

EMBEDS MANDEN

I DET MODERNE
FOLKESTYRE

**BO SMITH-UDVALGETS RAPPORT
OM SAMSPILLET MELLEM
POLITIKERE OG EMBEDSMÆND**

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

Embedsmanden i det moderne folkestyre

Denne å[* er omfattet af lov om ophavsret.

Uanset evt. aftale med Copy-Dan er det ikke tilladt at kopiere eller indscanne siden til undervisningsbrug eller erhvervmæssig brug.

Bogen er udgivet af Djøf Forlag (www.djoef-forlag.dk)

Bo Smith-udvalget

Embedsmanden i det moderne folkestyre



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2015

Denne å[] er omfattet af lov om ophavsret.

Uanset evt. aftale med Copy-Dan er det ikke tilladt at kopiere eller indscanne siden til undervisningsbrug eller erhvervmæssig brug.

Bogen er udgivet af Djøf Forlag (www.djoef-forlag.dk)

Bo Smith-udvalget

Embedsmanden i det moderne folkestyre

1. udgave, 1. oplag

© 2015 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Bo Helsted

Omslagsfoto: Leif Tuxen

Tryk: Ecograf, Højbjerg

Printed in Denmark 2015

ISBN 978-87-574-3474-3

E-bog ISBN 978-87-574-9867-7

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
Telefax: 39 13 55 55
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Denne å[* er omfattet af lov om ophavsret.

Uanset evt. aftale med Copy-Dan er det ikke tilladt at kopiere eller indscanne siden til undervisningsbrug eller erhvervmæssig brug.

Bogen er udgivet af Djøf Forlag (www.djoef-forlag.dk)

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Embedsmanden i det moderne folkestyre	11
Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets konklusioner	15
Udvalgets anbefalinger	16
Kodeksløsninger	16
Institutionelle løsninger	16
Løsninger med henblik på åbenhed og transparens	17
Særlige anbefalinger om regioner og kommuner	18
Kodeksløsninger	18
Institutionelle løsninger	19
Løsninger med henblik på åbenhed og transparens	19
Udvalgets analyser og vurderinger	20
Kapitel 3. Folkestyret, retsstaten og embedsværket	23
Principperne for en moderne demokratisk stat og embedsværkets rolle i den	23
Balancen mellem embedsværk og politikere	25
Ændrede arbejdsvilkår – strammere styring	26
Mere fokus på rådgivning og politikudvikling	29
Kommunalreformer og ændrede opgaver	30
Ministrene tilfredse med systemet	31
Men hvad med befolkningens tillid?	33
Kapitel 4. De kritiske sager og undersøgelser	37
Debatten om de kritiske sager	37
Eksisterende undersøgelsesformer	38
Undersøgelseskommissioner	39
Advokatundersøgelser	40

Udvalgets kortlægning af undersøgelsessager	41
Der er ikke kommet flere sager	43
Undersøgelsernes problemstillinger – hvad handlede sagerne om? ...	45
Undersøgelsernes resultater og konsekvenser	48
Fungerer systemet, når der skal placeres ansvar?	49
De forskellige fora	50
Embedsmanden på bænken	51
Ansvar og sanktioner	53
Udvalgets vurdering	53
Kapitel 5. Tilliden til det politisk-administrative system	57
Tillid til embedsmændene blandt ministre, folketingspolitikere og	
mediefolk	58
Ministrene	58
Folketingspolitikere	59
Medierne	61
Befolkningens tillid til det politisk-administrative system	62
Befolkningens generelle politiske tillid	62
Skandale-effekter?	64
Befolkningens tillid til embedsværket	65
Er der et tillidsproblem?	66
Kapitel 6. Presset på politikere og embedsmænd: Nutidens	
rammevilkår	69
Medieudviklingen den vigtigste ændring	69
Medierne skaber turbodemokrati	71
Politik på steroider og alle platforme	73
Våbenkapløbet om den offentlige mening	75
Mediernes påvirkning af politik og forvaltning	76
Forvaltningens påvirkning af medierne	77
Regeringens og ministrenes arbejdsvilkår	79
Ministrene – karakteristika og baggrund	79
Ministerskift og ressortændringer	83
Regeringsarbejdet	85
Styrkeprøve mellem Folketinget og ministerierne	88
Udviklingen i antallet af love og bekendtgørelser	89
Flere forlig bag lukkede døre i ministerierne	90

Er Folketinget mere jagthund end vagthund?	91
De åbne samråd	92
Embedsværkets kapacitet og sammensætning	94
Udviklingen i den personalemæssige kapacitet	95
Udviklingen i embedsværkets uddannelsesmæssige sammensætning	96
Interesseorganisationerne og forvaltningen	99
EU-medlemskabet	101
EU's indflydelse på dansk lovgivning	102
Anden EU-retlig påvirkning	103
Koordinations- og kontrolprocedurer i dansk EU-politik	105
Kapitel 7. Embedsværkets rådgivnings- og forvaltningsopgaver	107
Det varme og det kolde vand	107
Forvaltningens grundlæggende opgaver	111
Embedsmændenes politikerrådgivning	115
Den faglige rådgivning	117
Den politisk-taktiske rådgivning	122
Prioriteringen af forvaltningens grundlæggende opgaver	126
Politikudvikling	126
Gennemførelse og iværksættelse af ny politik	130
Ministrenes forvaltningsmæssige ansvar	133
Presset på den politiske og administrative ledelse	137
Embedsværkets opgaver – en sammenfatning	143
Kapitel 8. Embedsmandsadfærd: Værdier, normer og praksis	147
Den korrekte embedsmand	147
Hævdvundne normer	150
De fire basale krav	153
Normernes oprindelse og logik	159
Forventninger og normer	164
Grænser for lydhørhed	165
Normerne i lyset af undersøgelsespraksis	168
Embedsmændenes efterlevelse af korrekt embedsmandsadfærd	171
Kendskabet til normerne for korrekt embedsmandsadfærd	173
Embedsmændenes opfattelse af normerne	176
Embedsmændenes egne kommentarer	187

Danske normer i internationalt perspektiv	191
Er det godt nok?	196
Kapitel 9. Samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommuner og regioner	199
Særlige vilkår og udfordringer	199
Centrale forskelle mellem stat og kommuner	199
Den politisk-administrative struktur i kommunerne	201
Ændrede rammebetingelser	202
Kommunestørrelse og opgaver	202
Den statslige styring	203
Faglige organisationer	205
Medier	205
Borgerne	206
Variation i organisation og rollefordeling over tid	
og mellem kommuner	206
Den kommunale organisation	206
Professionalisering	208
Politikernes rolle	209
Embedsmandsroller	211
Magtfordelingen mellem embedsmænd og politikere i kommunerne	213
Embedsmandsdyderne og efterlevelsen af dem	214
Samspillet mellem politikere og embedsmænd i regionerne	217
Rammebetingelser	217
Rolleopfattelser	219
De regionale embedsmænds indflydelse	220
Dilemmaer og udfordringer	221
Udfordringer i samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne	222
Kapitel 10. Forvaltning under ansvar: Udvalgets konklusioner og anbefalinger	225
Nye tider – nye vilkår	226
Konsekvenser for embedsværket	229
Knaphed på tid og flere opgaver	229
Mere flydende struktur	230

Mindre stabilitet	231
Embedsværkets opgaver	232
Embedsmandsdyderne	237
Sammenfattende vurdering af embedsværket	241
For og imod grundlæggende ændringer i »den danske embedsmandsmodel«	242
Er der et tillidsproblem?	246
Udvalgets anbefalinger	248
Kodeks for embedsmænd	248
Institutionelle anbefalinger – internt rettede	251
Institutionelle anbefalinger – eksternt rettede	253
De offentlige chefers ansættelsesvilkår	257
Åbenhed – synliggørelse af faglighed og af håndhævelsen af embedsmandsdyderne	260
Særligt om det kommunale/regionale område	262
Kodeks for embedsmænd og andre ansatte i regioner og kommuner	262
Institutionelle anbefalinger – internt rettede	266
Institutionelle anbefalinger – eksternt rettede	268
Åbenhed – synliggørelse af faglighed	269
Noter	271
 Bilag	
Bilag 1. Udvalgets sammensætning	277
Bilag 2. Udvalgets kommissorium	279
Bilag 3. Oversigt over deltagere i høringer og interview	280
Bilag 4. Oplæg til høringer og interview (staten)	284
Bilag 5. Oplæg til høringer og interview (kommuner og regioner)	286
Bilag 6. Særlige undersøgelser i perioden 1980-2015	289
Bilag 7. Oversigt over ressortændringer i perioden 27. november 2001-28. juni 2015	291
Bilag 8. Udviklingen i indgåelse af forlig på udvalgte politikområder	294
Bilag 9. Tabelbilag 8.1. Ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer	296

Bilag 10	Djøf-medlemmer opgjort i kommunerne på uddannelses- og personalekategori 1993, 2005, 2015	297
Bilag 11.	Tabelbilag 9.1. Kommunale embedsmænds adfærd i dilemmasituationer	298
Bilag 12.	Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII. Finansministeriet, september 2015	299
Bilag 13.	Udkast til kodeks for ledernes og forvaltningspersonalets pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre .	366



Embedsmanden i det moderne folkestyre

Hjemsendte embedsmænd og fyrede ministre. Medierne har de seneste år været mere end almindeligt optaget af at berette om kritisable forhold, særligt i centraladministrationen, og der har udspillet sig en intens offentlig debat, som har sat spørgsmålstejn ved, om den offentlige forvaltning fungerer, som den skal. Debatten har især kredset om forholdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene. Er embedsmændene fulgt med tiden? Kan de håndtere nye vilkår og krav? Og kan de samtidig fastholde de grundlæggende normer for embedsværkets rådgivning og bistand i det moderne, danske folkestyre?

Statens, kommunernes og regionernes forvaltning er underlagt en politisk ledelse. Den modtager bistand fra et embedsværk, hvis medarbejdere er ansat på baggrund af deres faglige kvalifikationer, og som rådgiver, bistår og aflaster den politiske ledelse både ved gennemførelsen af den besluttede politik og ved formuleringen af ny politik.

Embedsværket forventes at udvise lydhørhed over for den siddende politiske ledelse, hvad enten det drejer sig om at løse opgaver på vegne af politikerne, eller det drejer sig om direkte rådgivning af den politiske ledelse. Embedsværket skal løse disse opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som er udviklet inden for dansk forvaltning, og som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav om partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed.

Deltagerne i den offentlige debat har haft forskellige analyser og vurderinger af, hvordan det står til med den offentlige forvaltning i dag. Forslagene til, hvad der kan forbedres, har varieret tilsvarende. Nogle har set de konkrete sager som udtryk for et skred i de klassiske embedsmandsdyder. Andre har vurderet, at årsagen til de senere års skandalesager snarere skal findes i den politisk-parlamentariske kontekst og i en stadigt sti-

gende interesse for etisk-moralske spørgsmål og krav i offentligheden om, at fejl skal have konsekvenser for de ansvarlige.

Nogle har argumenteret for, at der er behov for at overveje mere grundlæggende forandringer af den måde, vores politisk-administrative system er organiseret og fungerer på. Andre har anført, at en række vilkår for det politisk-administrative samspil har været under stor forandring over de senere 20-30 år, og at det er en god anledning til et grundigt eftersyn af embedsværket, men har samtidig stillet sig skeptiske over for, om svaret på de nye udfordringer skal findes i en ændring af de grundlæggende strukturer.

I lyset af de konkrete sager og den intense offentlige debat nedsatte Djøf i maj 2014 et uafhængigt udvalg til at gennemføre en aktuel analyse af grundlaget for god offentlig forvaltning og samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne.

Udvalget består af repræsentanter fra det politiske liv, den offentlige administration, forskerverdenen og medierne (bilag 1). Udvalget er nedsat og finansieret af Djøf, men har i øvrigt arbejdet helt uafhængigt af Djøf. Udvalget har selv fastsat sit kommissorium (bilag 2). Udvalget har i alt afholdt 9 møder i perioden fra den 23. september 2014 til den 13. august 2015.

Udvalget har defineret det som sin opgave at belyse de vilkår, samspillet mellem embedsmænd og den politiske ledelse i stat, regioner og kommuner fungerer under, og i den kontekst, hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede, træffe og gennemføre politiske beslutninger effektivt og med respekt for de gældende principper, regler og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Udvalget har i sit arbejde taget afsæt i den allerede foreliggende viden fra en række tidligere betænkninger og fra forskning om forvaltningens vilkår og de principper og normer, der ligger til grund for dets virke. Samtidig har det været vigtigt for udvalget at åbne for bidrag og synspunkter fra relevante aktører, herunder politikere, forskere, mediefolk og embedsmændene selv.

Udvalget har derfor afholdt høringer og interview med mere end 130 personer, som hver især har bidraget med analyser, vurderinger og forslag. En oversigt over høringsdeltagere er optrykt som bilag 3, og i bilag 4 og 5 er optrykt de oplæg, der har dannet grundlag for møderne. Herud-

over er der en lang række personer, som har bistået udvalget på forskellig vis. En tak skal særligt lyde til Pernille Backhausen, SIRIUS advokater, Stine Wind, Kristiansen & Partners, Christian Præstekjær-Elmelund, Robert Klemmensen, Ulrik Kjær og Sune Welling Hansen, alle fra Syddansk Universitet, Jens Peter Christensen, Højesteret, Kaspar Kinnberg, Djøf, og Henrik Nielsen, Moderniseringsstyrelsen.

Udvalget har endvidere gennemført tre selvstændige undersøgelser af henholdsvis »sager« siden 1980, de øverste embedsmænds tidsanvendelse og prioritering af opgaver samt de grundlæggende regler og normers forankring blandt embedsmændene i et antal ministerier og kommuner. Endelig har udvalget afholdt en stor konference i december 2014 og deltaget med to debatarrangementer på Folkemødet i juni 2015.

Den omfattende og alsidige offentlige debat om de mange sager, deres årsag og perspektivering har sat fokus på vigtige samfundsmæssige spørgsmål og har efter udvalgets opfattelse på mange måder i sig selv bidraget til at skærpe opmærksomheden hos både politikere, embedsmænd og omverdenen på de rammer, der gælder, når embedsmænd betjener politikere, medier og omverdenen i øvrigt.

Samtidig er det udvalgets vurdering, at debatten om de kritisable sager på nogle strækninger har resulteret i et forkert, forenklet og unuanceret billede i befolkningen af embedsmændenes opgaver og ansvar. En større gennemsigtighed og åbenhed om embedsmændenes arbejde og processerne i demokratiets værksted vil på mange måder kunne tjene det gode formål at øge tilliden til systemet. I et folkestyre er det således vigtigt, at der er en sådan åbenhed, at befolkningen har tillid til, at de politiske beslutninger træffes på et sagligt grundlag, og at de offentlige myndigheder arbejder inden for de grænser, som retsstaten definerer.

Denne rapportes formål er at tegne et nutidigt billede af de vilkår for det moderne, danske folkestyre, som embedsmanden af i dag virker inden for.

Tilgangen har ikke været at skrive en rapport, der efter kort opmærksomhed stilles på hylden og tages frem ved særlige lejligheder, når en eller anden ny sag dukker op. Hensigten er med denne rapport at bidrage til en debat, der aldrig bliver forældet. Nemlig den der handler om, hvordan vi træffer beslutninger i vores samfund, hvordan beslutningerne forberedes, og hvordan samspejlet mellem de forskellige aktører i demokratiet fungerer.

Udvalgets fokus er således ikke alene på de regler og normer, som gælder for embedsværket – og som tidligere betænkninger først og fremmest har beskæftiget sig med – men bredere på embedsværkets funktion i det danske politiske system. Sigtet er at levere en samlet analyse og vurdering af, om embedsmanden er fulgt med tiden og løser sine opgaver med respekt for de gældende regler og normer. På denne baggrund præsenterer udvalget sine konklusioner og anbefalinger til fremtidens samarbejde mellem politikere og embedsmænd.

Det er udvalgets forhåbning, at vi med denne rapport kan medvirke til at skærpe kvaliteten af det politiske og administrative arbejde i stat, regioner og kommuner ved at øge fokus på fagligheden, etikken, åbenheden og en frugtbar, mere veldefineret rollefordeling mellem embedsmænd og politikere.

Vi gør os ikke naive forestillinger om, at der ikke også i fremtiden vil kunne opstå fejl og kritisable sager i den offentlige forvaltning, men udvalget håber, at denne rapport kan medvirke til at skabe mere bevidsthed om embedsmandsansvar og pligter fra nederste til øverste led i hierarkiet i det offentlige, samt til at sikre en effektiv læring og opfølgning, når fejl er begået. Det er ligeledes vores håb, at rapporten kan medvirke til at nuancere den offentlige debat om det vigtige emne: Hvordan tandhjulene i den demokratiske maskine fungerer, og hvad det er for normer, regler og systemer, der danner rammerne for de politiske processer.

København, september 2015

Pernille Christensen
Jørgen Grønnegård Christensen
Niels Fenger
Jacob Holbraad
Niels Højberg
Bertel Haarder (udtrådt 28. juni 2015)

Marius Ibsen
Frank Jensen
Lisbeth Knudsen
Mari Louise Bro Larsen
Cecilie Heerdegen Leth
Bo Smith (formand)

Mette Kryger Gram
Niels Opstrup
Katrine Thomsen
Julie Grunnet Wang

Sammenfatning af udvalgets konklusioner

Danmark er et folkestyre og en retsstat. De politiske beslutninger på nationalt, regionalt og kommunalt niveau træffes af de folkevalgte politikere, og statens, regionernes og kommunernes forvaltning er underlagt politisk ledelse. Politikerne får bistand af et embedsværk, som rådgiver og bistår den politiske ledelse ved formuleringen af ny politik og ved gennemførelsen af de politiske beslutninger.

I det moderne folkestyre er et velfungerende og tidssvarende embedsværk en væsentlig forudsætning for kvalificerede politiske beslutninger, for deres effektive gennemførelse og for respekten for retsstaten. Embedsmændene skal være lydhøre over for den politiske ledelse og løse deres opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav om partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed. At embedsværket fungerer har også betydning for den tillid, hvormed befolkningen møder den offentlige sektor.

På baggrund af en række sager og en omfattende offentlig debat tog Djøf i foråret 2014 initiativ til nedsættelse af et uafhængigt udvalg med den opgave at gennemføre en aktuel undersøgelse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne. Udvalget har selv formuleret sit kommissorium og valgt for det første at belyse og vurdere de vilkår og krav, der i 2015 gælder for embedsværket i Danmark. For det andet har udvalget undersøgt, om embedsværket løser sine grundlæggende opgaver, og om det sker med respekt for de regler og normer, der er i Danmark. Udvalget har på dette grundlag formuleret en række anbefalinger.

Udvalgets anbefalinger

Udvalgets anbefalinger har tre overordnede mål. For det første at embedsværkets varetagelse af de grundlæggende opgaver tilpasses de krav, der stilles i dag. For det andet at styrke og præcisere embedsmændenes fokus på de regler og normer – embedsmandsdyderne – som skal ligge til grund for arbejdet. Og for det tredje at sikre tilliden til embedsværket i Danmark.

Anbefalingerne omfatter tre grupper af forslag:

- »Kodeksløsninger«, hvor regler og normer for god embedsmandsadfærd tydeliggøres og indlejres i embedsværket.
- Institutionelle løsninger, hvor kravene til embedsmændene sikres internt i organisationen eller eksternt i samspillet med bl.a. Folketinget.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens om embedsværkets arbejde.

Kodeksløsninger

Udvalget foreslår:

- at der udarbejdes en kort, lettilgængelig fremstilling af de regler og normer, der gælder for embedsmænd – et »kodeks«. Udvalget kan anbefale det kodeks, der er udarbejdet for staten, og har endvidere udarbejdet et udkast til kodeks for regioner og kommuner,
- at kodeks forankres bredt politisk for at sikre, at der er bred opbakning til grundlaget for embedsværkets virksomhed,
- at kodeks anvendes aktivt i staten, regionerne og kommunerne, og at der følges op på embedsmændenes kendskab til og anvendelse af kodeks.

Institutionelle løsninger

Udvalget foreslår internt i ministerierne:

- at det på de enkelte ministerområder overvejes at etablere tværgående enheder med den opgave at bistå med tværgående initiativer samt med håndteringen af dag-til-dag-politiske udspil – »den lille politik« – således som det kendes fra nogle ministerier,

- at de enkelte ministerier vurderer, hvorledes gennemførelsen af politiske beslutninger kan styrkes, f.eks. ved at denne opgave forankres på højt ledelsesniveau,
- at ministerierne ligeledes styrker sikringen af forvaltningens lovmæssighed ved en klar forankring i organisationen og etablering af en funktion på højt ledelsesniveau f.eks. som retschef.

Udvalget foreslår som eksterne institutionelle løsninger:

- at der nedsættes et udvalg med den opgave at vurdere, om der kan findes mere hensigtsmæssige undersøgelsesformer i forhold til sager i den offentlige forvaltning. Sigtet skal være at give Folketinget mere fleksible muligheder for at få undersøgt en given sag samt at sikre de implicerede embedsmænd en hurtigere afklaring. Udvalget har ikke haft mulighed for at gå i dybden med dette spørgsmål, men har dog peget på en mulighed for at supplere specielt de nuværende undersøgelseskommissioner med en anden undersøgelsesform forankret i Folketingets regi, og udvalget foreslår i forlængelse heraf, at man i et kommende udvalgsarbejde udreder, opstiller og vurderer mulige alternativer,
- at der endvidere nedsættes et udvalg, der skal se på de nuværende ansættelsesformer og vurdere, hvorvidt de er tidssvarende. Især for de øverste chefer er det vigtigt, at ansættelsesformen sikrer et meritbaseret embedsværk, hvor der på den ene side er mulighed for at drage ansættelsesmæssige konsekvenser ved mangelfuld konkret eller generel embedsførelse og på den anden side er sådanne vilkår, at embedsmændene kan og vil yde åben og ærlig rådgivning, også når det indebærer at fraråde og sige fra.

