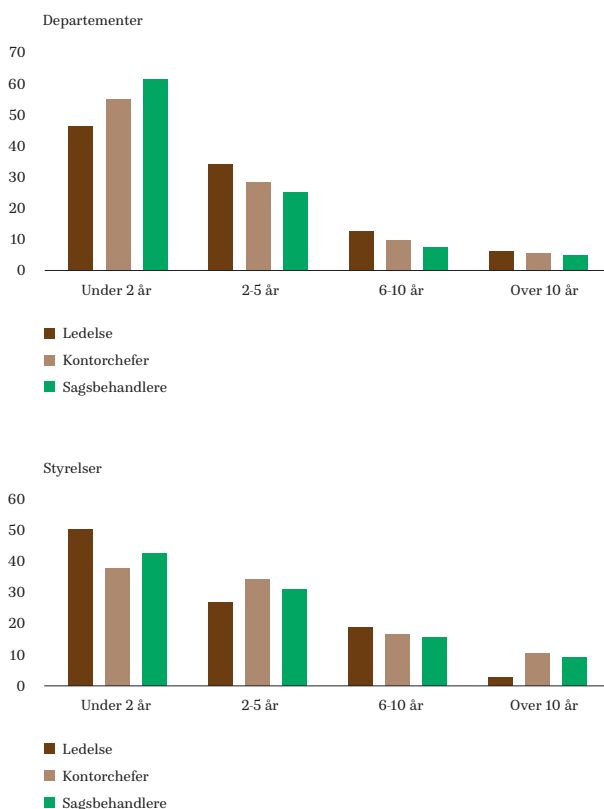
af den faglige rådgivning, som embedsfolkene leverer. Her er tre forskellige former for faglighed vigtige:

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

Over tid er der sket en ændring i uddannelsesfagligheden i retning af en større vægt på generalistuddannelser som jura, økonomi og statskundskab. Ministeriernes styrelserne er ganske vist fortsat i høj grad bemandede med specialister som biologer, ingeniører og læger, men de indgår i dag i generalistdominerede organisationer, hvor den øverste ledelse har en generalistbaggrund og en 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 ofte har gjort tjeneste i Finansministeriets og Justitsministeriets departementer.

Samtidig er ressortfagligheden under pres. Før i tiden var den høj, fordi mobiliteten, specielt den tværministerielle, var begrænset. Det skabte træghed og i nogle tilfælde forandringsresistente lommer i centraladministrationen. I dag er det derimod lav anciennitet, der kan give udfordringer, som vist i figur 2. Både i departementer og styrelser har en betragtelig andel således været mindre end to år i deres stilling.

Figur 2. 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: Bogens spørgeskemaundersøgelse

Hvor store problemer den lave anciennitet og forskydningen væk fra specialistkompetencer skaber, lader sig ikke afgøre entydigt, men de er genstand for en opfølgende analyse. Blandt embedsfolk ser der dog ud til at være en opfattelse af udfordringer med beslutningskvaliteten. Som vist i tabel 1, mener 69 %, at "de politiske processer går så hurtigt, at det påvirker kvaliteten i lovgivningen". Samtidig mener en stor del, at "mange politiske beslutninger træffes uden et ordentligt fagligt grundlag", og kun 27 % er uenige i det udsagn. Svarene skal dog ses i lyset af, at embedsfolkene generelt er opmærksomme på balancen mellem politisk lydhørhed og faglig rådgivning.

Tabel 1. 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

Note: Bogens spørgeskemaundersøgelse

Demokratisk fremtidssikring

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

Bogen peger også på udfordringer for forvaltningens rolle i demokratiet med forskydningerne i retning af større central regeringskoordination, og fordi aftaleparlamentarismen ændrer vilkårene for ministerstyret og for embedsfolkernes arbejde. Dertil kommer, at politiske beslutninger bliver taget på baggrund af en politisk prioritering af mange hensyn. Et af de helt vigtige er hensynet til at opnå tilslutning fra befolkningen og relevante interessenter, så beslutningen accepteres som legitim og ikke undergraver regeringens vælgermæssige fundament.

Det hensyn skaber risiko for, at man politisk træffer vidtrækkende beslutninger, hvor der ikke foreligger et tilstrækkeligt oplyst grundlag. En stor del af embedsfolkene svarer selv, at mange beslutninger træffes uden et ordentligt fagligt grundlag, ligesom den lave anciennitet blandt embedsfolk kan give anledning til bekymring. Meget tyder altså på et behov for øget opmærksomhed på kvaliteten af det faglige grundlag for politiske beslutninger.



Bogen er udkommet 26. november 2025 på Aarhus Universitetsforlag.
ISBN: 978 87 7597 736 9
E-bog og lydbog kan hentes gratis på unipress.dk.
For yderligere oplysninger kontakt leder af Magtudredningen 2.0: Michael Bang Petersen, michael@ps.au.dk