Løsninger med henblik på åbenhed og transparens

Udvalget foreslår:

- at hvert større ministerium årligt udarbejder en faglig status for ministeriets hovedområder med en kortlægning af området, væsentlige udviklingslinjer, vurdering af effekten af gennemførte initiativer og eventuelle overvejelser om udfordringer og muligheder,

- at nøgledata, analyser og andre relevante informationer i større omfang lægges på ministeriernes hjemmesider for på den måde at sikre gennemsigtighed i det grundlag, hvorpå ministeriets politik er baseret,
- at der i den indledende fase af større reformprocesser i øget omfang lægges op til en debat om det pågældende område, herunder ved afholdelse af konferencer og høringer, hvor eksterne eksperter, interesseorganisationer og praktikere kan bidrage med synspunkter og vurderinger, og hvor offentlighedens synspunkter kan komme til orde,
- at ministerierne indfører pressebriefinger, hvor der orienteres om aktuelle spørgsmål, analyser og sager,
- at der udarbejdes retningslinjer i hvert ministerium for besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere kan bistå medierne med den bedst mulige dækning af aktuelle spørgsmål,
- at ministeriernes embedsmænd som led i den interne uddannelse lærer spillereglerne for samarbejdet med medierne,
- at der årligt udarbejdes og offentliggøres en redegørelse for ministeriernes arbejde med at sikre overholdelsen af regler og normer for embedsværket, jf. ovenfor om kodeks.

Særlige anbefalinger om regioner og kommuner

Udvalgets forslag på det kommunale og regionale område falder i de samme tre grupper som forslagene vedrørende staten:

- »Kodeksløsninger«.
- Institutionelle løsninger.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens.

Kodeksløsninger

Udvalget har udarbejdet et forslag til kodeks for ledere og forvaltningspersonale i kommunerne. Det bygger på de samme grundsynspunkter som det statslige kodeks. Men det kommunale styres særlige karakteristika indebærer, at normerne på flere punkter udmøntes anderledes. Først og fremmest gælder lydighedspligten primært i forhold til kommunalbestyrelse og udvalg samt borgmesteren i dennes rolle som øverste daglige

leder af administrationen. Borgmester og udvalgsformand vil derudover ofte i praksis kunne vejlede forvaltningen om de politiske ønsker.

Derudover foreslås det præciseret, at forvaltningen, hvis et forslag vurderes som ulovligt, har pligt til i skriftlig form at orientere økonomiudvalget herom.

Institutionelle løsninger

Udvalget foreslår:

- at det overvejes at øge bistanden til de politiske grupper i kommunalbestyrelsen,
- at den enkelte kommunalbestyrelse overvejer at styrke den politiske del af den revisionsmæssige kontrol med administrationen, f.eks. ved at udnytte muligheden for at nedsætte et særligt udvalg efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4, der gennemgår revisionens bemærkninger, inden de forelægges økonomiudvalget (svarende til hvad der findes i mange private virksomheder), sådan som det eksempelvis er gjort i Københavns Kommune.

Løsninger med henblik på åbenhed og transparens

Udvalget foreslår:

- at kommunerne giver offentligheden størst mulig adgang til væsentlige faglige forhold og vurderinger,
- at den enkelte kommune tilrettelægger større beslutninger, således at der i den indledende fase – før borgmester og kommunalbestyrelse lægger sig fast på et udspil – i øget omfang inviteres til debat,
- at der i den enkelte kommune fastlægges retningslinjer for medarbejderes besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalisterne med den bedst mulige faglige dækning af et aktuelt spørgsmål.

Udvalgets analyser og vurderinger

Grundlaget for disse anbefalinger er et omfattende materiale om udviklingen i embedsværkets vilkår og om, hvorledes embedsværket fungerer. Udvalget har således:

- inddraget de redegørelser, som en række udvalg har afgivet om embedsværket siden Nordskov-udvalgets redegørelse i begyndelsen af 1990'erne,
- inddraget relevant dansk forskning om den statslige og kommunale forvaltning og udenlandsk forskning, hvor Danmark vurderes i forhold til andre lande,
- gennemgået undersøgelser af graden af tillid til politikere og embedsmænd i Danmark,
- kortlagt og analyseret »sager« i perioden fra 1980 til 2015.

Udvalget har endvidere:

- gennemført en analyse af anvendelsen af forskellige undersøgelsesformer, som siden 1980 har været anvendt i sager, som har givet anledning til kritik, jf. kapitel 4,
- gennemført en kortlægning af de øverste embedsmænds tidsanvendelse og prioritering af opgaver, jf. kapitel 7,
- gennemført en analyse af ministerielle og kommunale embedsmænds kendskab til og anvendelse af regler og normer for politisk rådgivning, jf. kapitel 8-9.

Endelig har udvalget afholdt interview og høringer med mere end 130 nuværende og forhenværende politikere, embedsmænd, forskere og repræsentanter for medierne. Interview og høringer er afrapporteret skriftligt til udvalget.

Der er i kapitlerne 4-9 redegjort nærmere for udvalgets vurderinger. I kapitel 4 redegøres for sager siden 1980, og det konkluderes, at der ikke er kommet flere sager i perioden, og at sagerne kun i mindre omfang har handlet om forholdet mellem politikere og embedsmænd. Udvalget vurderer samtidig, at der er behov for at overveje ibrugtagning af andre undersøgelsesformer, som kan bidrage til at sikre mere smidige og effektive

undersøgelser, bl.a. med henblik på at styrke den parlamentariske kontrol.

I kapitel 5 redgøres for tilliden til politikere og embedsmænd, og det vurderes, at der er behov for at sikre en høj tillid.

I kapitel 6 kortlægges udviklingen i embedsværkets vilkår, og det konkluderes, at der er et øget pres på politikere og embedsmænd ikke mindst fra medierne.

I kapitel 7, 8 og 9 vurderes, hvorledes embedsværket fungerer i stat, regioner og kommuner. Det vurderes, at der er behov for en vis tilpasning af opgavevaretagelsen. Med hensyn til de regler og normer, der gælder for god embedsmandsadfærd, vurderes det, at embedsmændene gennem et tæt samspil mellem menige embedsmænd og forvaltningens chefer i almindelighed praktiserer en veludviklet forståelse for de vilkår, der gælder for embedsmændenes virke i en demokratisk retsstat. Det er dog samtidig udvalgets vurdering, at der på dette felt er både et behov for og en betydelig efterspørgsel efter at styrke embedsmændenes kendskab til de grundlæggende spilleregler for deres politiske bistand og rådgivning.

Alt i alt er der altså efter udvalgets vurderinger på en række punkter plads til forbedringer. Udvalgets anbefalinger sigter mod at bidrage til, at Danmark fortsat har en velfungerende forvaltning bemandet med embedsmænd, der er deres opgaver voksne. Denne vurdering er også baggrunden for, at udvalget med sine forslag ikke lægger op til omfattende og grundlæggende ændringer i rekrutteringen til og rammerne for embedsværket, som vi traditionelt kender. Vurderingen hviler samtidig på den klare forudsætning, at man løbende vurderer, om embedsværket fungerer tilfredsstillende og i overensstemmelse med tidens krav. En sådan vurdering hviler igen efter udvalgets opfattelse på forudsætningen om, at der hele tiden er en kritisk offentlig debat, som kan holde forvaltningens embedsmænd (og politikere) til ilden.

Folkestyret, retsstaten og embedsværket

Principperne for en moderne demokratisk stat og embedsværkets rolle i den

En vurdering af, om embedsværket i Danmark fungerer tilfredsstillende, kan ikke foretages ved at se på embedsværket isoleret. Embedsværket er en integreret del af det politiske system i staten, regionerne og kommunerne, og vurderingen må derfor ske med udgangspunkt i det system, vi har i Danmark, og i den rolle, embedsmændene spiller i det.

Analysen må derfor tage afsæt i forudsætningerne for, at et moderne samfund som det danske fungerer. Det er der blandt samfundsforskere ikke fuldstændig enighed om, men der er overvejende tilslutning til Francis Fukuyamas karakteristik.¹ Ifølge hans analyse, som sammenfatter hovedresultater fra de seneste årtiers omfattende forskning i politiske og administrative institutioner, er den demokratiske stat baseret på tre grundlæggende elementer:

- For det første skal staten kunne sikre samfundets fortsatte beståen, håndhæve lovene og sørge for passende offentlige ydelser. Det kræver et vist mål af magtudøvelse og tvang.
- For det andet skal staten være en retsstat, altså være reguleret af love, som afspejler samfundets værdier og binder både borgerne og dem, der styrer. Magtudøvelsen skal med andre ord være begrænset af regler.
- For det tredje skal beslutningerne bygge på et demokratisk mandat, og magthaverne skal stå til ansvar over for befolkningen, så der tages hensyn til alle grupper, ikke blot de styrende.

Der skal være en balance mellem de tre elementer. Således er det velkendt, at der f.eks. til stadighed må ske en afvejning mellem effektivitet og retssikkerhed. Der skal også være en balance mellem, at reglerne på den ene side skaber en stabil ramme, og at de på den anden side kan tilpasses politiske ønsker. Endelig må hensynet til en beslutningsproces, der på demokratisk vis inddrager alle, ikke forhindre, at der træffes beslutninger om at løse samfundets problemer.

Et kvalificeret og velorganiseret embedsværk er en væsentlig del af en sådan stat og er dermed også en del af den stadige diskussion om de tre elementer og deres indbyrdes forhold. Det er embedsværket, der udmønter lovene ved at træffe langt den overvejende andel af de konkrete afgørelser. Embedsmænd varetager ledelsen af den omfattende offentlige produktion af ikke mindst velfærdsservice. Og endelig yder embedsmændene i kraft af både deres ledelsesrolle og deres professionelle sagkundskab rådgivning til de politiske beslutningstagere.

Der er da også god dokumentation for, at et embedsværk baseret på principperne om hierarkisk organisering og rekruttering efter kvalifikationer både forbedrer grundlaget for beslutningerne og har en positiv indflydelse på den økonomiske vækst. Det er vigtigt for samfundet – såvel borgere som virksomheder – at myndighedsafgørelser er forudsigelige, træffes på et sagligt grundlag og inden for rimelige tidsfrister, samt at resourceforbruget er rimeligt. Det er lige så vigtigt, at den del af produktionen, der af forskellige grunde ligger i offentligt regi, ledes effektivt. Og det er endelig væsentligt, at politiske beslutninger forberedes under inddragelse af relevant sagkundskab.

Som allerede den tyske samfundsforsker Max Weber var opmærksom på, rummer det velfungerende bureaukrati samtidig en risiko for at blive overmægtigt. Derfor er den politiske kontrol central. Parlamentarier, regeringer og kommunalbestyrelser er der for at sikre, at de retningsgivende beslutninger afspejler borgernes ønsker og for at føre kontrol med embedsværkets udførelse af den politisk vedtagne politik.

Balancen mellem embedsværk og politikere

Samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene og balancen mellem de to varierer over tid og mellem lande. Der er flere dimensioner i variationen. Tre væsentlige dimensioner er:

- I hvor høj grad er politik og administration adskilt?
- Hvem er ansvarlig for udnævnelsen af ledende embedsmænd?
- I hvilket omfang indgår politiske hensyn i rekrutteringen til den offentlige forvaltning?

Det hævdes undertiden, at politik og forvaltning er principielt forskellige og principielt adskillelige. Efter denne opfattelse drejer politiske afgørelser sig om mål og beror på holdninger og værdier. De er – som en embedsmand engang udtrykte det – principielt usaglige. Forvaltningens beslutninger og anbefalinger skal derimod være baseret på rent saglige overvejelser, alene vedrøre midler og være upåvirkede af embedsmændenes holdninger. Det følger heraf, at der også institutionelt skal være en adskillelse.

Politikerne skal så at sige sidde i ét rum og træffe beslutningerne, mens embedsmændene venter i et andet rum for at føre dem ud i livet. I praksis kan gennemførelsen f.eks. være henlagt til styrelser eller selskaber med en betydelig selvstændighed. Det følger også, at embedsmænds rådgivning skal være begrænset til det strengt saglige, men ikke vedrøre hvordan et ønske politisk lader sig realisere.

Den modsatte opfattelse er, at politik og administration nok er grundlæggende forskellige, men i den forstand at de repræsenterer to uadskillelige sider af samme sag. Politikere skal have holdninger, embedsmænd skal holde dem udenfor. Politikere behøver ikke at have sagkundskab, mens embedsmænds eksistensberettigelse er at have den. Men i den konkrete beslutning kan den ene side af sagen typisk ikke undvære den anden. Politiske mål er meningsløse, hvis man ikke kan sige, hvordan de kan føres ud i livet. Analytiske overvejelser får klarhed af at være orienteret mod et mål. Og langt de fleste politiske beslutninger giver rum for holdningsbetingede fortolkninger.

I institutionel henseende har sidstnævnte opfattelse tre konsekvenser. Den ene er, at politiske beslutninger må forberedes i et tæt samspil mel-

lem de beslutningstagende politikere og de forberedende embedsmænd. Den anden er, at rådgivningen bør omfatte alle sider af en sag, også den taktiske. Den tredje konsekvens er, at udførelsen kræver konstant politisk overvågning.

I almindelighed er der i den praktiske udformning af samspillet elementer af begge opfattelser. Men vægtfordelingen mellem dem kan variere. I nogle lande og i nogle perioder fremhæves behovet for adskillelse, i andre lande og til andre tider understreges det tætte samvirke og den politiske kontrol.

Hvis der formodes at kunne drages et skarpt skel mellem politik og administration, er det naturligt, at det overvejende er embedsværket selv, der afgør, hvem der skal besætte de ledende poster – eventuelt i form af faste kriterier for advancement. Anciennitet har her traditionelt været et kriterium. Er embedsmændene derimod involveret i alle aspekter af beslutningerne, vil den politiske ledelse ofte ønske at have væsentlig indflydelse på, hvem deres rådgivere er. Det er ikke ensbetydende med, at udnævnelserne sker efter politiske kriterier, blot at ministerens eller kommunalbestyrelsens tillid indgår som et element i vurderingen.

Med hensyn til egentligt politiske udnævnelser har ministre i alle lande, vi normalt sammenligner os med, i dag mulighed for at ansætte et større eller mindre antal personlige rådgivere, der går med ministeren, og som i reglen deler politisk tilhørsforhold med ham eller hende.

Ændrede arbejdsvilkår – strammere styring

Rollefordelingen og samspillet mellem embedsmænd og politikere må inden for de rammer, der er skitseret ovenfor, tilpasse sig de vilkår, der gælder i hvert land og hver tidsperiode. Det er derfor ikke muligt i få ord at give en dækkende karakteristik af situationen i dag og de foregående års udvikling. Med det forbehold er der dog visse generelle udviklingstræk.

Der er i moderne demokratiske lande en omfattende forvaltning, hvor ansættelse og forfremmelse overvejende sker efter kvalifikationer. Der er i de samme lande også et vist antal særlige rådgivere, hvis ansættelsesforhold beror på den politiske ledelse. Der er dog store forskelle fra land til land, hvad angår den præcise rollefordeling, og hvad angår omfanget af

udnævnelser, der besluttet politisk. Det gælder både de udnævnelser, der forudsætter bestemte saglige kvalifikationer, og de udnævnelser, hvor politisk tilhørsforhold er af afgørende betydning.

Ser man på udviklingen over de seneste 20-30 år, synes der at være to tendenser, som umiddelbart kan forekomme delvis modstridende:

- På den ene side har der mange steder været et ønske om at give offentlige organisationer større frihed til at træffe professionelt begrundede afgørelser inden for en politisk defineret ramme og med politisk formulerede mål. Der har typisk samtidig været lagt vægt på behovet for ledelse. Man har i den forbindelse set ledelsesforholdene i den private sektor som et forbillede. De forskellige reformbestrebelse præsenteres ofte under betegnelsen »New Public Management«, og de kan i alt fald delvis ses som et forsøg på at skelne mellem politik og administration.
- På den anden side har der været efterlyst mere og bedre rådgivning af den politiske ledelse. Begrundelsen har været dels den offentlige sektors størrelse og de deraf følgende mere komplicerede beslutninger, dels den mere hektiske politiske proces, der igen ses som resultat af medieudviklingen. Det har givet sig to konkrete udslag. Der er kommet flere særlige rådgivere, som bedre end det faste embedsværk formodes at kunne hjælpe især ministre med pressehåndtering og politiske overvejelser. Parallelt hermed er forventningerne til embedsværket ændret, så der både efterspørges saglige og politiske råd. Det har i nogle lande ført til et politisk ønske om gennem rekrutteringen at kunne sikre sig, at de øverste embedsmænd kan indgå i et tæt samarbejde med den politiske ledelse.

Som nævnt kan de to tendenser forekomme modstridende. Men det er de ikke nødvendigvis. Den fælles baggrund er nok den opfattelse, som mange politikere havde for 20-30 år siden, hvorefter den offentlige forvaltnings vækst også havde gjort den selvtilstrækkelig og vanskelig at styre, hvilket i satirisk form blev illustreret af tv-serien *Yes Minister*. Den styrkede politiske rådgivning var set i det lys en nødvendig hjælp til politikerne for at genvinde kontrollen. Orienteringen mod målstyring og de friere rammer til ledelsen var ud fra den samme tanke ikke udtryk for en

lempelse af kontrollen, men tværtimod for, at den politiske ledelse ville forbedre styringen ved at koncentrere sig om det væsentlige.

Bestræbelserne på at reformere den offentlige administration har derfor typisk også berørt rollefordelingen og samspillet mellem politikere og embedsmænd.² Problemstillingerne er fælles, men landene har valgt delvis forskellige løsninger.

Også hvad angår Danmark, er der både stabile træk og en variation. Dels er der sket en historisk udvikling, dels er der forskel mellem stat og kommuner.

De to væsentligste stabile træk er ministerstyret i staten og udvalgsstyret i kommunerne. Siden 1848 har ministeren haft ansvaret for så godt som alt, hvad der skete i ministeriet. Indtil 1901 var ministrene ansvarlige over for kongen, siden da har de været det over for Folketinget. Af ansvaret følger en kompetence til at give ordrer til embedsmænd. Embedsmænd skal adlyde, men de skal samtidig overholde loven, og de må ikke medvirke til, at ministeren giver usande eller vildledende oplysninger til Folketinget og offentligheden.

I kommunerne er embedsmændene derimod ansvarlige over for den samlede kommunalbestyrelse og de enkelte udvalg. Borgmesteren er nok øverste daglige leder af administrationen, men heri ligger normalt ikke nogen adgang til at træffe beslutning med hensyn til sagernes indhold. Forpligtelsen til at overholde loven og tale sandt er den samme som i ministerierne.

Inden for disse rammer er forandringerne over tid dog betydelige. I ministerierne var der i perioden fra 1848 til 1901 ikke noget skarpt skel. Embedsmændene hørte til i samme sociale lag som ministrene, og de var politisk aktive. Mange ministre kom således fra embedsmandsstanden.

Det politiske skifte i 1901 var derfor ledsaget af en vis gensidig skepsis. Mange embedsmænd så ned på de uuddannede ministre, som til gengæld ikke var helt overbevist om embedsmændenes loyalitet. De forbehold, de to parter havde over for hinanden, blev overvundet, bl.a. gennem en skarpere adskillelse mellem den politiske opgave og embedsmandsopgaven. Embedsmænd har ikke desto mindre altid rådgivet politisk, og der har altid været embedsmænd, der kom tæt på den politiske proces og også gav taktiske råd. Med det forbehold var hovedtendensen frem til 1960 imidlertid, at administrationen stod for det saglige grundlag

og de konkrete afgørelser, mens politikerne tog sig af resten. Således skriver Tim Knudsen:

»I det væsentlige opretholdt embedsmændene en distance til det politiske liv i hele perioden. De lukkede sig forsigtigt inde i forvaltningsapparatet og fastholdt en stærk korpsånd. Ledende embedsmænd påtog sig kun helt undtagelsesvist politiske hverv.«³

Der er grund til at antage, at embedsmændene også var mere tilbageholdende med at give politisk-taktiske råd, ligesom der er grund til at antage, at mange ministre selv skrev deres taler. Den typiske departementschef var omkring 1960 primært en faglig sparringspartner, der normalt var rekrutteret fra ministeriet og så sig som vogter over dets interesser og faglighed. Det blev anset for noget nær en umulighed at få en departementschef til at forlade sin stilling, før han selv ønskede det.⁴

Efter 1960 voksede både de offentlige udgifter og centraladministrationen kraftigt. Det gav anledning til to typer reaktioner, som også sås i andre lande. Den ene reaktion var en betydelig reorganisering. Konkrete sager blev lagt ud fra departementerne, dels for at aflaste disse, dels for at skabe plads til udvikling af politik og overordnet ledelse. Det skete enten ved at etablere forholdsvis selvstændige styrelser eller fra 1970 ved at overlade opgaven til kommuner eller amter.

Mere fokus på rådgivning og politikudvikling

I naturlig fortsættelse heraf betød budgetreformen i 1980'erne, at mange konkrete beslutninger om brug af bevillinger kunne træffes lokalt. I de næste 20-30 år forvandlede departementerne sig herefter fra at være orienteret mod behandling af konkrete sager, med lejlighedsvis betækningsarbejde og lovgivning, til som hovedopgaver at have bistand til ministeren, herunder lovforberedelse, politikudvikling, herunder betænkninger og analyser, og overordnet ledelse af styrelser mv.

Ændringer i de politiske arbejdsvilkår og i mediebildet førte samtidig til et behov for en mere omfattende rådgivning af ministrene. Dette rådgivningsbehov kunne være opfyldt ved at ansætte politisk udnævnte hjælpere for ministrene. Her i landet valgte man imidlertid en anden vej, nemlig at lade det faste embedsapparat udvide sine rådgivningsopgaver. Det gjaldt både, hvad angik udviklingen af ny politik, i 1960'erne og

1970'erne omtalt som planlægning, og hvad angik den politisk-taktiske proces. Det blev efterhånden set som en naturlig del af embedsmændenes opgave at hjælpe ministeren med alle sider af virksomheden, dog med den begrænsning at embedsmændene ikke måtte gå ind i det egentligt partipolitiske.

I samme periode er topembedsmændenes gennemsnitlige anciennitet i jobbet blevet kortere, idet mange af dem skifter job og en del også forlader topcheffunktionen før pensionsalderen. Det er formentlig bl.a. en konsekvens af den bredere opgavebeskrivelse og kravet om et tæt tillidsforhold mellem minister og departementschef. Der er også en tendens til, at departementschefer i højere grad er departementale generalister, som ikke er rekrutteret fra ministeriet selv. Allerede i 1998 konstaterede betænkning nr. 1354/1998: »Flere interviewpersoner har således understreget, at posten som departementschef i dag kun besættes med personer, som både besidder en stor faglig viden, og som har bevist, at de er i stand til at varetage rollen som sparringspartner for ministeren«.⁵

Siden da er hertil kommet et begrænset antal såkaldt særlige rådgivere, der ansættes af og går sammen med ministeren. Deres opgaver var i de første år navnlig knyttet til samspillet med pressen, men omfatter nu også et mål af politisk rådgivning, den være sig politisk-taktisk eller rettet mod politikens indhold.

Kommunalreformer og ændrede opgaver

I kommunerne har udviklingen til dels fulgt et parallelt spor. Oprindeligt var det meningen, at udvalgene skulle træffe alle afgørelser. Forvaltningens rolle var derfor meget lille, faktisk begrænset til den formelle ekspedition af politisk truffe afgørelser. Efter to kommunalreformer og en stærk udvidelse af kommunernes opgaver rollefordelingen ændret, så de fleste konkrete beslutninger træffes efter delegation. Det har dels givet forvaltningen ansvaret for langt de fleste konkrete beslutninger, dels øget behovet for hjælp til den overordnede styring. I kommunerne yder forvaltningen derfor også både rådgivning i forbindelse med udvikling af ny politik og til de politisk-taktiske overvejelser.

I de fleste kommunaldirektørers bevidsthed er rådgivningsopgaven vigtigere end de konkrete administrative opgaver. Da forvaltningen refererer til hele kommunalbestyrelsen, er vilkårene for politisk-taktisk rådgivning i kommunerne imidlertid anderledes end i ministerierne. De un-

dersøgelser, der er foretaget, viser, at borgmestrene har stor tillid til embedsværket, mens i alt fald nogle menige kommunalpolitikere opfatter det som vanskeligt at gennemføre forslag, hvis de går på tværs af administrationens ønsker.

Samtidig er personalesammensætningen i den kommunale forvaltning ændret. Før dominerede de kommunalt uddannede, hvis kvalifikationer især vedrørte den konkrete administration. Nu er de akademisk uddannede som i staten meget fremtrædende på de ledende poster og har også en stærk stilling blandt sagsbehandlerne.

De embedsmænd, der især varetager rådgivningsopgaver, nemlig direktørerne, bliver i dag i samme stilling i kortere tid. Dels ønsker de i højere grad end tidligere selv at skifte job, dels er det ikke usædvanligt, at en kommunalbestyrelse skaffer sig af med en direktør, fordi man har mistet tilliden til vedkommende. Den større udbredelse af åremåls- og kontraktansættelse spiller i den forbindelse en rolle.

Ministrene tilfredse med systemet

Embedsmænd og politikere i Danmark er i dag som i de sidste 100 år to forskellige grupper. Politikere bliver kun sjældent embedsmænd, og hvis de gør, skyldes det ikke deres politiske baggrund. Modsat er embedsmænd normalt ikke politisk aktive, og mange vil endda vægre sig ved at vedgå sig deres ståsted.

Derimod er de funktionelt tæt forbundne. Embedsmænd i både stat og kommuner bistår med at udvikle ny politik, giver faglige råd, yder bistand til politisk-taktiske overvejelser og skal i det daglige sørge for gennemførelsen af det, der vedtages. Politikerne på den anden side har ansvar for både overordnede beslutninger og den daglige administration. Ganske vist er der en arbejdsdeling, så f.eks. styrelser typisk koncentrerer sig om gennemførelse, mens departementer først og fremmest udvikler og rådgiver. Og mange driftsopgaver varetages af kommunerne. Men i kommunerne er udvalgene – selv om de ikke længere træffer alle beslutninger – tæt involveret i mange sager. Tilsvarende betyder ministerstyret, at ministeren kan blive draget til ansvar for stort set alt inden for sit ressort.

Det tætte samarbejde betyder også, at den politiske ledelse ønsker at øve indflydelse på valget af topchefer, så de er sikre på, at der kan etableres et tillidsfuldt samarbejde. Og i ministerierne kan ministeren rekruttere en til to særlige rådgivere.⁶

Det er relevant at spørge, om systemet fungerer tilfredsstillende. Det spørgsmål kan besvares på flere måder, herunder ved at se på, om ministrene og borgmestrene – de primære aftagere af embedsværkets rådgivning – er tilfredse, ved at foretage internationale sammenligninger og ved at belyse borgernes tilfredshed.

Det første aspekt er belyst i betænkning nr. 1537/2013:

Tabel 3.1. Ministrenes vurdering af rådgivningen 1997, 2003 og 2012

	1997		2003		2012	
	Faglig rådgivning	Politisk-taktisk rådgivning	Faglig rådgivning	Politisk-taktisk rådgivning	Faglig rådgivning	Politisk-taktisk rådgivning
Hvor mange er tilfredse eller meget tilfredse med embedsmændenes rådgivning (pct.)	82	65	94	56	96	83

Det fremgår af tabellen, at ministrene i vid udstrækning er tilfredse eller meget tilfredse med både den faglige og den politisk-taktiske rådgivning, og at tilfredsheden over de sidste 15 år er blevet større, hvad begge dele angår.

Hvad det andet aspekt angår, er der forskellige internationale sammenligninger, bl.a. i Verdensbankens regi. Danmark ligger i top i de fleste af disse sammenligninger. Det gælder også noget så konkret som sagsbehandling over for virksomheder.

Til trods for ministrenes tilfredshed og pæne karakterer i sammenligning med andre lande synes der alligevel at være et problem. I alt fald nogle undersøgelser indikerer en ringe og måske faldende tillid til den offentlige forvaltning. Og man kan spørge, om en række konkrete sager og en til tider stærkt kritisk offentlig debat kan undgå at præge befolkningens opfattelse af det politisk-administrative system og i sidste ende borgernes tillid til embedsværket.

Men hvad med befolkningens tillid?

Det er ikke første gang, den offentlige forvaltning og dens relation til den politiske ledelse er genstand for offentlig debat. Der har undertiden været sat spørgsmålstejn ved forvaltningens effektivitet, og teoretikere har hævdet, at de offentlige udgifter med naturnødvendighed må vokse. Der var engang, man talte om skrankepaver, altså opfattede administrationen som for lidt borgerorienteret og hjælpsom. Indimellem har der også været kritik af manglende politisk lydhørhed.

Der har også med mellemrum været større eller mindre sager om fejl og forsømmelser i forvaltningen.

Det nye er altså ikke, at der er sager, og heller ikke at der er kritik, men derimod i nogen grad kritikens karakter.

Således har der været begrænset tilfredshed med embedsmændenes evne og vilje til at sikre de politiske beslutningers gennemførelse. Der har været debat om fænomenet »New Public Management«, men primært ud fra hensynet til at sikre de offentligt ansattes motivation. Det har ikke været sagt, at der var mangel på overensstemmelse med de politiske ønsker. Der tales fortsat om effektivisering, men ikke længere om, at den offentlige sektor kun kan vokse.

Heller ikke løsningen af de politikudviklende opgaver har stået i centrum af diskussionen. Det har været gjort gældende, at der er behov for flere ressourcer til at formulere ny politik, og at der måske her kan hentes hjælp fra eksperter uden for ministerierne. Det har også været sagt, at reformer gennemføres for hurtigt og i for lukkede rum uden offentlig debat. Men administrationens grundlæggende evne og vilje til at formulere forslag til løsning af samfundets problemer har ikke været anfægtet.

Det, der har stået i centrum af diskussionen, i alt fald for centraladministrationens vedkommende, har derimod været den politisk-taktiske rådgivning og dennes sammenhæng med – eller i nogles øjne manglende sammenhæng med – den saglige vurdering og rådgivning.

Kritikken er formuleret i forskellige varianter, men fælles for dem er den opfattelse, at funktionen som politisk-taktisk hjælper er kommet til at dominere, så fagligheden ligger under for politiske hensyn. Konsekvensen er, siges det, at der træffes beslutninger, som er i strid med f.eks. internationale konventioner, eller som ikke er fagligt begrundede, men følger andre hensyn. Konsekvensen er videre, hævdes det, at Folketinget

og offentligheden ikke altid kan fæste lid til de faktiske oplysninger, juridiske vurderinger og analyser, som ministerierne leverer.

Kritikerne er ikke helt enige om, hvilke krav der kan og bør stilles til embedsmændene. Nogen mener, at embedsmænds vurderinger altid bør komme frem – uanset om den politiske ledelse er enig – så offentligheden og Folketinget kan få kendskab til alle usikkerhederne. Andre anerkender, at ministerstyret indebærer, at ministeren har ansvaret, men mener, at de faglige vurderinger bør udgøre et klarere selvstændigt grundlag for de politiske overvejelser, og at der er for ringe vilje til at sige fra over for tvivlsomme fortolkninger og vurderinger.

Fælles for kritikken er dog en opfattelse af, at den udvikling væk fra det skarpe skel mellem embedsmænd og politikere, der er sket siden 1960, er gået for langt, så politiske overlæg – indimellem gustne – har fået afgørende betydning. Det siges i den forbindelse, at det ikke så meget skyldes et udtalt ønske fra ministre, men at embedsmændene søger at foregribe ministerens reaktion, måske med et vist blik for at politisk hjælp-somhed kan være en karrieremæssig fordel. Følgevirkningen er, at for meget afgøres af regering og embedstop, uden at Folketinget reelt har mulighed for at følge med eller øve indflydelse. Vælgerbefolkningen kan derfor heller ikke gennemskue de reelle begrundelser for de beslutninger, der træffes.

Svarene til de kritiske indlæg har først og fremmest henvist til, at embedsmænd i kraft af ministerstyret nu engang er til for at bistå regeringen med at få den politik igennem, som den skal forsvare over for vælgerne. Det er samtidig blevet fremhævet, at ministeransvaret indebærer en pligt for ministeren til at sige sandheden og ikke vildlede.

Grundlæggende kan debatten have ført til en faldende tillid til forvaltningen.

Det hører med til billedet af det samlede embedsværk, at der ikke har været samme kritik af den kommunale forvaltning. Det betyder ikke, at der ikke har været sager. De har dog vakt mindre opmærksomhed, dels fordi medierne er mere optaget af landspolitikken, dels fordi borgmesteren – bortset fra i yderst sjældne tilfælde – ikke kan afsættes, hvilket mindsker dramaet. Det skal tilføjes, at i alt fald nogle af sagerne har haft en anden karakter, idet de har drejet sig om embedsmænds utilstrækkelige eller vildledende oplysninger snarere end om forkerte oplysninger fra den politiske ledelse. Der har også været sager om mangelfuld udførelse.

Udvalget har valgt at tage en række af de nævnte temaer op i sin analyse og vurdering af embedsværket. I de følgende kapitler undersøges således de spørgsmål, som fremgår af boksen nedenfor.

Boks 3.1. Udvalgets undersøgelsestemaer

- Har der været et stigende antal sager i den statslige forvaltning, er der et mønster i sagernes indhold, og har undersøgelsen af sagerne fungeret hensigtsmæssigt?
- Er der en faldende tillid til det politisk-administrative system og konkret til embedsværket?
- Hvordan har vilkårene for politikere og embedsmænd udviklet sig og påvirket kravene til embedsværkets arbejde?
- Løser embedsværket de opgaver, som de har i forhold til den politiske ledelse og til administrationen af den offentlige sektor?
- Sker det med respekt for de regler, værdier og normer, der gælder for politikere og forvaltning i Danmark?

De kritiske sager og undersøgelser

Debatten om de kritiske sager

Interessen for ministres og embedsmænds forvaltning af deres opgaver og ansvar blusser op med års mellemrum og intensiveres naturligt i forlængelse af ikke mindst de sager, som tildeles særlig opmærksomhed i medierne.

Da Djøf i maj 2014 nedsatte dette udvalg til at gennemføre en aktuell analyse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne, skete det i kølvandet på en række politisk-administrative sager i staten og en intens og kritisk debat, der har sat spørgsmålstejn ved, om den danske centraladministration fungerer, som den skal. Sagerne omfattede bl.a. jægerbogssagen, Christiania-sagen, GGGI-sagen, Zornig-sagen, skattesagen og statsløsesagen.

I debatten er der fremsat mange forskellige synspunkter om udviklingen i antallet af sager, hvori problemerne for vores politisk-administrative system består, og hvad der kan og bør gøres ved dem. Det er ikke altid klart, hvad det præcise afsæt for analysen og de foreslåede ændringer er, men der henvises ofte bredt til de mange sager. Den underliggende antagelse er, at det er nyt med disse sager og undersøgelser, som skal afdække fejl og forsømmelser. Antagelsen synes også ofte at være, at der går en rød tråd gennem sagerne.

Udvalget har ikke fundet det formålstjenligt at foretage en nærmere gennemgang af de konkrete sager, der ledte op til udvalgets nedsættelse. De er hver for sig blevet underkastet en eller flere undersøgelser.

Derimod har udvalget valgt at sætte det lange lys på for at kaste et blik på politisk-administrative sager over en længere årrække.

Udvalget har således sat sig for systematisk at opsamle og vurdere erfaringerne fra en række af de sager, der har været genstand for undersøgelser i de sidste 35 år. Hermed har udvalget forsøgt at danne sig et overblik over et stort antal sager for på den ene side at kortlægge, om der har

været en udvikling i antallet af sager over tid, og på den anden side at vurdere, hvad der karakteriserede sagerne substantielt og proceduremæssigt. Hvordan blev de håndteret, da de først blev til sager, og hvordan blev de dernæst afsluttet og løst, såvel politisk som substantielt? Er der et mønster i sagerne med hensyn til, hvilken slags problemer sagerne handlede om, hvilke konklusioner undersøgelserne kom frem til, og hvilke konsekvenser de fik?

Udvalgets formål med en sådan afdækning af sager gennem tiden har været dobbelt. Dels har det været at tilvejebringe et bedre grundlag for debatten om »sagerne« og for en skærpelse af udvalgets egne analyser og forslag i de følgende kapitler. Dels har formålet været at bidrage til udvalgets vurdering af, hvor godt vores nuværende undersøgelsessystem fungerer, når sager om mulige fejl og forsømmelser skal håndteres, og der skal placeres et ansvar.

I dette kapitel redegøres først kort for de mest anvendte undersøgelsesformer. Derpå præsenteres udvalgets kortlægning af udviklingen i antallet af undersøgelsessager samt udvalgets observationer af sagernes karakteristika og resultater. Herefter diskuteres det, om vores undersøgelsessystem i dag fungerer hensigtsmæssigt, når sager om mulige fejl og forsømmelser skal håndteres, og der skal placeres et ansvar.

Eksisterende undersøgelsesformer⁷

Langt størstedelen af de sager, hvor der opstår mistanke om fejl og forsømmelser i den offentlige forvaltning, undersøges af myndigheden selv. Og sager, der påkalder sig politisk interesse, vil i første omgang blive genstand for Folketingets sædvanlige parlamentariske kontrol i form af spørgsmål, samråd og eventuelt forespørgsler.

Nogle sager har imidlertid en karakter og en offentlig og politisk bevågenhed, som gør, at rent interne undersøgelser eller de sædvanlige parlamentariske kontrolredskaber ikke rækker. Andre sager, som ud fra en substantiel vurdering forekommer potentielt lige så alvorlige, kan samtidig unddrage sig denne form for granskning.

Permanent undersøgelsesorganer som Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen samt klageorganer er væsentlige led i afdækningen af sager, men de kan erfaringsmæssigt ikke fuldt ud dække behovet for at undersø-

ge forhold i den offentlige forvaltning. Det hænger bl.a. sammen med, at de nævnte organer normalt fokuserer på myndighedsansvaret og ikke på, hvilke personer et ansvar kan gøres gældende over for. Endvidere kan der i særligt komplicerede sager være behov for at afdække faktum ved hjælp af særlige undersøgelsesmåder, herunder f.eks. vidneafhøringer.

Ved lov om undersøgelseskommissioner, der trådte i kraft den 1. juli 1999, blev der indført en ny ordning for undersøgelse af sager om fejl og forsømmelser, navnlig i den statslige forvaltning. Loven blev til på grundlag af en betænkning fra Udvalget om Undersøgelsesorganer, der blev nedsat efter intens debat om og kritik af de tidligere anvendte undersøgelsesformer, specielt i kølvandet på dommerundersøgelsen af tamilsagen. De tidligere anvendte undersøgelsesformer omfattede bl.a. kommissionsdomstole, dommerundersøgelser, undersøgelsesretter, advokatundersøgelser og parlamentariske undersøgelser.

Kritikken, der navnlig knyttede sig til de dommerledede undersøgelser, vedrørte en række retssikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder bl.a. at der var meget få processuelle regler og garantier for de implicerede i sådanne undersøgelsesorganers virksomhed. Samtidig blev resultatet af undersøgelserne ofte i medierne og i det politiske liv sidestillet med en dom, selv om de hverken var eller måtte være det. Hertil kom en bekymring for, at undersøgelserne kunne skade den generelle tillid til domstolene, fordi dommerne i spidsen for dem blev gjort til aktører i sager, der reelt var afspejlinger af politiske konflikter.

Undersøgelseskommissioner

Lov om undersøgelseskommissioner afløste de tidligere regler om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, og loven byggede på en forudsætning om, at behovet for, at et særligt organ undersøger og klarlægger et faktisk begivenhedsforløb til brug for vurderingen af, om der er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende, i fremtiden principielt udelukkende dækkes af undersøgelseskommissioner. Undersøgelseskommissioner kan dog ikke tage stilling til, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende over for en minister.

Lov om undersøgelseskommissioner forudsætter ikke, at en undersøgelseskommission skal sammensættes alene af jurister. Men består undersøgelseskommissionen af flere medlemmer, skal kommissionens formand have juridisk kandidateksamen. Det samme gælder, hvis undersøgelsen

forestås af en enkelt person. Såfremt et af medlemmerne er dommer, skal dette medlem lede kommissionens arbejde. Praksis har indtil nu været, at kommissionerne er dommerledede. Baggrunden er, at kommissionerne herved er sikret den integritet, som følger af dommeres grundlovssikrede uafhængighed. Hertil kommer, at kommissionsundersøgelser er af retlig karakter og derfor bør forestås eller ledes af en jurist, og at de i øvrigt bør gennemføres under retssikkerhedsmæssigt betryggende former. Undersøgelseskommissionerne arbejder således efter domstolslignende procedurer med bl.a. regler om vidnepligt, ret til bisidder mv. og bør derfor ledes af en dommer, der har erfaring med retsledelse.

Det er justitsministeren, der har kompetence til at nedsætte en undersøgelseskommission, men det er ved loven fastsat, at en sådan kommission *skal* nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning om det. Undersøgelseskommissioner vil således i realiteten ofte blive nedsat som led i Folketingets kontrol med regeringen.

Advokatundersøgelser

I praksis har advokatundersøgelser fortsat været anvendt i en del sager. Der er ikke regler i lovgivningen om advokatundersøgelser, men der har udviklet sig en praksis for, hvordan de gennemføres.

Advokatundersøgelser nedsættes ved, at en minister udpeger en uafhængig advokat til at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale, herunder fortroligt materiale, som ministeriet stiller til rådighed for advokaten. En advokatundersøgelse kan udtale sig om, hvorvidt der er begået fejl eller forsømmelser af involverede embedsmænd, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende. Advokaten anmodes derimod i lighed med undersøgelseskommissioner ikke om at udtale sig om spørgsmålet om ministres retlige ansvar. Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold kan advokaten dog – afhængigt af det enkelte kommissoriums formulering – beskrive, hvorvidt ministre har været orienteret eller fået forelagt sager af den karakter, der indgår i undersøgelsen.

Af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling anmodes advokaten normalt ikke om at tale med de involverede embedsmænd eller andre med kendskab til sagen. Advokaten må af samme grund heller ikke anmode om at modtage skriftlige redegørelser eller andre skriftlige udtalelser fra de pågældende embedsmænd eller andre, der har kendskab til sa-

gen. Advokatundersøgelser vil bl.a. af denne grund efter omstændighederne have svært ved at komme til bunds i ansvarsforholdene. Der er dog i hvert fald et enkelt eksempel på, at advokaten – trods ovenstående klare udgangspunkt – har fået til opgave at tale med de berørte medarbejdere som led i undersøgelsen.⁸

Det er vedkommende minister, der har ansvaret for – på baggrund af en advokatundersøgelse – at vurdere, om der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag for at tage stilling til, om embedsmænd skal søges draget retligt til ansvar, eller om der er behov for at oplyse sagen yderligere, inden der træffes afgørelse om at indlede eller undlade at indlede disciplinær eller strafferetlig forfølgning.

En sådan opfølgning kan f.eks. ske ved nedsættelse af en undersøgelseskommission eller mere typisk en supplerende intern undersøgelse forud for en evt. tjenestemandundersøgelse, så relevante oplysninger kan tilvejebringes gennem afhøringer mv.

Den slags interne undersøgelser, evt. med bistand fra Kammeradvokaten og efter omstændighederne med efterfølgende tjenstlige forhør, kan også være et alternativ til en advokatundersøgelse eller en undersøgelseskommission.

Ud over undersøgelseskommissioner og advokatundersøgelser har der ganske ofte været anvendt andre undersøgelsesformer. De har antaget mange former, såsom særlige arbejdsgrupper og udvalg, der får til opgave at kulegrave et bestemt hændelsesforløb eller sagskompleks, eller undersøgelser gennemført i Folketingets regi.

For en mere detaljeret gennemgang af ovennævnte samt andre mulige undersøgelsesformer henvises til betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer.

Udvalgets kortlægning af undersøgelsessager

Udvalget har valgt at undersøge udviklingen i antallet af undersøgelsessager, primært vedrørende den statslige forvaltning, fra 1980 til i dag. Undersøgelsen er afgrænset til sager, som har været genstand for særlige undersøgelser, det vil sige dommerundersøgelser, undersøgelseskommissioner, advokatundersøgelser, undersøgelser i parlamentarisk regi samt

undersøgelser i form af udvalg, arbejdsgrupper, revisorundersøgelser, tjenstlige undersøgelser mv. En oversigt over sagerne findes i bilag 6.⁹

Undersøgelsen indebærer nogle begrænsninger:

- For det første kan den ikke give et fuldstændigt billede af antallet af problemsager. Sager undersøgt af permanente undersøgelsesorganer som Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen samt klageorganer i øvrigt indgår således ikke. Det gælder også f.eks. sagen om en fact finding-mission til Eritrea, der i slutningen af 2014 og begyndelsen af 2015 tiltrak sig stor opmærksomhed i pressen. Og udvalgets afdækning kan af gode grunde heller ikke tage højde for eventuelle problemsager, som af forskellige grunde »går under radaren«. Det kan være, fordi de ikke bliver offentligt kendt, eller fordi de politisk-parlamentariske forhold er sådan, at den pågældende sag afsluttes uden den slags nærmere undersøgelser, som der her er tale om.
- For det andet kan det indvendes, at afdækningen af de særlige undersøgelsessager ikke nødvendigvis giver et dækkende billede af karakteren af de problemer, der kan opstå i centraladministrationen eller for den sags skyld i den kommunale og regionale forvaltning. Nogle deltagere i debatten om sagerne og vores system lægger således vægt på andre sager i den offentlige forvaltning end de egentlige undersøgelsessager.

Uanset disse mulige indvendinger er det udvalgets vurdering, at en kortlægning af de særlige undersøgelsessager kan sige os noget, der har interesse. Dels er der tale om sager, der har været så væsentlige eller alvorlige, eller i hvert fald er blevet betragtet som sådanne, at man har valgt at iværksætte en særlig undersøgelse for at komme til bunds i dem. Dels er disse sager skriftligt veldokumenterede med hensyn til indhold, proces og konklusioner.

De sager, der har været genstand for særskilte eksterne undersøgelser, er karakteriseret ved, at de forinden har tiltrukket sig betydelig offentlig og politisk opmærksomhed. Det er således i alle tilfælde undersøgelser, som er sat i værk på politisk initiativ. Heri ligger også som nævnt ovenfor, at der kan være sager, som ud fra en substantiel vurdering kan være potentielt lige så alvorlige, men som ikke bliver gjort til genstand for en sådan undersøgelse, fordi der ikke er politisk tilslutning til det.

Man kan på den baggrund stille spørgsmålet, om der ikke er en risiko for, at der eksisterer en »underskov« af ikke-erkendte sager, som aldrig er kommet til offentlighedens kendskab, og som derfor har unddraget sig den kritiske opmærksomhed, der normalt vil gå forud for den politiske beslutning om at iværksætte en undersøgelse. Det er ifølge forholdets natur umuligt at vurdere, men det forekommer ikke sandsynligt, at der skulle være en sådan underskov af sager med en anden udvikling end i de sager, der gennem perioden er blevet genstand for undersøgelser. Udvalget har endvidere noteret sig, at hverken ombudsmandens udtalelser eller Rigsrevisionens beretninger giver grundlag for en slutning i denne retning.

Der er ikke kommet flere sager

Da professor og dr.jur., nu højesteretsdommer, Jens Peter Christensen i midten af 1990'erne gjorde status efter tamilsagen i lyset af den daværende omfattende debat om embedsmændenes rolle og ansvar, skete det på baggrund af de foregående års mange politisk-administrative skandalesager. Han viste bl.a., at antallet af sager, der var blevet undergivet dommerundersøgelse, var vokset eksplosivt siden 1980 sammenlignet med de foregående årtier.¹⁰

Tabel 4.1 viser i forlængelse heraf udviklingen i antallet af særlige undersøgelser fra 1980 til i dag fordelt på intervaller af fem år. Tabellen viser dermed den løbende udvikling over de seneste 35 år. Herudover er antallet af undersøgelsessager opgjort før og efter ikrafttrædelsen af lov om undersøgelseskommissioner den 1. juni 1999. Nogle af sagerne har været genstand for flere undersøgelser, og det samlede antal undersøgelser svarer derfor ikke til en optælling af sagerne i bilag 6.

I kortlægningen er der, jf. ovenfor, sondret mellem fem undersøgelsesformer:

1. Dommerundersøgelse: Undersøgelse der gennemføres af en eller flere dommere, som ledes af en dommer, og som er iværksat før lov om undersøgelseskommissioner.
2. Undersøgelseskommission: Kommission nedsat i medfør af lov om undersøgelseskommissioner, eller en tidligere, særligt nedsat kommission hvis formand typisk er dommer, og hvis øvrige medlemmer kan

- være dommere, advokater, juridiske professorer, andre eksperter (revisorer, særligt sagkyndige mv.).
3. Advokatundersøgelse: En undersøgelse der gennemføres af en eller flere advokater, og som normalt benævnes en advokatundersøgelse.
 4. Undersøgelse i parlamentarisk regi: Undersøgelse som Folketinget har henlagt til et stående udvalg såsom Det Udenrigspolitiske Nævn eller et parlamentarisk ad hoc-udvalg.
 5. Andre undersøgelsesformer: Udvalg, arbejdsgrupper, revisorundersøgelser, tjenstlige undersøgelser mv.

Tabel 4.1. Undersøgelsessager fra 1980 til 2015. Antal og undersøgelsesform

	Årstal for nedsættelse af undersøgelsen							Før og efter lov om undersøgelseskommissioner ¹	
	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	1980-1999	1999-2015
Undersøgelsesform									
Dommerundersøgelse	8	7	1	0	0	0	0	16	0
Undersøgelseskommission	1	2	1	1	3	1	3	4	8
Advokatundersøgelse	0	0	3	4	0	1	3	4	7
Undersøgelse i Folketingets regi	0	1	3	1	0	0	0	4	1
Andre undersøgelsesformer	0	0	5	4	0	1	4	7	7
Alle undersøgelsesformer	9	10	13	10	3	3	10	35	23

1. Før eller efter 1. juli 1999, hvor lov om undersøgelseskommissioner trådte i kraft.

Af tabel 4.1 fremgår, at der i perioden 1980 til 1995 blev iværksat 16 dommerundersøgelser. Når der ikke siden 1993 er blevet iværksat dommerundersøgelser, skyldes det bl.a. den daværende højesteretspræsidents problematisering af denne undersøgelsesform,¹¹ og at undersøgelsesformen herefter blev afskaffet med lov om undersøgelseskommissioner i 1999. Desuden ses det, at antallet af undersøgelseskommissioner er relativt stabilt fordelt på de syv femårige perioder, og at der i hver af perioderne er mellem en og tre undersøgelseskommissioner.

Antallet af advokatundersøgelser varierer mellem nul og fire, og der er ikke nogen klar tendens med hensyn til anvendelsen af denne undersøgelsesform. Det samme gør sig gældende for antallet af undersøgelser i Folketingets regi samt andre undersøgelsesformer; sidstnævnte varierer mellem nul og fem undersøgelser i femårsintervallerne.

Siden lov om undersøgelseskommissioners ikrafttræden har antallet af særlige undersøgelser været markant lavere end i perioden 1980-1999. Det er bemærkelsesværdigt, at der i de to femårsperioder fra 2001-2010 har været markant færre sager end på noget andet tidspunkt set over de 35 år. På den baggrund fremtræder antallet af sager i den seneste femårsperiode fra 2011-2015 som en stigning, der forståeligt har givet anledning til bekymring og debat. I det lange perspektiv ligger tallet imidlertid på niveau med perioden 1980-2000. Det lave antal sager i perioden 2001-2010 skal med stor sandsynlighed ses i lyset af den daværende regerings meget stabile forhold til sit parlamentariske grundlag. Det understreger som nævnt ovenfor den politiske baggrund for iværksættelse af sådanne undersøgelser.

Samlet set er konklusionen, at der siden 1980 nok har været udsving i antallet af sager, der er undersøgt, men at der ikke er kommet flere sager end tidligere. Det er naturligvis muligt, men efter udvalgets vurdering ikke videre sandsynligt, at der reelt er en vækst i antallet af sager, men at relativt færre bliver undersøgt. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at nutidens ministre i meget høj grad er eksponerede over for såvel Folketingets stående udvalg som medierne, jf. kapitel 6.

Undersøgelsernes problemstillinger – hvad handlede sagerne om?

En gennemgang af hovedtrækkene i undersøgelserne viser, at de har beskæftiget sig med vidt forskellige konkrete problemstillinger, og at de har berørt mange grene af den statslige forvaltning. I et enkelt tilfælde (Farum-sagen) vedrørte undersøgelsen også forhold i en kommune.

Langt de fleste undersøgelser har fokuseret på problemer i den administrative gennemførelse. Disse undersøgelser falder i to kategorier:

- Den ene, som dækker langt størstedelen af undersøgelserne (ca. to tredjedele), omfatter sager, hvor spørgsmålet var, om sagsbehandlin-

gen kunne give anledning til kritik. Det være sig fordi processuelle eller materielle retsfor skrifter var tilsidesat, eller fordi der var truffet uforsvarlige eller uhensigtsmæssige dispositioner.

- Den anden kategori omfatter sager, hvor spørgsmålet var, om der var disponeret i overensstemmelse med gældende bevillingsretlige regler, eller om bevillingsadministrationen og økonomistyringen havde været tilstrækkeligt effektiv eller hensigtsmæssigt tilrettelagt. Ca. en tredjedel af undersøgelserne falder i denne kategori.

To undersøgelser beskæftigede sig derudover med, om et lovforslag henholdsvis statslige udbudsbetingelser var udarbejdet i strid med gældende EU-retlige forpligtelser (AMBI-sagen og sagen om køb dansk-klausulen); det viste sig i begge sager at være tilfældet.

Mange af undersøgelserne har beskæftiget sig med sagsforløb og dispositioner, som ikke har haft noget politisk aspekt, og hvor de undersøgte forløb har været placeret i betydelig afstand til det ministerielle hierarki. Det gælder dog samtidig for en del af de undersøgte sager, at de har haft et ret klart politisk aspekt, fordi den siddende regering, enkelte ministre, partierne i Folketinget eller bestemte interesseorganisationer har vist stor interesse for sagen. Som eksempler kan nævnes ældre undersøgelser af dagpengesagen og landbrugets fonde. I begge disse eksempler viste undersøgelserne imidlertid, at dispositionerne var truffet inden for rammerne af regler, som var så rummelige, at de trufne dispositioner ikke gav anledning til ansvarsplacering. Det samme gjaldt i flere nyere sager som undersøgelsen af de færøske banker og undersøgelserne af PET. Ser man på de seneste i rækken af sager, har langt de fleste haft et politisk element.

I debatten om udviklingen i den politisk-administrative kultur på Slotsholmen har der især været fokus på forholdet mellem ministre og embedsmænd og på ministrenes forpligtelse til at respektere ministeransvarlighedslovens regler, når de afgiver information til Folketinget. En gennemgang af sagerne viser, at disse spørgsmål ikke i almindelighed har været centrale i de konkrete sager. Det er fortsat kun i tamilsagen, der var genstand for først en dommerundersøgelse og siden både tjenstlige undersøgelser og en rigsretssag, at spørgsmålet om en klart ulovlig ordre fra en minister har været rejst og er besvaret bekræftende. Skattesagskommissionens kommissorium omfattede også en afdækning af spørgsmålet om, hvorvidt skatteministeren havde involveret sig i sagsbehandlingen

eller søgt at påvirke afgørelsen, hvilket kunne have været retsstridigt, men kommissionen fandt ikke grundlag for et bekræftende svar på spørgsmålet. Endvidere var både spørgsmålet om forholdet mellem ministeren og hendes embedsmænd samt spørgsmålet om information af Folketinget centrale spørgsmål i statsløsesagen. Spørgsmålet om korrekt og fyldestgørende information af Folketinget fra ministrenes eller regeringens side har været et centralt spørgsmål i ni af undersøgelseerne. Disse sager er fordelt over hele perioden siden 1980. I andre sager er dette spørgsmål kommet op som bispørgsmål til andre centrale temaer.

Selv om spørgsmålet om embedsmændenes rådgivning af ministrene og ministrenes forpligtelser i forhold til Folketinget kun undtagelsesvis har været hovedgenstand for undersøgelsen, har en række af undersøgelserne blotlagt, at der var et tæt samspil mellem ministrene og ministeriets embedsmænd, fordi sagerne havde en karakter eller en vægt, der gjorde dem ministerrelevante. I andre forløb kan det have været sådan, at embedsmændenes dispositioner var præget af deres bestræbelse på at leve sig ind i ministerens intentioner. I det omfang undersøgelserne har givet anledning til en mere eller mindre vidtgående kritik, har denne dog – med statsløsesagen som en nylig undtagelse – ikke rettet sig mod samspillet mellem ministre og embedsmænd.

Boks 4.1. Hvad handlede sagerne om?

En gennemgang af hovedtrækkene i undersøgelserne viser:

- Sagerne berører ikke generelt forholdet mellem politikere og embedsmænd, men nogle gør.
- Sagerne berører ikke generelt forholdet mellem ministre/regering og Folketinget, men nogle gør.
- Sagerne deler sig derudover i to kategorier:
 - Sager som involverer ministerens »politiske« dispositioner – nogle af dem med retlige aspekter, men ikke alle.
 - Sager som involverer organisatoriske og ledelsesmæssige svigt.
- Sagerne blev, hvis man anlægger et sagsperspektiv, håndteret med procedurer inden for de etablerede institutioner, som faktisk viste sig at virke, om end forløbet kunne være skingert.

Undersøgelsesresultater og konsekvenser

Udvalget har gennemgået de undersøgte sager for at få et overblik over, hvilke konklusioner undersøgelserne nåede frem til, og hvilke konsekvenser de fik. Tabel 4.2 viser dette i summarisk form.

Tabel 4.2. Undersøgelsessager fra 1980 til nu. Konklusioner og konsekvenser

	Årstal for nedsættelse af undersøgelsen							Før og efter lov om undersøgelseskommissioner ⁴	
	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	1980-1999	1999-2015
Konklusion									
Påviste undersøgelsen fejl og forsømmelser?	3	5	4	5	2	0	6	14	11
Blev undersøgelsen fulgt op med yderligere procedure med henblik på retlig ansvarsplacering? ¹	3	3	2	0	1	2	8	8	11
Førte sådanne undersøgelser til retlige sanktioner? ²	2	3	1	0	1	1	5	6	7
Blev undersøgelsen fulgt op i folketingsregi?	2	2	5	5	1	0	3	11	7
Førte parlamentarisk undersøgelse til parlamentariske sanktioner? ³	0	1	0	0	0	0	3	1	3

1. Tjenstlig undersøgelse, retlige skridt.

2. Tjenstlige påtaler, advarsler, irettesættelser, afskedigelse mv., strafferetlige skridt.

3. Næse, mistillidsvotum, rigsretssag.

4. Før eller efter d. 1. juni 1999, hvor lov om undersøgelseskommissioner træder i kraft.

Tabellen viser, at undersøgelserne i et vist omfang, men langt fra altid, har fundet, at der var begået fejl og forsømmelser i de undersøgte myndigheder. Der er ikke over tid nogen tendens i udviklingen.

De oprindelige undersøgelser er i et vist omfang blevet fulgt op af yderligere undersøgelser, f.eks. i form af tjenestemandundersøgelser.

Der er ikke nogen egentlig tendens i udviklingen i den henseende. Disse undersøgelser har i et begrænset omfang ført til retlige sanktioner mod de involverede embedsmænd og andre involverede.

Enkelte undersøgelser er blevet fulgt op af en parlamentarisk procedure i Folketingets regi. Det er undtagelsesvis sket i hele perioden siden 1980. Det hører til undtagelsen, at en undersøgelse har udløst parlamentariske sanktioner i form af en rigsretssag, ministerens tilbagetræden eller »næser«. I de sager, der har haft parlamentariske konsekvenser for ministeren, er sanktionen typisk faldet længe før, undersøgelsen er afsluttet.

Generelt synes der ikke i sagerne at være grundlag for at konkludere, at embedsmændene i højere grad end tidligere misligholder deres forpligtelser. Der er således ikke flere sager end tidligere. Og gennemgangen af sagerne giver ikke grundlag for at konkludere, at det i særlig grad er bestemte typer af problemstillinger, som bringer embedsmændene i uføre.

Fungerer systemet, når der skal placeres ansvar?

Ud over den gennemgang af sager, som udvalget har foretaget, har udvalget også afholdt høringer og interview med både nuværende embedsmænd på mange niveauer, tidligere topchefer i centraladministrationen samt advokater med erfaring fra arbejds- og ansættelsesretten, herunder med erfaring som undersøgere og bisiddere i en række sager gennem tiden. Sigtet har været at overveje, om vores undersøgelses- og ansvarssystem i dag fungerer hensigtsmæssigt, når der skal tages stilling til fejl og forsømmelser i den offentlige forvaltning.

Det er ikke hermed udvalgets ærinde at foretage en nærmere analyse og vurdering af de grundlæggende regelsæt om f.eks. undersøgelseskommissioner og tjenestemandundersøgelser. Udvalget lægger til grund, at disse regler afbalancerer de mange hensyn, der nødvendigvis må indgå, når der skal foretages retlige vurderinger af, om der er grundlag for, at en embedsmand skal søges draget til ansvar. Det er spørgsmål, som kan få store konsekvenser for embedsmænds jobsituation og fremtidige karriere, og derfor er det afgørende, at undersøgelserne sker under retssikkerhedsmæssigt betryggende former. Udvalget har i øvrigt ikke en

sammensætning og en tidshorizont for sit arbejde, som giver grundlag for at foretage en sådan nærmere analyse og vurdering.

Udvalget har imidlertid overvejet, hvordan det samlede undersøgelsessystem virker i praksis. Bliver Folketingets og den almindelige samfundsmæssige interesse i at få en fuld belysning af de problemsager, som opstår i den offentlige forvaltning, imødekommet tilfredsstillende? Og fører det formelle fokus på embedsmændenes retssikkerhed også i realiteten til en oplevet retssikkerhed for de involverede parter? Det er nogle af de spørgsmål, som vil blive diskuteret i det følgende.

De forskellige fora

Når man udefra betragter forløbene og forholdene omkring en del af de særlige undersøgelser, der har været nedsat i de senere år, er der en række problemstillinger eller overvejelser, som i praksis synes at knytte sig til de mest benyttede undersøgelsesfora.

Ser man på undersøgelseskommissionerne, er det første, der springer i øjnene, at kommissionerne ofte er meget langvarige og meget ressourcetrævende. Man kan sige, at det er den pris, man betaler for de rammer, der skal sikre de involveredes retssikkerhed. Det vil således ofte kræve omfattende undersøgelser, hvis et retligt ansvar skal placeres, og da en række af de undersøgte embedsmænd og politikere har krav på bisidde-re, kan der være et endog meget stort antal personer, der skal finde tid i deres arbejdskalender til at deltage i undersøgelseskommissionens høringer. Tids- og ressourcetilbruget i undersøgelseskommissionerne kan til en vis grad også hænge sammen med de vanskeligheder, som politisk kan være knyttet til at tilskære kommissoriet.

Kommissionerne arbejder som udgangspunkt i offentlighed. At åbne dørene blev lovens hovedregel var genstand for indgående overvejelser og beror på en afvejning af en række forskellige og til dels modsatrettede hensyn, herunder på den ene side et principielt hensyn til størst mulig åbenhed omkring den offentlige sektor og til, at undersøgelseskommissioner altid vil vedrøre sager af stor betydning og interesse for offentligheden, og på den anden side hensyn til sagens oplysning og undersøgelsens effektivitet samt hensyn til de personer, som undersøgelsen retter sig imod. Navnlig varetagelsen af de sidstnævnte hensyn vil kunne være udfordret af en offentlig proces.

I praksis fører de meget langvarige undersøgelsesforløb imidlertid i nogle tilfælde til, at der længe inden undersøgelsens afslutning er foretaget ansættelsesmæssige reaktioner over for de pågældende embedsmænd. De stærke formelle retssikkerhedsgarantier sikrer således ikke i sig selv de implicerede imod, at der drages stillings- og karrieremæssige konsekvenser uanset sagens afslutning.

Retter man blikket mod advokatundersøgelserne, vil disse ofte være hurtigere og mindre ressourcekrævende, og det er formentlig en væsentlig årsag til, at advokatundersøgelserne fortsat spiller en ikke uvæsentlig rolle. Udefra set er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at der ikke findes formaliserede processuelle regler for, hvordan advokatundersøgelserne bør gennemføres. Og udvalget vurderer, at det grundlæggende princip om, at der i advokatundersøgelser ikke er adgang til at tale med de involverede medarbejderne, som udspringer af retssikkerhedshensyn, i praksis indebærer en række problemer i forhold til at komme til bunds i ansvarsforholdene i sagerne.

Embedsmanden på bænken

Både de interviewede advokater og en række embedsmænd, udvalget har talt med, har over for udvalget peget på, at det for den enkelte embedsmand kan være en voldsomt belastende proces at blive inddraget i en undersøgelse af en sag, der udspiller sig på den politiske arena og under stort mediemæssigt fokus. Under de forhold er der ofte fokus på konflikt, negative historier, sensationer og persongalleri, og embedsmænd, der bliver en del af en sådan politisk sag og mediemølle, vil ofte opleve, at der i realiteten fældes dom hurtigt, hvorefter selve undersøgelsen trækker i langdrag.

I den forbindelse spiller det en væsentlig rolle, at embedsmænd ikke i almindelighed kan forsvare sig i medierne.

De interviewede advokater beretter endvidere, at det ofte er behæftet med usikkerhed, når en sag begynder at rulle, hvad forløbet vil blive, hvor mange embedsmænd der vil blive inddraget, hvor lang tid det vil tage, og hvor stor risikoen er for, at den enkelte embedsmand får kritik osv. Deres vurdering er således, at undersøgelserne i den offentlige forvaltning i praksis er ret uforudsigelige.

Dertil kommer, at undersøgelsesforløbene oftest foregår i armlængde fra den organisation, hvor det undersøgte forløb har udspillet sig. Det be-

tyder, at der hos undersøgelseskommissionens medlemmer af naturlige årsager ikke er et indgående kendskab til dele af de organisatoriske forhold, som har betydning for bedømmelsen af de involveredes handlinger i sagen. Det opleves som utrygt for de involverede embedsmænd.

Endelig oplever de interviewede advokater det som en betydelig udfordring, at når en ekstern undersøgelse først er sat i gang, så er der reelt ikke længere noget rum for, at en embedsmand kan vedgå sig at have begået en fejl. Det skyldes en bekymring for og usikkerhed om, hvilken sanktion der er risiko for at ifalde i sidste ende. Ofte er der således et politisk behov for, at en undersøgelse løber til ende, så det ikke kommer til at hedde sig, at nogen slipper for let.

I den situation hvor en ekstern undersøgelse er gået i gang, og mediernes spotlys er på, er det de interviewede bisidderes oplevelse, at der i realiteten ikke længere er en arbejdsgiver at gå i dialog med, selv om den enkelte embedsmand måtte være indstillet på at vedgå sig at have begået en fejl, påtage sig et ansvar og eventuelt en passende sanktion og komme videre. Det gælder også i forhold til underordnede medarbejdere. Det opleves som en stivhed i processen.

Betragter man situationen fra den samlede embedsmandsstands synsvinkel, f.eks. i et ministerium med en sag under undersøgelse, er det udvalgets indtryk, at undersøgelser af enkeltpersoner også har stor indvirkning på embedsmændene som samlet gruppe. De interviewede advokater og nogle af embedsmændene giver udtryk for, at det i et vist omfang opleves som tilfældigt og ikke altid proportionalt, hvilke fejl og forsømligheder der – navnlig hos underordnede medarbejdere – kan føre til, at man bliver inddraget i en sag.

Det er udvalgets vurdering, at det er vigtigt for embedsmandsstanden som helhed, og for at den offentlige forvaltning fortsat kan udvikle sig som en attraktiv arbejdsplads for dygtige medarbejdere, at de fejl, som uvægerligt begås, håndteres på en måde, der ikke skaber en uhensigtsmæssig barriere for nytænkning og risikovillighed på de områder, hvor der er behov for det, og som ikke trækker arbejdet i det politisk-administrative system i retning af en generelt øget forsigtighed og nul-fejlskultur.

Ansvar og sanktioner

Det forhold, at undersøgelseskommissioner, tjenestemandssager eller advokatundersøgelser ikke altid fører til en konklusion om, at der kan gøres et retligt ansvar gældende over for embedsmænd, er ikke ensbetydende med, at embedsmændene nødvendigvis går fri.

I praksis er der således flere eksempler på, at den diskretionære ledelsesret er blevet benyttet til eksempelvis at hjemsende eller forflytte navnlig topembedsmænd, selv om en undersøgelse af det retlige ansvar ikke har tilvejebragt et grundlag for disciplinære reaktioner. Erfaringerne fra undersøgelserne viser, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem undersøgelsesernes udredning af de rent retlige ansvarsproblemer og de diskretionære sanktioner, der ledelsesmæssigt bliver sat i værk i form af forflyttelser til andre stillinger eller i form af opsigelser af embedsmænd, hvis opgavevaretagelse har været genstand for en særlig undersøgelse.

Udvalget vurderer endvidere, at embedsmændene i stigende grad er blevet genstand for mediernes og folketingspolitikernes interesse, når der skal udpeges ansvarlige for fejl og forsømmelser i det offentlige. Et eksempel på det sås i forbindelse med den såkaldte Omniscan-sag, hvor Folketingets Sundhedsudvalg insisterede på at være dybt involveret i de overvejelser af ansættelsesretlig karakter, som fulgte i kølvandet på advokatundersøgelsen af sagen.

Udvalgets vurdering

Samlet vurderer udvalget, at den nuværende anvendelse af de eksisterende undersøgelsesformer og de efterfølgende reaktioner ikke altid på tilfredsstillende måde imødekommer Folketingets og offentlighedens interesse i at få afdækket alle relevante aspekter af sagerne eller giver de involverede embedsmænd en oplevelse af den retssikkerhed, som de formelle regler skulle sikre dem.

Folketinget og offentligheden efterspørger ganske forståeligt en hurtig og effektiv opklaring af sagerne og stiller krav om transparens omkring ansvarsforhold, både for så vidt angår det politiske niveau, men i stigende grad også på embedsmandsniveau.

Set fra et embedsmandsperspektiv må en håndtering af problemsager imidlertid nødvendigvis tage udgangspunkt i det parlamentariske mini-

sterstyre, hvorefter det er ministeren, der står til ansvar over for Folketinget, mens embedsmanden står til ansvar internt over for sin arbejdsgiver. Embedsmanden har således ikke mulighed for selvstændigt at forsvare sig over for Folketinget eller i offentligheden i øvrigt.

Imidlertid er der efter udvalgets vurdering en del eksempler på, at de processer, der er vedtaget for at kunne placere et ansvar i det politisk-administrative system, ikke altid er de processer, der også i realiteten fører til en ansvarsplacering. I praksis forekommer det således jævnligt, at Folketinget med sine politiske redskaber for parlamentarisk kontrol med regeringen og ministrene indirekte retter søgelyset mod embedsmænd, der har været impliceret i sager, hvor der ser ud til at være begået fejl og forsømmelser. Det forekommer også, at navnlig topembedsmænd, der er frikendt i en tjenstlig undersøgelse, alligevel bliver mødt med diskretionære reaktioner. Årsagen er som regel, at det nødvendige tillidsforhold til ministeren ikke længere er til stede. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at de – i hvert fald for undersøgelseskommissionerne – stærke formelle retssikkerhedsgarantier ikke i sig selv sikrer de implicerede imod, at der drages stillings- og karrieremæssige konsekvenser uanset sagens afslutning.

Det har som nævnt ikke været udvalgets ærinde at sætte spørgsmålstegn ved retsgrundlaget for de eksisterende undersøgelsesformer.

Men det er udvalgets opfattelse, at det bør overvejes nærmere, om der kan peges på nogle muligheder for at supplere vores eksisterende model på en måde, som både imødekommer hensynet til det politiske system og hensynet til, at systemet virker tilfredsstillende for de embedsmænd, som kommer i klemme. Specielt ville det være nyttigt, hvis i alt fald nogle af sagerne kunne afsluttes hurtigere end i dag, og hvis afstanden mellem den langvarige og omstændelige proces i f.eks. tjenstemandssager på den ene side og den af og til hastige og måske for summariske diskretionære afgørelse på den anden side kunne mindskes.

Det er i den sammenhæng vigtigt at understrege, at udvalget ikke sætter spørgsmålstegn ved, at de sager, der er en politisk og samfundsmæssig interesse i at undersøge, skal undersøges. Folketinget har en helt legitim interesse i at kunne forfølge problemsager i den offentlige forvaltning.

Dels med det formål, at de folkevalgte herigennem får mulighed for at vurdere, om der er grundlag for at rette et politisk ansvar mod en minister. Dels fordi Folketingets kontrolfunktion skal give de folkevalgte mulighed for at reagere og tage fremadrettede politiske initiativer i forhold til problemer af f.eks. lovgivningsmæssig eller organisatorisk karakter, som kan afdækkes i sådanne undersøgelser.

Samtidig er det vigtigt for at kunne fastholde tilliden til embedsværket, at omverdenen kan stole på, at embedsmænd, der er ansvarlige for fejl og forsømmelser i den offentlige forvaltning, også drages til ansvar i det omfang, der er grundlag for det. Uanset om antallet af undersøgelssager er større eller mindre, vil enkeltsager med stor mediemæssig bevågenhed formentlig spille en rolle i forhold til befolkningens generelle opfattelse af og tillid til det politisk-administrative system.

Det er imidlertid også i det samlede folkestyre og offentlighedens interesse, at undersøgelse af mulige kritiske forhold, der involverer embedsværket, sker på en hensigtsmæssig måde, der er proportional i forhold til den enkelte embedsmand, og som ikke »fryser systemet« og giver afledte skadelige konsekvenser for embedsværkets selvrespekt og muligheden for at fastholde og udvikle en offentlig forvaltning befolket af dygtige og engagerede medarbejdere.

I kapitel 5 ser udvalget nærmere på tilliden til det politisk-administrative system, og i kapitel 10 redegør udvalget for sine overvejelser om, hvad man kan gøre for at videreudvikle vores undersøgelsessystem.

Tilliden til det politisk-administrative system

Borgerne skal kunne have tillid til, at politikere, embedsmænd og offentlige institutioner løser deres opgaver på en ordentlig og redelig måde. Det er helt afgørende for, at delegationen af kompetence og ansvar gennem den parlamentariske styringskæde kan fungere. En faldende tillid kan således opfattes som et alvorligt demokratisk krisetegn. Det vil endvidere uvægerligt føre til et samfundsmæssigt effektivitetstab. I det danske politiske system er det grundlæggende, at borgere og virksomheder skal kunne have og har tillid til, at politikerne træffer deres beslutninger på det bedst mulige faglige grundlag, og at velfærdsstatens myndigheder nøje overholder de regler og normer, der gælder i en retsstat.

De meget omtalte »skandalesager« i centraladministrationen, som bl.a. er behandlet i kapitel 4, og den sideløbende debat og negative medieomtale af centraladministrationen de seneste år kan efterlade et indtryk af en stigende mistillid til det politisk-administrative system i almindelighed og til embedsmændene i særdeleshed. Der er findes ikke mange undersøgelser, der specifikt fokuserer på tilliden til embedsmændene. Men både de høringer og interview, som udvalget har gennemført, og medie billedet i den periode, hvor udvalget har arbejdet, peger på, at bl.a. sagerne og debatten om, hvorvidt embedsværket tilskærer tal, jura og fakta på politisk bestilling, har indvirket på folketingspolitikeres og mediers tillid til embedsværket. Også blandt borgerne kan der spores en umiddelbar reaktion. Set i et længere tidsperspektiv er der imidlertid en høj og ganske stabil tillid til det politisk-administrative system i befolkningen.

Dette kapitel ser nærmere på ministrenes, folketingsmedlemmernes og mediernes tillid til embedsværket samt tilliden til det politisk-administrative system mere generelt i befolkningen.

Tillid til embedsmændene blandt ministre, folketingspolitikere og mediefolk

Ministrene

I et interview til *Politiken* den 29. december 2013 gav daværende økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager udtryk for følgende om tilliden til embedsværket:

»Tilliden mellem embedsværk og politikere er den væsentligste kapital, vi har. Hvis først der bliver mistillid, bliver det meget svært at arbejde. Det arbejde, jeg har, hvor dagene mildest talt er fyldt op, kan kun fungere, fordi der er rigtig mange, der arbejder og løser de konkrete opgaver, jeg træffer beslutninger på baggrund af. I stort og småt. Hvis jeg ikke havde tillid til mine medarbejdere, kunne det ikke lade sig gøre, for så ville jeg være nødt til at gå ned i alle sager og alle detaljer. Og så kan jeg ikke arbejde længere. Derfor er tillid uomgængeligt.«

Ministre er afhængige af at kunne have tillid til embedsværket. Det gælder både i forbindelse med gennemførelse og administration af vedtagen lovgivning og i forhold til den bistand og rådgivning, ministrene har brug for, når de skal udvikle ny politik eller videreudvikle den hidtidige politik. Embedsværket har således ressourcer i form af viden og færdigheder, som ministeren typisk ikke selv råder over eller ikke har den fornødne tid og kapacitet til at udnytte.

Det forhold, at embedsmændene har informationer, som ministeren ikke har, og at ministeren umuligt kan gå ind i alle sager og alle detaljer, giver potentielt set embedsmændene mulighed for at øve væsentlig indflydelse på den førte politik og dens udmøntning. Derfor er det afgørende, at ministeren kan forvente embedsværkets lydøre og loyale medspil til at gennemføre regeringens politik, og at embedsværket ikke arbejder for at fremme egne interesser.

Ministrene er ikke uden magtmidler i den sammenhæng. Ministrene er politiske forvaltningschefer og kan i høj grad kontrollere embedsmændenes karriere gennem udnævnelser, afskedigelser og forflytninger. En del tyder da også på, at ministrene benytter muligheden for at skifte ud i de ledende embedsmænd, hvis de vurderer, at samarbejdet ikke fungerer, jf. kapitel 7.

De tidligere og nuværende ministre, som udvalget har talt med, har dog alle givet udtryk for en høj grad af tillid til embedsmændene og helt overvejende tilfredshed med den betjening, de modtager.

Folketingspolitikerne

Det er karakteristisk for, hvordan vi i Danmark har valgt at organisere vores politiske system, at Folketinget kun råder over forholdsvis begrænsede virkemidler til selv at indhente de oplysninger, der er nødvendige for dets politiske virke. Folketingspolitikerne er med andre ord afhængige af de informationer og analyser, som bl.a. regeringen og dets embedsmænd leverer. Det er derfor væsentligt for, at Folketinget kan fungere hensigtsmæssigt og effektivt, når det skal gennemføre lovgivning og føre parlamentarisk kontrol med regeringen, at det kan have tillid til, at ministre i videst muligt omfang forsyner Folketinget med relevante, retvisende og aktuelle oplysninger om de forskellige sagsområder.

Et interviewet folketingsmedlem udtaler en grundlæggende tillid til måden, systemet fungerer på:

»Jeg er grundlæggende meget glad for den måde tingene i det politisk-administrative system fungerer på, herunder for det embedsapparat vi har. Når vi hæver os lidt op og ser på systemet med internationale briller, så er vi rigtig godt stillet. Vores system er f.eks. ikke korrump og baserer sig i mange sammenhænge på tillid. Det skal vi huske på.«

Der har dog i de senere år været en diskussion af, hvorvidt Folketinget kan stole på de oplysninger og svar, som ministerierne giver på f.eks. folketingssspørgsmål. Blandt i hvert fald nogle folketingspolitikere ser rækken af sager ud til at have skadet tilliden til embedsmændene. En af dem udtrykker det på denne måde:

»Den tid, jeg har været på Christiansborg, har været præget af en række begivenheder, som har vist nogle uheldige tendenser i samspillet mellem politikere og embedsværk. Der er en vis grad af mistillid til systemet, især oven på nødløgnsdiskussionen. [...] Hele forløbet, hvor der blev konstrueret ikke bare én, men to løgne, var absurd. Der er stor forskel på, at der er ting, man ikke får at vide, og så at der direkte bliver løjet.«

Det billede, de to citater tegner, går igen i en rundspørge, som Altinget foretog i februar/marts 2015 til alle 179 folketingsmedlemmer, hvoraf 46 medlemmer fordelt bredt ud over alle partier svarede. Lidt over halvdelen tilkendegav, at de føler, at de generelt kan stole på de svar, de modtager fra ministerierne. Det betyder samtidig, at op imod halvdelen af de folketingsmedlemmer, der har svaret på rundspørgen, er skeptiske over for eller kun til dels stoler på de svar, de får fra ministerierne.¹²

Diskussionen har også involveret Folketingets Præsidium, som i løbet af efteråret 2014 har drøftet, hvordan man kan skærpe bevidstheden om ministrenes ansvar over for Folketinget, og hvordan det kan sikres, at Folketinget og dets enkelte medlemmer og udvalg kan udøve deres politiske arbejde i tiltro til, at de altid modtager korrekte, retvisende og fyldestgørende oplysninger fra ministrene. På baggrund af drøftelserne afgav Udvalget for Forretningsordenen efter indstilling fra et enigt Præsidium den 26. februar 2015 beretning nr. 6 om ministres ansvar over for Folketinget.

I beretningen fremhæves ministeransvaret som et særligt ansvarssystem, der alene omfatter ministre. Embedsmænd har et selvstændigt ansvar for deres embedsførelse, og de bærer i den forbindelse et ansvar for, hvordan de gennem rådgivning mv. medvirker til en ministers udførelse af sine forpligtelser over for Folketinget. Men overvejelser om embedsmandsansvar bør ifølge beretningen ikke komme til at skygge for den særlige ansvarsrelation, der består mellem Folketinget og ministrene, og som bl.a. indebærer, at det er ministeren, som er ansvarlig for oplysninger, som afgives – eller ikke afgives – til Folketinget, uanset hvilken rolle embedsmænd måtte have spillet i den forbindelse.

Det er efter udvalgets opfattelse centralt, som det er udtrykt i beretningen, at have et skarpt øje på de ansvarsrelationer, som består mellem på den ene side Folketinget og ministrene og på den anden side ministrene og deres embedsmænd, når man begiver sig ud i en nærmere analyse og diskussion af samspillet mellem regering og Folketinget.

Uanset at embedsværket efter denne målestok ikke direkte står til ansvar over for Folketinget, vurderer udvalget imidlertid, at det er vigtigt for tilliden til vores demokrati, at embedsværket er bevidst om, at det i det store perspektiv ikke blot betjener ministeren og regeringen, men også folkestyret i bredere forstand.

Modstykket hertil er, at der skal være en forventningsafstemning med Folketinget om, at embedsværket i enhver henseende arbejder på vegne af ministeren. Heri indgår, at det er embedsmændenes opgave at bistå og beskytte deres minister og at fremstille regeringens politik i det bedst mulige lys.

Udvalget vurderer, at der generelt er forståelse blandt embedsmændene for balancen mellem at betjene ministeren og Folketinget. Som en embedsmand udtrykte det over for udvalget:

»Jeg oplever generelt en meget, meget høj moral ift. betjeningen af Folketinget. Det ville være helt utænkeligt for os bevidst at give Folketinget forkerte tal, lave bekendtgørelser uden direkte hjemmel eller at give ombudsmanden eller Rigsrevisionen »tilpassede« forklaringer eller lignende. Men hvor der er et rum for fortolkning eller et rum af handlemuligheder, gør vi naturligvis en indsats for at imødekomme ministerens ønsker.«

Nogle ministre er også meget bevidste om at tilskynde embedsværket til en god betjening i forhold til Folketinget. En minister beskrev det for udvalget på denne måde:

»Embedsværket skal også betjene ordførerne. Ikke kun det parlamentariske grundlag, men også de andre ordførere. Ministeriet er et serviceorgan. Det handler om at bygge tillid op omkring systemet og samarbejdet. Ordførerne skal kunne stole på, at de oplysninger, de får, er i orden. Jeg lader f.eks. gerne embedsmændene bidrage med forklaringer og idéer på ordførermøder. Det er vigtigt med stor gennemsigtighed i, hvad der foregår, også i de politiske forhandlinger.«

Medierne

Udvalget har i sine høringer og interview med aktører i medieverdenen kunnet konstatere en betydelig grad af mistillid blandt politiske journalister og redaktører til de informationer, de modtager fra ministerierne.

Journalisterne giver udtryk for, at de oplever en øget politisering og tilskæring af de svar, de får, når de henvender sig til ministerierne. Henvendelser om rent faktuelle spørgsmål og forsøg på at blive klogere på et sagsområde »til baggrund« bliver i ministerierne ofte læst ind i en politisk kontekst og gør det sværere for journalisterne at få de oplysninger, de efterspørger, og med den hast som vore dages nyhedscyklus betinger.

Journalisterne oplever i den forbindelse, at afstanden til embedsmændene »på gulvet« er blevet længere og længere, efterhånden som ministerierne har opgraderet på kommunikationsfronten med presseafdelinger og særlige rådgivere. Tidligere var embedsmændene gode til at give fakta og baggrundsinformation og til at fortælle om grundlaget for de politiske beslutninger, der blev truffet. Relationerne var mere åbne og tillidsfulde, forudsat at journalisten overholdt de aftaler, som blev indgået. Når en journalist i dag henvender sig til en faglig medarbejder for at få baggrundsplysninger om en sag, er det ikke usædvanligt, at de bliver ringet op af en pressemedarbejder i stedet. Pressemedarbejderne og de særlige rådgivere opleves på den måde som et filter mellem medierne og embedsmændene, der kan blive en hindring for, at journalisterne kan få det bedst mulige grundlag for at udføre deres journalistiske arbejde.

Denne oprustning af pressehåndteringen i centraladministrationen bidrager ifølge en del af de interviewede journalister til at skabe mistillid i forholdet mellem medierne på den ene side og ministerierne og dets embedsfolk på den anden side.

Tillidsforholdet mellem medier og embedsværket behandles mere indgående i kapitel 6.

Befolkningens tillid til det politisk-administrative system

Befolkningens generelle politiske tillid

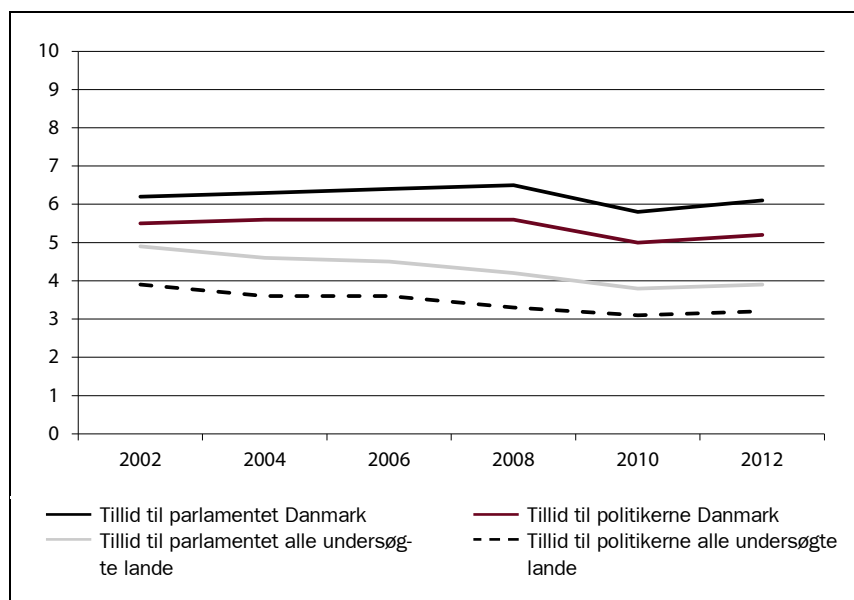
Danskerne har i international sammenligning en høj grad af politisk tillid. Figur 5.1 nedenfor afrapporterer tal fra European Social Survey, der siden 2002 hvert andet år har målt tilliden til forskellige samfundsinstitutioner i en række europæiske lande. Igennem hele perioden er danskernes tillid til det politiske system (målt som tilliden til Folketinget) højere end deres tillid til de politiske aktører (målt som tilliden til politikere). I begge tilfælde er niveauet af tillid væsentligt højere end det gennemsnitlige tillidsniveau for alle undersøgte lande. Danmark ligger øverst sammen med Holland, Schweiz og de øvrige skandinaviske lande. En undersøgelse fra 2015 af udviklingen i de europæiske lande siden 2000 bekræfter dette billede.¹³

Holder man sig inden for Danmarks grænser, har befolkningen en højere grad af tillid til det kommunale niveau end til det statslige og det re-

gionale niveau. Som det fremgår af tabel 5.1 nedenfor, havde danskerne i 2013 større tillid til henholdsvis kommunalbestyrelsen, borgmesteren og kommunalpolitikere end til såvel Folketinget, regeringen og folketingspolitikere som regionsrådet, regionsrådsformanden og regionsrådspolitikerne.

Hvor tilliden til både det kommunale og det regionale niveau holdt sig forholdsvis stabil fra 2009 til 2013, var der et fald i befolkningens tillid til det statslige niveau, idet tilliden til Folketinget, folketingspolitikere og regeringen faldt markant, jf. tabel 5.1. Som det fremgår af figur 5.1, var tilliden til Folketinget og politikere nedadgående allerede fra 2008 til 2010. Trods faldet i tillid er Danmark stadig et samfund, der er præget af en meget høj grad af politisk tillid internationalt set.

Figur 5.1. Tillid til parlament og politikere. Gennemsnit 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012. Skala 0-10 (0 = Slet ingen tillid; 10 = Fuld tillid)



Kilde: European Social Survey.

Tabel 5.1. Tillid til det statslige, regionale og kommunale niveau. Skala 0-10 (0 = Slet ingen tillid; 10 = Fuld tillid)

	2009	2013
Folketinget	6,01	5,02
Regionsrådet	4,84	4,82
Kommunalbestyrelsen	5,62	5,53
Regeringen	5,35	4,27
Regionsrådsformanden	4,66	4,60
Borgmesteren	5,40	5,41
Folketingspolitikere	5,60	4,76
Regionsrådspolitikere	4,88	4,66
Kommunalpolitikere	5,45	5,28
Det offentlige	5,82	5,57

Kilde: Hansen, Sune Welling & Ulrik Kjær: »Trusting Politicians and Institutions in a Multi-Level Setting«. Paper præsenteret ved Congress of International Institute of Administrative Science afholdt Rio de Janeiro, Brasilien 22.-26. juni 2015.

Skandale-effekter?

Forklaringerne på det nævnte fald i befolkningens politiske tillid kan i princippet være mange. Men som Jørgen Goul Andersen fremhæver, for så vidt angår det statslige niveau, begyndte det inden diskussionerne om »løftebrud« efter 2011-valget. Han understreger desuden, at det er tvivlsomt, at det skulle skyldes en stigning i antallet af »skandalesager« fra den borgerlige til S-R-SF-regeringen eller fra Fogh Rasmussens til Løkke Rasmussens statsministertid i VK-regeringens sidste regeringsperiode. I stedet peger han på den økonomiske krise og den førte krisepolitik som plausible forklaringsmuligheder.¹⁴

Forskningsmæssigt er der andre eksempler på, at den politiske tillid påvirkes af de makroøkonomiske konjunkturer.¹⁵ Hvorvidt »skandalesager« påvirker befolkningens politiske tillid, er der derimod uenighed om. Nogle studier tyder på, at der er en negativ effekt af skandalesager.¹⁶ Andre finder, at tilliden ikke nødvendigvis svækkes – selv i forbindelse med større skandaler.¹⁷ En mulig forklaring er, at der skulle være en »træthedseffekt«, så skandalesagerne efterhånden har mistet deres effekt.¹⁸ Andre har påpeget, at der normalt ikke er grund til at forvente større effekter, når der er tale om politiske systemer, der er i stand til at rydde op i skandalerne.¹⁹ Ifølge Jørgen Goul Andersen bekræfter de danske erfaringer, at skandale-effekter oftest er kortvarige og begrænsede – eller helt

fraværende. Således kunne tamilsagen tydeligt aflæses i tilliden til enkeltpersoner, hvorimod den ikke satte sig spor i tallene for den generelle politiske tillid.

Befolkningens tillid til embedsværket

Det tætteste, man kommer på et mål for befolkningens tillid til det danske embedsværk over tid, er, at man i European Value Study med niårsintervaller siden 1981 har spurgt befolkningen om deres tillid til det offentlige. Som det fremgår af figur 5.2 nedenfor, har danskernes mistillid været marginalt faldende i løbet af den undersøgte periode. På en skala fra 1-4, hvor 1 er »meget stor tillid«, og 4 er »slet ingen tillid«, er den gennemsnitlige værdi faldet fra 2,6 i 1981 til 2,3 i 2008. Graden af mistillid til det offentlige følger tæt graden af mistillid til det politiske system, målt som mistillid til Folketinget. De nyeste målinger er dog som anført tilbage fra 2008.

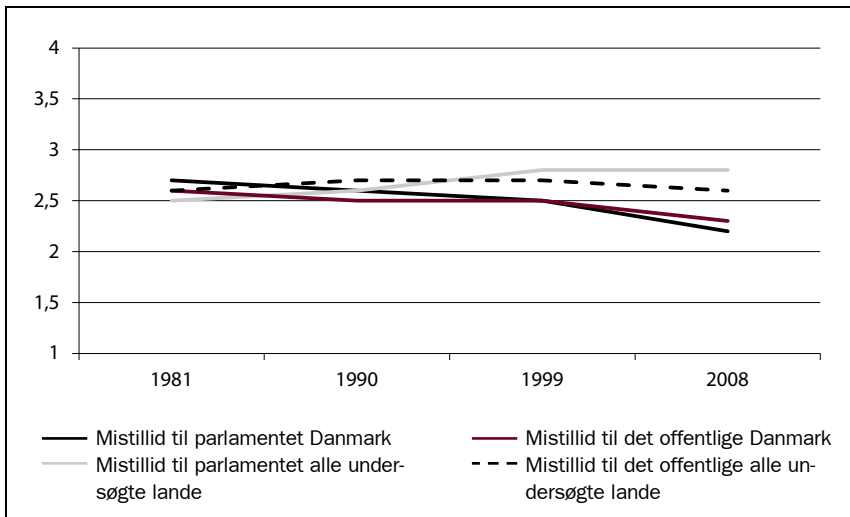
Spørgsmålet om befolkningens tillid til det offentlige er også blevet stillet i forbindelse med kommunalvalsundersøgelserne i 2009 og 2013, jf. tabel 5.1 ovenfor. Disse tal viser et lille fald i graden af tillid over tid. På en skala fra 0-10, hvor 0 er »slet ingen tillid«, og 10 er »fuld tillid«, var den gennemsnitlige tillid 5,82 og 5,57 i henholdsvis 2009 og 2013.

Relativt set ligger tilliden til det offentlige højt i sammenligning med de parlamentariske institutioner og det offentlige i andre lande.

I begyndelsen af februar 2015 offentliggjorde Altinget en undersøgelse, der spurgte til tilliden til embedsmænd i danske ministerier. Undersøgelsen viste, at tæt på halvdelen af danskerne nærer en grad af mistillid til de ministerielle embedsmænd. Den megen negative medieomtale af såkaldte »skandalesager« samt de forbundne anklager om et politiseret embedsværk, der tilskærer tal, jura og fakta efter politisk ønske, i perioden inden undersøgelsen, er umiddelbart nærliggende som forklaringer på denne relativt høje grad af mistillid.²⁰

Af flere grunde er undersøgelsens resultater dog vanskelige at fortolke. For det første er der ikke tidligere gennemført tilsvarende undersøgelser af befolkningens tillid til embedsapparatet. Man kan allerede derfor ikke med sikkerhed sige, om mistilliden faktisk er stigende. For det andet er det ikke klart, hvad mistilliden nærmere bestemt er udtrykt for, da der spørges til den generelle tillid (til aktørerne). Det er derfor også vanskeligt at afgøre, om resultaterne i højere grad er et øjebliksbillede, eller om de dækker over en mere generel (og stigende) mistillid til systemet.

Figur 5.2. Mistillid til parlamentet og det offentlige.
Gennemsnit 1981, 1990, 1999, 2008. Skala 1-4 (1 = Meget stor tillid, 2 = Ret stor tillid, 3 = Ikke særlig stor tillid, 4 = Slet ingen tillid)



Kilde: European Value Study.

Som professor i statskundskab Peter Munk Christiansen påpeger i forbindelse med undersøgelsen, er der en tendens til, at befolkningens tillid til selve de politiske institutioner er større, end den er til de personer, der befolker institutionerne. Han håber derfor »... at resultatet havde været anderledes, hvis [undersøgelsen] havde spurgt til tilliden af de beslutninger, der træffes i statsapparatet. Ellers er det lidt beskæmmende.«

Er der et tillidsproblem?

Der kan på baggrund af udvalgets undersøgelser og den foreliggende forskning på området ikke konkluderes meget håndfast på spørgsmålet om, hvorvidt der er et tillidsproblem i forhold til den danske embedsmandsstand. Udvalget vurderer dog, at der er en risiko for, at den grundlæggende tillid mellem det offentlige og borgerne falder, og udvalgets anbefalinger er bl.a. rettet mod denne risiko. De grundlæggende observationer er opsummeret nedenfor.

Boks 5.2. Opsummering

- Danskerne har – i international sammenligning – en høj grad af politisk tillid. Holder man sig inden for Danmarks grænser, har befolkningen en højere grad af tillid til det kommunale niveau, end den har til det statslige og det regionale niveau.
- Hvor tilliden til såvel det kommunale og det regionale niveau har holdt sig forholdsvis stabil, er tilliden til det statslige niveau faldet i de senere år.
- Danskernes mistillid til »det offentlige« har i perioden fra 1981 til 2008 været svagt faldende, ligesom der kan spores et lille fald fra 2009 til 2013.
- Den megen negative medieomtale af såkaldte »skandalesager« samt de forbundne anklager om et politiseret embedsværk har formentlig påvirket både folketingspolitikernes, mediernes og borgernes tillid til det politisk-administrative system, herunder til embedsmændene.
- De politikere, som har haft dagligt samarbejde med embedsmænd, såsom ministre og borgmestre, har en betydelig tillid til embedsværket og den betjening, de modtager herfra.
- Politiske journalister og redaktører udtrykker dog en voksende mistillid til de informationer, de modtager fra ministerierne.

Presset på politikere og embedsmænd: Nutidens rammevilkår

Medieudviklingen den vigtigste ændring

De rammer og vilkår, embedsværket i Danmark arbejder under, udvikler sig hele tiden. Når det generelle politisk-administrative system forandrer sig, fører det til nye krav til politikerne og til embedsmændene. Når modellen med upolitiske embedsmænd har kunnet overleve i sine grundtræk, skyldes det, at embedsværket er fulgt med tiden og har tilpasset sin organisation, funktioner og kultur til de nye rammer, krav og opgaver. Som det fremgår af udvalgets kommissorium, har udvalget valgt at søge at belyse den virkelighed, som embedsmændene i Danmark i 2015 arbejder i. Baggrunden for den aktuelle debat om embedsværket er, at der i dag stilles nye eller dog mere vidtgående krav til embedsmændene. Spørgsmålet er, om de har været og er i stand til at imødekomme dem.

Udvalget har spurgt de mange aktører, som udvalget har talt med, hvad der især præger arbejdet i et ministerium, en region eller på et rådhus, hvad presser politikere og embedsmænd, og hvad er nyt i forhold til tidligere. Udvalget har endvidere mere systematisk kortlagt udviklingen på en række relevante områder og søgt at belyse den statistisk.

Der er selvsagt en vis kontinuitet i krav og udfordringer for embedsmændene. Det er interessant i dag at læse betænkningen fra Djøf's fagligt etiske udvalg fra 1993 og udvalgets beskrivelse af de udviklingstendenser, der dengang dannede baggrund for behandlingen af spørgsmålet om etiske problemstillinger for offentligt ansatte. På visse stræk forekommer 1993-beskrivelsen af rammevilkårene for det politisk-administrative system i Danmark at kunne være skrevet i 2015. Ikke desto mindre er der sket betydelige forandringer de sidste godt 20 år. Selv om mange af formuleringerne i den tidligere betænkning nok kunne bruges om udviklin-

gen frem mod 2015, dækker ordene i dag over en noget anden virkelighed.

Alle de kilder, udvalget har talt med, nævner udviklingen på medieområdet som den væsentligste nye betingelse for politikerne og dermed også for embedsmændene. Den nye struktur på medieområdet lægger et mere intensivt pres på systemet end for blot få år siden. Det er det første af de vilkår, som udvalget belyser i dette kapitel.

Medievirkeligheden er et vilkår, som lægger sig oven i og forstærker en lang række andre faktorer. De har ikke alle undergået en tilsvarende forandringsproces over de sidste årtier, men tilsammen er de med til at definere en ganske kompleks og krævende verden for politikerne at navigere og levere i. Det har klare afledte konsekvenser for embedsværket.

Overordnet set er der kun sket mindre ændringer i ministrenes baggrund og erfaring. Der er til gengæld gennem de seneste årtier sket mange ministerskift og ressortændringer. Samtidig er der sket en øget tværgående koordinering gennem regeringens økonomi- og koordinationsudvalg og centrale ministerier, først og fremmest Finansministeriet, som har væsentlig betydning for det politisk-administrative system.

Folketinget er i nogle henseender blevet væsentligt mere aktivt. Der stilles flere § 20-spørgsmål, ligesom der er sket en udvikling fra lukkede samråd til hyppige, åbne samråd i de stående udvalg. Derimod er lovgivningsaktiviteten ikke øget. Der er gennemsnitligt færre årlige lovforslag. Dog er den samlede lovgivningsmængde blevet større. Politiske forlig spiller en central rolle i dansk politik. Det har de gjort i mange år, men der indgås i dag politiske forlig på langt flere politikområder end tidligere. Politiske forhandlinger i forligskredse foregår i vidt omfang i lukkede processer, der tilrettelægges og drives inden for ministeriernes organisatoriske rammer og dermed uden for de fastlagte rammer, som det lovforberedende arbejde i Folketinget i øvrigt udøves under.

Centraladministrationen råder i dag samlet set over flere ressourcer end tidligere. Samtidig er udskiftningen på topposterne øget, og den uddannelsesmæssige sammensætning er ændret i retning af flere økonomer og politologer. Centraladministrationen er dog fortsat en endog meget stor juristarbejdsplads.

Endelig berører kapitlet også interesseorganisationers og erhvervsinteressers betydning for det politisk-administrative system. Her er billedet, at der sker en mindre omfattende, men mere selektiv inddragelse af inte-

resseorganisationer i den politiske beslutningsproces. Specielt erhvervsorganisationerne er dog stærkt inddraget, da de interesser, de repræsenterer, berøres af en omfattende og differentieret lovgivning.

EU-regulering spiller en rolle i forhold til mange danske love og bekendtgørelser. Kvantitativt er omfanget af EU-regler nok lavere, end det ofte italesættes. Det hindrer dog ikke, at EU-retten berører politisk følsomme områder, og at der heri ligger en begrænsning af den politiske handlefrihed i Danmark, som på nogle områder kan være stærk. Også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sætter begrænsninger for den politiske handlefrihed, som af nogle kan opfattes som snærende.

Medierne skaber turbodemokrati

Stort set alle, som udvalget har talt med, er enige om navnlig én hovedoverskrift, når det kommer til forandringer for politikere og embedsmænd: den nye medievirkelighed med eksplosiv vækst i hastigheden på nyhedsstrømmen og i antallet af medier med deadlines døgnet rundt samt den brede offentligheds mere ufiltrerede adgang til at blande sig i den politiske debat via de sociale medier. Den nye medievirkelighed for både embedsmænd og politikere er markant anderledes end for bare 10 år siden.

En tidligere departementschef beskriver det på denne måde:

»Der er på de sociale medier en ufiltreret adgang til politikere og meningsdannere, og du bliver nødt til at forholde dig til spredningen af information hele døgnet rundt. Det kan beskrives som en tsunami, der ruller hen over centraladministrationen. To timer efter en Facebook-opdatering kan der komme 50.000, der »synes godt om« et synspunkt. Det er en ny ting, man som embedsværk og erhvervsdrivende skal forholde sig til og reagere på. Det her er ikke en udvikling, men en afvikling af systemet, som vi kender det. Vi skal genopfinde os selv og lære at elske Twitter.«

Den nye medievirkelighed griber ind i og påvirker mange aspekter af det politisk-administrative system. Bl.a. er den med til at eskalere beslutningshastigheden og kravet om at agere på enkeltsager i vores system. En tidligere minister:

»Det, der slog mest, som ny minister, var hastigheden. »Turbomediedemokrati« – det kan virke som en banal pointe, men det indebærer reelt en anden måde at arbejde på. Truman havde 25 dage til at vurdere, hvilken udmelding han ville komme med, da Korea-krigen begyndte. Det er selvfølgelig historie nu, men alligevel et godt billede på en udvikling. [Jeg] oplevede et clash mellem krav fra pressen om hurtige meldinger og behovet for at have fagligheden på plads.«

Den offentlige debat og udvalgets undersøgelser efterlader ikke megen tvivl om, at medierne som et vigtigt rammevilkår for det politisk-administrative system er et permanent vilkår. Medierne og det nye mediebillede nævnes af mange embedsmænd og politikere som en tiltagende udfordring og som et omdrejningspunkt i den underliggende mistillid til systemet og embedsværket, som udvalget har haft fokus på igennem hele sit arbejde.

Ministre, borgmestre og regionsrådsformænd er nødt til at være til stede på både de traditionelle medier og de sociale medier, hvor små og store historier optager meget af deres tid og fokus. De sociale medier udgør en helt særlig udfordring for det politisk-administrative system. Dels på grund af borgernes forventninger til både et hurtigt og personligt svar ved en henvendelse til en minister eller borgmester via de sociale medier, dels på grund af de sociale mediers evne til at rejse folkestemninger og agere på følsomme sager uden den nødvendige indsigt i sagernes indimellem komplicerede baggrund og uden indsigt i den juridisk forvaltningsmæssige side af sagen. Mange ministerier, kommuner og regioner har ikke fundet frem til konkrete måder at håndtere de sociale medier på, hverken kommunikationsmæssigt eller forvaltningsmæssigt, og dermed heller ikke den direkte dialog med offentligheden uden om de professionelle medier.

De nationale medier har intensiveret deres fokus på det politiske område og på proceshistorier, fordi flere og flere af de politiske substansbeslutninger om store reformer forhandles bag lukkede døre og ikke efter en lang og grundig lovforberedende proces med inddragelse af høringspartier og offentlighed som tidligere. Embedsmændene er kommet mere frem i offentlighedens søgelys i kritiske sager, fordi det er blevet langt mere almindeligt, at politikerne og medierne adresserer konkrete forvaltningsprocesser, embedsmænds rådgivning eller tilvejebringelsen af konkrete beslutninger.

Embedsværket har det – på trods af forsøg på tilpasninger over særligt det sidste årti – stadig svært med pressen og dens logik, og der hersker

nogen utryghed i store dele af embedstanden i forhold til at interagere med medierne. På grund af hyppigere udskiftninger i kredsen af politiske journalister og færre specialiserede fagmedarbejdere i medierne opfattes det hos embedsværket som mere risikabelt at stole på en fair behandling i medierne og på, at spørgeren har den fornødne indsigt til at udlægge teksten rigtigt. Det opfattes samtidig ikke som karrierefremmende at tale med pressen, og meget kan være på spil, hvis kommunikationen går galt, og ministeren eller ministeriet pludselig er i offentlig miskredit.

På trods af betydelige udvidelser i ministeriernes, kommunernes og regionernes kommunikationsafdelinger, så lader det ikke til at have styrket tillidsforholdet mellem medierne på den ene side og embedsmændene og politikerne på den anden side – med respekt for, at der er tale om forskellige roller, og at medierne har til opgave at kontrollere forvaltningen. Redaktører og journalister, som udvalget har talt med, har grundlæggende en mistillid til de notater, oplysninger mv., som Slotsholmen producerer. Ikke at de er direkte forkerte eller usandfærdige, men at de for ofte opfattes som manipulerede og selektive i udvælgelsen af den information, som stilles til rådighed. Og medierne opfatter det som svært at få kontakt med de »almindelige« embedsmænd – dem, som ikke er særlige rådgivere eller pressechefer.

Politik på steroider og alle platforme

I journalistikforskningen ser man nyhedsmedierne som en politisk institution, der præger diskussionerne om samfundets indretning – nyhedsmediet er således ikke en friktionsløs kanal eller en frit tilgængelig arena for den demokratiske debat, men en selvstændig aktør med en selvstændig demokratisk opgave. Man skal dog ikke tro, at medierne har magten over det politiske liv. Snarere indgår medier og politik i en symbiose, hvorfor deres relation er vigtig at forstå, hvis man vil have indsigt i, hvordan et moderne demokrati fungerer. Medierne bestemmer ikke, hvad der besluttet politisk, men de kan til en vis grad påvirke, hvad der tales om og fokuseres på politisk.

Journalisternes betingelser for at producere nyheder og dermed holde offentligheden orienteret om, hvad der foregår, er under dramatisk forandring. Den traditionelle nyhedscyklus er accelereret, fordi mange medier, eksempelvis TV2 News, publicerer nyheder i en lind strøm døgnet rundt, og det samme gør alle de øvrige medier via righoldige hjemmesider på

nettet eller mobilen. Mange journalister arbejder derfor med rullende deadlines, de producerer live-transmissioner og live-blogs på samlebånd, og de beretter om begivenheder via Twitter og Facebook, mens de sker.

Medieudviklingen betyder også en yderligere fragmentering og personalisering af medieforbruget. Spredningen til nye medieplatforme, f.eks. mobiltelefoner, ure og andre devices, er hastigt på vej. I gennemsnit opdaterer vi os selv ca. seks gange dagligt, og det følger en klar døgnrytme. Første gang typisk om morgenen, så igen under frokosten, og endelig tjekker mange ind både efter arbejdstid og igen inden sengetid.

Danskerne er ifølge en international undersøgelse foretaget af Reuters Institute storforbrugere af de sociale medier, og mange deler nyhedshistorier via de sociale medier. Samtidig er de danske medieforbrugere også i den digitale verden meget loyale over for de store, traditionelle nyhedsbrands på det danske mediemarked på grund af deres troværdighed og dermed de publicistiske institutioner, som også betragter sig selv som demokratiets aktive medspillere.²¹

Ikke blot tempoet men også konkurrencen mellem medierne er steget markant på få år. Øget konkurrence gør de omtalte offensive nyhedsrutiner vigtigere end tidligere, hvilket i sidste ende skærper fokuset på konflikt, negative udviklinger, sensationer og menneskelige skæbner. Konkurrence-situationen har måske ligefrem givet sig udslag i udviklingen af et helt nyt nyhedskriterium, nemlig eksklusivitet – altså dét at have solohistorier.

Medierne konkurrerer således ikke på mainstreamnyheder, som kan fås gratis mange steder, men på den unikke vinkel eller historie, som kan stjæle nyhedsdagsordenen for nogle dage, timer eller minutter. Emner kan forvrides betydningsmæssigt i en solohistorie, men en solohistorie er det, der giver kant i forhold til de mange fælleshistorier blandt medierne i løbet af en dag. Politikerne og forvaltningerne medvirker aktivt til dette særlige nyhedsspil ved at »frame« eller »prime« historier i forskellige medier med henblik på maksimal eksponering og maksimal styring af mediedagsordenen til egen fordel.

Samtidig er kilderne – politikerne, de politiske partier, kommunerne, regionerne og ministerierne – selv blevet medier og udbydere af information på egne websites, på Facebook, YouTube og Twitter. Samlet set er der i dag flere ansat i kommunikationsjobs, presseafdelinger og lignende, end der er ansat til at modtage, bearbejde og sortere i informationerne på de professionelle medier, der skal sørge for den demokratiske grundfor-

syning af oplysning til borgerne. Kommunerne har flere steder flere medarbejdere ansat til at passe deres hjemmesider og kommunikation end de lokale dagblade, radio og tv-stationer, som skal holde øje med dem.

Et andet kendetegn, der illustrerer det unikke og personificerede, er indtoget af analytikere, kommentatorer og bloggere – både på de traditionelle medier og som selvstændige meningsdannere.

Politikerne hentyder ofte til denne tendens som »kommentariatet« af journalister, der dagligt kloger sig på, hvad politikerne tænker, og som udvikler store taktiske teorier om det politiske spil.

»Kommentariatet« er i medierne opfattet som et nødvendigt medlem, for at befolkningen kan forstå, hvad politikerne egentlig siger, mener og gør, når politikerne og politikken bliver mere og mere drevet af taktik i stedet for ideologi, og de politiske udmeldinger derfor bliver mindre klare og mindre værdibaserede.

Men udlægningen af de politiske processer som et taktisk spil eller en sportskamp med daglige tabere og vindere kommer også indirekte til at påvirke politikskabelsen, og den enkelte ministers evne til at håndtere medierne betyder ikke så lidt for arbejdsroen og styringen i ministerierne – om der er tale om daglig brandslukning eller styr på dagsordenen.

Våbenkapløbet om den offentlige mening

Udvalget har kort i sine drøftelser om forholdet mellem embedsværket, politikerne og medierne berørt de særlige rådgivere, eller såkaldte spin-doktorer, som de senere år har fundet indpas som politisk bindeled mellem ministeren, embedsværket og medierne. Som det fremgik af betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere, har rekrutteringen til disse jobs skiftet fra oprindeligt som oftest at være folk fra pressens egne rækker til siden 2011 i stigende omfang at være folk fra partiorganisationerne eller kommunikationsbranchen. Den udvikling ser ikke ud til at have ændret kurs ved den seneste regeringsdannelse i juni 2015.

Hvor rådgiverne tidligere i høj grad koncentrerede sig om presserelaterede opgaver for ministrene, har de i dag en meget bredere kreds af opgaver. De yder ifølge ministrenes oplysninger i betænkningen i nogen eller høj grad politisk rådgivning og støtte, ligesom de bidrager til koordination inden for regeringen gennem kontakt med særlige rådgivere og ministersekretariater i andre ministerier. De er også i et vist omfang aktive i støtten til ministerens arbejde i relation til Folketinget, herunder i for-

hold til koordination med de politiske ordførere. I de ministerier, hvor der er to særlige rådgivere, er der typisk en klar arbejdsdeling mellem disse, ligesom koordinerende opgaver har en væsentlig plads.

Den mest iøjnefaldende ændring siden 2003 er, at ministrene nu i betydelig højere grad end før får bistand til løsningen af deres partirelaterede opgaver med taleskrivning, kontakt til partiorganisationen og valgkredsen samt i forbindelse med deltagelse i møder i partiregi.

De særlige rådgivere fungerer på meget individuel vis i forhold til medierne. Nogle af dem bliver af de politiske journalister betragtet som værdifulde hjælpere i forhold til smidigt at få oplysninger frem og skabt mulighed for at få de rette folk i tale i ministerierne, mens andre betragter deres opgave snarere som et beskyttende, uindtageligt bolværk for ministeren og embedsværket mod enhver form for ubehageligheder og dårlige sager. Denne opfattelse af de særlige rådgiveres rolle er bl.a. kommet til udtryk på udvalgets møder med journalisterne på Christiansborg. Så meget afhænger af, dels om ministeren selv fremstår som en stærk personlighed i offentligheden og er driftssikkert inde i sit område, eller om den særlige rådgiver bliver meget synlig i den kommunikationstaktiske overvejelse af at beskytte ministeren.

Mediernes påvirkning af politik og forvaltning

I en tid, hvor medierne er en central kilde til viden om og diskussion af politik og samfundsforhold, er det selvsagt vigtigt for partier og politikere at have synlighed i medierne. Forskningen viser, at nyhedsmedierne giver ministre privilegeret adgang til spalter og nyhedsudsendelser. Omvendt er oppositionen – og andre politiske aktører – mindre væsentlige i mediernes øjne, da de almindeligvis ikke kan sætte handling og lovgivning bag deres ord.

Hvis man ønsker at forstå mediernes indflydelse i det politiske system, er det nødvendigt at se på konkurrenceforholdet partierne imellem. En stor dansk undersøgelse²² har således konkluderet, at effekten af øget medieeksponering af et konkret emne afhænger af oppositionens interesse i at politisere emnet. Har oppositionen en strategisk interesse i at konfrontere regeringen på emnet, bliver mediernes emnefokus dagsordenssættende på Christiansborg, ellers ikke.

Denne sammenhæng skyldes mediernes behov for at kunne konfrontere uenige politikere og beskrive et muligt alternativ til den eksisterende

politik, hvilket netop oppositionen tilvejebringer. Partierne kan kort sagt strategisk anvende mediernes fokus på specifikke emner som en løftestang for promovning af deres egne idéer.

Spørger man politikerne direkte, hvorvidt medierne har politisk magt, er svaret entydigt. I dansk sammenhæng mener folketingsmedlemmerne eksempelvis, at medierne presser dem til at udtale sig for tidligt og til for hyppigt at præsentere udspil for at promovere sig selv, ligesom langt de fleste er bekymrede over »den voksende magt til journalisterne«. De korte deadlines gør det sværere for politikerne at have et korrekt svar på journalisternes forespørgsel. Det tvinger politikerne ud i florumvundne og elastiske formuleringer i svarene, som igen bliver uforståelige for både journalister og offentlighed. Og hvem ønsker egentligt dette tempo? En tidligere minister sagde således på en høring med udvalget:

»Presset skabes af medierne mere end borgerne. Hvis man spurgte borgerne, om de hellere ville vente 12 timer på det fagligt rigtige svar eller have et forkert svar nu, så ville de vælge det første.«

Borgerne abonnerer på forskellige medier og er på den måde med til at skabe efterspørgslen efter bestemte typer af presse. Men det vurderes fra flere sider, at borgerne ønsker de faglige svar fra deres politikere.

Forvaltningens påvirkning af medierne

Politikerne bruger de sociale medier til at kommunikere, og medierne må derfor også bruge dem.

Som det fremgår ovenfor, har medierne forandret sig over tid. Ministerierne er blevet mere bevidste om det øgede behov for strategisk kommunikation; enten til at markedsføre gode resultater eller til at bortforklare dårlige. Dernæst har forvaltningsforskningen i de seneste år påpeget betydningen af et stærkt organisatorisk omdømme, som direkte relaterer sig til organisationens legitimitet og resultater. Et godt omdømme er afgørende for enhver offentlig institution, da et sådant har vist sig at øge lederens styringsrum og lette adgangen til både økonomiske ressourcer og politisk opbakning. Denne udvikling betyder noget for embedsværket.

Forum for offentlig topledelse (2005) giver en præcis opsummering i dets konklusion om, at en offentlig topleder i dag skal:

»skabe en organisation, hvor ledere og medarbejdere på alle niveauer er trænet i og har mod til at kommunikere med borgere og brugere, med omverdenen generelt og i medierne. Det forudsætter en klar kommunikationsstrategi [...]«

En række studier peger på, at det at kunne tage æren for eller omvendt få skylden for politiske beslutninger spiller en mere og mere afgørende rolle. Det gør det i medierne. Det gør det for politikerne. Og det gør det for embedsmændene. Sådanne skyldsspil er ikke nødvendigvis, men kan være, foranlediget af medierne, som kommer med deres kritik og ønsket om at holde myndighederne til ansvar og systematisk leder efter implementeringsfejl i den offentlige sektor.

Således spiller medielogikken sammen med forandringerne i forvaltningen, hvilket kun øger behovet for en proaktiv forvaltningskommunikation.

Desuden har også borgernes syn på den offentlige sektor ændret sig over tid: Dels har den offentlige sektor mistet sit monopol på viden, dels er uddannelsesniveaulet steget markant, hvilket har sat borgerne i stand til i højere grad at udfordre den offentlige ekspertise.

Ministerierne og de kommunale forvaltninger har reageret på mediemøllen ved at opbygge betydelige kommunikationsafdelinger. Der er i mange ministerier 30-50 pressehenvendelser om dagen, som enten minister eller ministerium skal forholde sig til. Dette forhold afspejler selvfølgelig også ønsket fra politikerne om at se godt ud i pressen, og her skal der hjælp til. Det kan i nogle sager være et krav, at der ligger en kommunikationsplan klar, inden policy-delen er på plads, og det må til dels skyldes mediernes påvirkning af arbejdet i administrationen. Embedsværket har derfor inkorporeret kommunikation som et væsentligt element i mange sager, og der er et løbende fokus på at skaffe ministeren god presse, som en medarbejder beskriver det her:

»Cheferne er helt ekstremt bange for dårlig presse. Man lægger aldrig en sag op, hvor man siger, at det er dårlig presse, men godt for fagområdet.«

Medierne har desuden påvirket forvaltningen på den måde, at kommunikation tænkes ind i forbindelse med forskellige tiltag helt fra starten. Chefer og medarbejdere kan og må nogle steder som en helt naturlig del af arbejdet udtale sig til medierne i forbindelse med tekniske spørgsmål.

Det forhold, at der er et stigende antal deadlines, og at ministeren ikke kan være alle steder på engang, aktualiserer også, at embedsmændene taler med medierne om de faktuelle oplysninger.

Samlet set tyder forandringerne i den offentlige sektor på, at såvel centraladministrationen som kommunerne har indført en forholdsvis ny disciplin, som betyder, at man arbejder strategisk med sin kommunikation og med skabelse af et godt organisatorisk omdømme.

Boks 6.1. Et ændret mediebillede

- 24 timer i døgnet alle ugens dage.
- Et øget antal medier.
- Et øget antal medieplatforme.
- De sociale mediers indtog.
- Mindre faglig specialisering i medierne.
- Øget fokus på skyld, fejl og skandaler.
- Øget fokus på ministerens personlige styrke.
- Medie-våbenkapløb. Voksende presseafdelinger i departementerne, kommunerne og regionerne.

Regeringens og ministrenes arbejdsvilkår

Ministre – karakteristika og baggrund

Det politisk-administrative system i Danmark er et ministerstyre, hvor ministeren både politisk og retligt er den øverst ansvarlige for sit ministerområde. Det betyder, at ministeren på den ene side er politisk ansvarlig over for Folketinget, som er kilden til regeringens legitimitet. På den anden side er ministeren øverste chef inden for sit ministerområde. Embedsværket arbejder dermed på ministerens vegne, og det har af den grund stor betydning for embedsværket og den betjening, det skal levere, hvilken minister der står i spidsen for ministeriet.

Ministre er lægmænd. De forudsættes således ingen særlige faglige kvalifikationer for at bestride posten som øverste forvaltningschef. Opgaven som minister kan være meget forskellig afhængig af det enkelte mini-

sterium, idet opgaverne varierer betydeligt. Det samme gælder ministeriernes kultur. Parlamentarisk erfaring kombineret med evnen til at sætte sig ind i et fagligt kompliceret stof vil dog i almindelighed være en fordel for at bestride en ministerpost.

For embedsmændene gør det en stor forskel, om ministeren har erfaring med parlamentarisk arbejde fra Folketinget og kender de formelle og uformelle spilleregler i Folketingets arbejde, i grupperne og i udvalgene. Det har også stor betydning, om ministeren har deltaget i forhandlinger tidligere, kender ressortområdet og dets interesser og har netværk på området, eller om ministeren er uden politisk erfaring og konkret kendskab til ministerområdet.

En tidligere minister sagde vedrørende ministres kompetencer bl.a. følgende til udvalget:

»Man spørger, hvad en minister har behov for, men man skulle måske også spørge om, hvad embedsmændene har behov for. Det har stor betydning, om en minister kan »levere Folketinget«. Her kan embedsværket ikke rigtig hjælpe. Det kan være et enormt problem for embedsværket, hvis de får en minister, som ikke kan løse den politiske del af opgaven. Arbejdsdelingen skal være sådan, at embedsværket leverer det faglige, og ministeren må selv skaffe sit flertal.«

Uanset ministerens forudsætninger skal embedsværket imidlertid sørge for, at ministeren kan fungere fra det øjeblik, ministeroverdragelsen er gennemført, og give ministeren den rådgivning og bistand, dette kræver.

Det fremhæves fra tid til anden i debatten, at ministrenes karakteristika og baggrund har ændret sig. De siges at være blevet yngre, at have mindre relevant erhvervs erfaring, og at have mindre parlamentarisk erfaring mv. Ser man nærmere på udviklingen de seneste godt 20 år, er der sket nogle ændringer, jf. tabel 6.1.

I størstedelen af perioden har gennemsnitsalderen for danske ministre ligget omkring de 50 år, hvilket den i store træk har gjort siden 1848.²³ Gennemsnitsalderen siden 2011 i regeringerne Helle Thorning Schmidt I og II har dog været på omkring 45 år, og særligt regeringen Helle Thorning Schmidt I havde flere yngre ministre under 40 år end tidligere regeringer. Med den seneste regeringsdannelse i juni 2015 har gennemsnitsalderen igen bevæget sig lidt op.

I forhold til ministrenes uddannelsesbaggrund er andelen af akademikere øget, om end mønsteret ikke er helt entydigt. I regeringen Poul Nyrup Rasmussen I (1993-94) havde 12 af de 26 ministre, der sad på ministertabureterne i løbet af regeringsperioden, en akademisk uddannelse. I alle de efterfølgende regeringer var det et flertal af ministre. Dog er det i Lars Løkke Rasmussen II (2015-) alene 8 ud af 17 ministre, der har en akademisk uddannelse. Den største andel af akademikere blandt ministre finder man i regeringen Anders Fogh Rasmussen III (2007-2009), hvor 13 af de 19 ministre havde en akademisk uddannelse. I regeringerne Helle Thorning Schmidt I og II var det henholdsvis 19 ud af 30 og 12 ud af 20 ministre, der havde akademiske uddannelser.

Tabel 6.1. Ministrenes baggrund og udskiftninger

	Gennemsnits- alder	Antal ministre u. 40 år ved udnævnelsen	Akademiker- andel (pct.)	Antal minister- skift i løbet af regeringsperioden
Regeringen Poul Nyrup Rasmussen I	49,96	3	46,2	7
Regeringen Poul Nyrup Rasmussen II	50,07	3	52,4	1
Regeringen Poul Nyrup Rasmussen III	52,88	2	60,0	1
Regeringen Poul Nyrup Rasmussen IV	49,73	6	53,6	16
Regeringen Anders Fogh Rasmussen I	50,20	6	54,5	6
Regeringen Anders Fogh Rasmussen II	49,16	4	65,2	5
Regeringen Anders Fogh Rasmussen III	49,18	3	68,4	4
Regeringen Lars Løkke Rasmussen	48,57	5	65,5	18
Regeringen Helle Thorning Schmidt I	44,28	10	63,3	15
Regeringen Helle Thorning Schmidt II	45,46	6	60,0	4
Regeringen Lars Løkke Rasmussen II	47,53	5	47,1	–

Ministrene har typisk ikke særlige faglige forudsætninger for at bestride deres ministerpost. I perioden 1988 til 1998 havde kun små 10 pct. af ministrene en uddannelses- eller erhvervsmæssig baggrund, der kunne siges at knytte dem til deres ressortområde.²⁴ Ingen af de nye ministre i regeringen Poul Nyrup Rasmussen III (1999-2001) havde en uddannelse, der modsvarede ministeriets fagområde, mens to ministre (9 pct.) i regeringen Anders Fogh Rasmussen I (2001-2005) defineret på denne måde havde en relevant uddannelsesmæssigt baggrund.²⁵

Ofte har ministrene heller ikke erfaring med ministeriets ressortområde fra et relevant og »modstående« udvalg i Folketinget. 53,4 pct. af førstegangsministrene i perioden 1978-99 havde ikke siddet i et for fagområdet relevant folketingsudvalg, inden de blev udnævnt til minister. Under regeringen Poul Nyrup Rasmussen III (1999-2001) havde kun ca. 29 pct. af førstegangsministrene relevant udvalgs erfaring, mens dette tal var 59 pct. for ministrene i perioden 2001-2007.²⁶ I 2009 havde seks af de 19 ministre (31,6 pct.) været medlemmer af et udvalg, der »modsvarede« deres ministerområde.²⁷

De fleste nye ministre har siddet i Folketinget, inden de bliver udnævnt, og har dermed forudgående parlamentarisk erfaring. I perioden 1988-1998 havde kun 7 ud af 65 ministre (10,7 pct.) *ikke* forudgående erfaring fra Folketinget.²⁸ I regeringen Poul Nyrup Rasmussen III (1999-2001) var 11 af de 14 nye ministre (78,6 pct.) folketingsmedlemmer,²⁹ mens kun én af de 29 personer, der besad en ministerpost i årene 2001-2007 (3,4 pct.), aldrig havde siddet i Folketinget.³⁰

Udvalgets undersøgelser bekræfter påstanden om, at ministrenes forskellige baggrund og varierende faglige indsigt og politiske erfaring har stor betydning for, hvordan embedsværket betjener dem. Embedsværket skal være omstillingsparat og kunne respondere på skiftende ministres ønsker og behov.

På en høring med en række embedsmænd i centraladministrationen blev det bl.a. udtrykt således:

»Dybden af fagligheden synes at blive påvirket af ministerens prioriteringer. Ønsker ministeren at læse 30 siders faglig begrundelse igennem, øges embedsværkets fokus på at levere et solidt beslutningsgrundlag. Har ministeren derimod fokus på at være til stede på de sociale medier, kan det medføre, at den faglige rådgivning kan træde i baggrunden for strategisk tilstedeværelse på de sociale medier.«

Citatet illustrerer embedsmandens bevidsthed om forskellige ministres varierende behov. Nogle af de kilder, udvalget har talt med, vurderer imidlertid, at der i visse ministerier er en fastgroet forestilling om, hvilke typer betjening huset kan levere, og at det således ikke er alle ministerier, der har den nødvendige omstillingsparathed. Det kan f.eks. komme til udtryk ved, at ministeriets ledelse vægrer sig ved at oprette særlige enheder med fokus på områder med høj ministerprioritet. Det kan også give sig udslag i en mangel på skarpe handlingsrettede indstillinger og procesrådgivning.

Ministerskift og ressortændringer

Uanset hvor erfaren en minister er, må der forventes at være en »indkørringsperiode«, inden ministeren er inde i ministeriets organisation, opgaver og lovgivningsområde. Hyppige udskiftninger på ministerposten kan således stille krav til embedsværket og påvirke samspilsrelationen mellem minister og embedsmænd.

Ser man på antallet af ministerskift i løbet af de skiftende regeringsperioder, kan der ikke spores nogen systematisk udvikling over tid, jf. tabel 6.1. Det største antal udskiftninger er sket i forbindelse med regeringsrokader i henholdsvis 2000, 2010 og 2013. En undersøgelse af ministerskift i Danmark, Norge og Sverige i perioden 1957-2008 viser, at sandsynligheden for et personsift på posten falder, desto vigtigere ressortområdet betragtes at være.³¹ Ministre på »tunge« poster har typisk en stærkere politisk magtbase inden udnævnelsen til minister.

Ministerskift påvirker ikke alene embedsværket på den måde, at det skal indrette sig efter en ny ministers politik, ønsker og behov i forhold til ministerbetjeningen. Ministerskift har også betydning i et bredere perspektiv. Hyppige ministerskift på tunge driftsområder kan medvirke til at gøre embedsværket magtfuldt i balancen mellem faglighed, organisationens egeninteresser og muligheden for at sætte sig igennem politisk. Som en af de tidligere ministre, udvalget har talt med, siger:

»Det er lidt ulykkeligt, at ministre sidder så kort tid. De når aldrig at præge det [ministeriet] ordentligt.«

Også ændringer i ministeriernes opgaveportefølje har betydning for arbejdet i centraladministrationen. Antallet af ministerier og fordelingen af opgaver

imellem dem besluttet af statsministeren. I forbindelse med et regeringsskifte er det sædvanligt, at en række ministerier omfattes af større eller mindre ændringer i ressortfordelingen. I løbet af en regeringsperiode ser man yderligere nye og som regel mindre ressortændringer, oftest i forbindelse med ministerudskiftninger eller ministerrokader. En optælling foretaget af udvalget viser, at der har været ikke færre end 67 større eller mindre ressortændringer i perioden fra 27. november 2001 til 28. juni 2015, jf. bilag 7.

Ressortændringer er et vigtigt politisk instrument. Statsministeren og partierne i regeringen kan på denne måde tilkendegive nogle grundlæggende politiske prioriteringer og sende politiske signaler om retningen i regeringens politik. Samtidig er ressortændringer et instrument for statsministeren og partierne i regeringskoalitionen, når styrkeforholdet i regeringen skal afbalanceres mellem regeringspartierne og nogle gange også mellem politikerne inden for regeringspartierne. Større eller mindre ressortændringer og ministerudskiftninger er med andre ord et af de politiske grundvilkår i centraladministrationen.

Ministeriernes embedsmænd skal i den henseende være i besiddelse af en betydelig politisk og organisatorisk omstillingsparathed. Når ministerier afgiver eller får ansvaret for et nyt ressortområde, sker der en forhandling ministerierne imellem om fordeling af ressourcer og medarbejdere. Ressortændringer indebærer på den baggrund et efterfølgende internt organiseringsarbejde med henblik på at indplacere de nye opgaver samt andre praktiske forhold.

Ressortændringer indebærer endvidere en opgave for især ledelsen i forhold til at overtage det indholdsmæssige, faglige ansvar for ministeriets nye sagsområder. Mange andre medarbejdere må også hurtigt sætte sig ind i et nyt lovgivnings- og bevillingsområde eller varetage opgaver, som de på anden måde ikke har faglig indsigt i. Ressortændringer beslaglægger således betydelige organisatoriske ressourcer i de pågældende ministerier og kan have konsekvenser for driften på de berørte områder i ganske lang tid efter, at ændringerne er effektuerede.

Ministerskift og ressortomlægninger er som nævnt et rammevilkår for politikere og embedsmænd. Det er samtidig klart, at mange og hyppige ressortændringer kan have betydning for kontinuiteten og den faglige bund i embedsværket.

Regeringsarbejdet

I Danmark er regeringerne i stort set alle tilfælde mindretalsregeringer og består som oftest af flere partier. At nå frem til en politisk beslutning med et flertal i Folketinget bag sig forudsætter således ikke alene, at ministeren skal forhandle med partier uden for regeringen, men også at regeringen inden da internt skal nå til enighed om sin egen politik. Embedsværket skal således både kunne rådgive den enkelte minister om den politiske proces i forhold til partierne i Folketinget og bistå ministeren med at få opbakning til sin politik internt i regeringen. Historisk har det danske ministerstyre været karakteriseret ved ganske stor autonomi for de enkelte ministre, der da også hver for sig er ansvarlige for deres ressortområde, men i de sidste 10-15 år er der etableret en stærkere intern koordinering og styring af regeringsarbejdet. Denne er ikke alene rettet mod den overordnede økonomiske politik og de ofte store reformer, som skiftende regeringer ønsker at gennemføre, men omfatter i praksis såvel alle regeringens politiske initiativer og udspil som tilrettelæggelsen af politiske forhandlinger, herunder mandater til den eller de forhandlende ministre og interne regeringsbeslutninger om administrative prioriteringer og spørgsmål.

Den løbende interne regeringskoordinering sker i de to faste regeringsudvalg koordinationsudvalget og økonomiudvalget, også kaldet K-udvalget og Ø-udvalget. Koordinationsudvalget træffer beslutning om større tværgående politiske sager, mens økonomiudvalget er regeringens »maskinrum«, hvor regeringens daglige arbejde koordineres mellem regeringens medlemmer. Udpegningen af ministre til de to udvalg varetages af statsministeren og afspejler balancen mellem regeringsdeltagerne og det hierarki, der i realiteten er i regeringen.

Embedsmændenes bistand i forbindelse med møderne i koordinations- og økonomiudvalget falder i primært to kategorier. For det første er der forberedelsen og koordineringen af de enkelte ministeriers egne sager, der er på udvalgenes dagsorden; denne opgave vil samtlige ministerier med sager på dagsordenen skulle varetage. For det andet skal de ministerier, hvor ministeren har fast sæde i et af udvalgene, også løbende rådgive ministeren, når denne skal deltage i forhandlingen af dagsordenspunkter vedrørende sager på andre ressortområder.

Der er typisk et omfattende og ressourcekrævende forberedelsesarbejde for de ministerier, der har sager på dagsordenen i et af de to udvalg. Ministerier, hvis minister er fast medlem af koordinations- eller økonomi-

udvalget, må desuden løbende afsætte særlige ressourcer til betjeningen af ministeren i forhold til sager, der er på dagsorden fra andre ressortområder, og hvor ministeriet derfor ikke selv har faglig indsigt.

Forud for møderne i koordinations- og økonomiudvalget afholdes møde blandt departementscheferne fra de ministerier, hvis ministre har fast plads i det pågældende udvalg, samt med ad hoc-deltagelse af departementschefer, hvis ministerier har sager på den kommende dagsorden. Det forberedende koordinationsudvalg ledes af Statsministeriets departementschef, der endvidere deltager i økonomiudvalgets møder, mens styregruppen for økonomiudvalget ledes af Finansministeriets departementschef. Statsministeriet er endvidere fast repræsenteret i styregruppen ved en afdelingschef. I praksis sikrer denne struktur en overordentlig effektiv styring af regeringsarbejdet forankret i Statsministeriet og Finansministeriet.

På de forberedende møder drøftes sagerne forud for ministrenes møde med henblik på et sidste kritisk blik fra embedsværkets side – er alle aspekter af sagen belyst, er den fornødne finansiering og det juridiske grundlag for beslutningen på plads, er der enighed om en operationel indstilling? Departementscheferne på de forberedende møder har den dobbelte opgave at varetage deres ministers synspunkter og interesser og samtidig bidrage til, at der tilvejebringes et anvendeligt beslutningsgrundlag for regeringsudvalget.

For ministerierne betyder den tætte koordinering af regeringsarbejdet, at beslutninger, som tidligere kunne træffes af det enkelte ministerium selv, nu skal igennem en proces, hvor der skal opnås enighed med Finansministeriet og evt. andre berørte ministerier om sagsfremstillingen og så vidt muligt også om indstillingens indhold inden forelæggelsen for koordinations- eller økonomiudvalget. En tidligere minister udtrykte det over for udvalget på den måde, at tidligere fik man sit budget i forbindelse med vedtagelsen af finansloven, og så passede man selv sit ministerium, mens stort og småt nu skal cleares i et regeringsudvalg.

Udviklingen stiller krav til især de ledende embedsmænd i departementerne om, at de kan arbejde på tværs og koordinere med kolleger. Den nødvendiggør også, at de på den ene side søger at fremme deres ministers interesser mest muligt og på den anden side understøtter, at regeringen når frem til fælles beslutninger. Det kan i sig selv være en krævede opgave. Samtidig betyder det, at især departementscheferne skal være »holdspillere«, hvor de tidligere i højere grad kunne være »solister«.

Koordineringen i de faste regeringsfora opleves nogle steder som meget stærk og som en udfordring i forhold til, om de ressortspecifikke fagligheder får tilstrækkelig plads til, at beslutninger træffes på det bedst mulige grundlag. I de interview og høringer, som udvalget har gennemført med embedsmænd fra forskellige ministerier, har der været en grundlæggende respekt for behovet for en central koordinering. Der er samtidig blevet sat spørgsmålstegn ved, om udviklingen på dette punkt er gået for langt.

En tidligere departementschef har over for udvalget udtrykt det på denne måde:

»Fagligheden kan komme under pres, når politikfastlæggelsen foregår i fora, hvor fagministeriet bliver presset af tværgående interesser ... For nogle af departementscheferne i ressortministerierne kan der være en tendens til at orientere sig meget mod Ø og K, og det risikerer at blive på bekostning af, at nogen kæmper for de faglige interesser på ressortministerens vegne. Det kan tage modet fra dem, der besidder fagligheden.«

En anden tidligere departementschef havde en anden vurdering:

»Jeg kan ikke genkende et billede af, at sektorministerierne skulle være skubbet for langt væk fra beslutningerne. Jeg mener, at der er meget få, større principielle beslutninger, der bliver truffet uden et grundigt forarbejde sammen med sektorministerierne.«

Boks 6.2. Opsamling på udvikling i forhold til regeringen, ministre og ministerier

Ministre og ministerier:

- Ikke væsentlige ændringer i ministrenes baggrund og erfaring.
- Mange ministerskift og ressortændringer.

Regeringsarbejdet:

- Øget tværgående koordinering gennem økonomi- og koordinationsudvalgene og centrale ministerier.

Embedsværket:

- Stigende krav til embedsværkets politiske omstillingsevne.
- Stigende krav om at kunne bidrage til regeringens samlede politiske projekt.

Styrkeprøve mellem Folketinget og ministerierne

Folketingets rolle som lovgivende forsamling og kontrollant af regeringen er fastlagt ved grundloven, men måden rollen udøves på, udvikler sig gradvist over tid. Med jævne mellemrum diskuteres det, om Folketinget har de fornødne parlamentariske redskaber og muskler til at udøve den rolle som modvægt til regeringen, som det er tiltænkt i det danske forfatningssystem. I 1995 blev Folketinget tillagt flere ressourcer som led i den såkaldte Olsen-plan, der var opkaldt efter daværende formand for Folketinget Erling Olsen. Senest har Folketingets Præsidium i løbet af 2014 og 2015 gennemført en række initiativer med henblik på at styrke bl.a. udvalgene som fora for folketingsmedlemmernes arbejde. Men det er et grundlæggende træk ved indretningen af det danske folkestyre, at Folketinget ikke selv råder over et omfattende apparat til sagkyndig betjening og rådgivning af Folketingets medlemmer og udvalg inden for alle sagsområder.

Behovet for en løbende udvikling af Folketingets virkemidler illustreres bl.a. af denne karakteristik fra en tidligere minister:

»De instrumenter, Folketinget vedtager, har en tendens til at blive ødelagt. Tanken om åbne samråd var god, men nu indkaldes de i høj grad for, at spørgeren kan profilere sig. Reelt er det kun de lukkede samråd, der er interessante. Man skal holde sig for øje, at Folketinget bruger de muligheder, der foreligger.«

Folketinget er i dag som tidligere et centralt omdrejningspunkt for den politiske proces på Christiansborg og en vigtig aktør i udførelsen af den demokratiske kontrol med regeringen. Men Folketinget bruges også – og måske i højere grad end tidligere – til personlig profilering og politiske markeringer. Folketinget som sådan udgør endvidere i dag ikke den institutionelle arena for forhandlinger om de store aftaler og politiske forlig. Mange beslutninger og den efterfølgende politiske kontrol af deres gennemførelse er henlagt til skiftende forligskredse.

Både en øget volumen i Folketingets anvendelse af sine kontrolredskaber, de mange lovforslag og bekendtgørelser samt en øget udbredelse af forligspraksis har betydning for rammevilkårene i det politisk-administrative system. For at belyse udviklingen i forholdet mellem Folketinget, ministre og embedsmænd har udvalget set på udviklingen i antallet af

lovforslag mv., spørgsmål fra Folketinget til ministrene og antallet af samråd. Disse aktiviteter afspejler således to af Folketingets centrale opgaver, lovgivningsopgaven og opgaven med at føre parlamentarisk kontrol med regeringen. Samtidig er der tale om kerneopgaver for en minister og de ministerielle embedsmænd, som optager megen tid og kapacitet.

Udviklingen i antallet af love og bekendtgørelser

Folketinget og regeringen har efter grundloven sammen den lovgivende magt. I praksis er det regeringen, som sætter dagsordenen i lovgivningsarbejdet, idet langt de fleste lovforslag beror på et regeringsinitiativ. Embedsværkets opgave er i den forbindelse at assistere ministeren med at omsætte ministerens politik til konkrete lovforslag, hjælpe med at kvalificere forslagene fagligt, samt yde rådgivning om, hvordan de bedst muligt sikres gennemført politisk. Dertil kommer den omfattende og krævende opgave med at gennemføre, iværksætte og forvalte den vedtagne lovgivning. Folketingets lovgivningsaktivitet giver således i nogen grad en indikation af arbejdspresset på embedsværket.

Ser man isoleret på antallet af fremsatte lovforslag og vedtagne love, er arbejdspresset ikke øget. Det gennemsnitlige antal lovforslag, som regeringens ministre årligt fremsætter, er faldet fra 261 forslag i perioden 1992/93-2001/02 til 222 forslag i perioden 2002/03-2011/12. Et fald på 14,9 pct. Det gennemsnitlige antal af årligt vedtagne regeringsforslag er ligeledes faldet, om end i mindre grad, fra henholdsvis 222 forslag i perioden 1992/93-2001/02 til 212 forslag i perioden 2002/03-2011/12. Et fald på 4,5 pct. Endvidere er også det årlige antal lovforslag, som fremsættes af folketingsmedlemmer (såkaldte »private lovforslag«), faldet over tid. Fra gennemsnitligt 44 forslag i perioden 1992/93-2001/02 til gennemsnitligt 11 forslag i perioden 2002/03-2011/12.³²

Selv om antallet af årlige lovforslag og vedtagne love ser ud til at være faldet, er det dog ikke ensbetydende med, at der er mindre lovgivning at administrere. En undersøgelse af udviklingen i antallet af gældende love og bekendtgørelser fra 1989 frem til 2011 viser, at antallet af gældende love er steget fra godt 1.100 i 1989 til godt 1.300 i 2011. En samlet stigning på ca. 21 pct.

Væksten har været relativt stabilt fordelt over perioden med en gennemsnitlig årlig vækst på godt og vel 0,8 pct. Udviklingen i gældende be-

kendtgørelser har været endnu kraftigere. I 1989 var der knap 3.500 gældende bekendtgørelser, hvorimod der var knap 5.000 gældende bekendtgørelser i 2011. En samlet stigning på ca. 45 pct. Ses der på udviklingen i antal ord, er væksten i begge tilfælde endnu mere markant. I absolutte tal stiger antallet af ord i lovene fra knap 1,9 millioner ord i 1989 til godt og vel 3,2 millioner ord i 2011. Opgjort relativt svarer det til en stigning på ca. 70 pct., hvilket samtidig betyder, at de enkelte love gennemsnitligt er vokset i omfang fra 1.640 ord pr. lov i 1989 til 2.390 ord pr. lov i 2011.³³ Det øgede antal ord kan dog ikke nødvendigvis anses som udtryk for en øget kompleksitet i regelmassen.

Flere forlig bag lukkede døre i ministerierne

En større del af lovgivningen er bundet op i politiske forlig, og der indgås flere forlig end tidligere, jf. bilag 8.³⁴ De flerårige aftaler »fastlåser« politikken på en sådan måde, at den er vanskelig at ændre på uden forligskredsens tilslutning. Forligskredsene (om end i forskelligt omfang) fører desuden ofte en tæt kontrol med den administrative gennemførelse af lovgivningen på det forligsbelagte område. Forligspartierne benytter bl.a. politiske følgegrupper, krav om høring af forligskredsen, f.eks. inden der udstedes en bekendtgørelse, og godkendelseskrav i forhold til konkrete tiltag til at kontrollere ministeriets udmøntning af det aftalte.³⁵

De politiske forlig og deres udbredelse og omfang er en vigtig del af rammevilkårene for embedsværkets arbejde, idet der må tages højde for forlig under den daglige betjening og udvikling af nye initiativer for ministeren. Endvidere indebærer forligspraksis en potentiel risiko for, at embedsværket i nogle situationer kan spekulere i tæt involvering af oppositionen, hvis de enten har en svag minister eller »tænker fremad« på den næste, der forventeligt sætter sig i stolen.

Politiske forhandlinger i forligskredse forudsætter lukkede processer. De tilrettelægges og drives i vidt omfang inden for ministeriernes organisatoriske rammer og dermed uden for de faste rammer og uden den åbenhed, som det lovforberedende arbejde i Folketinget i øvrigt udøves under. Det kan have betydning for Folketinget og dets forhold til regeringen, i det omfang grundlaget for de politiske forlig, dvs. den viden som bliver genereret og delt i forbindelse med forligsforhandlingerne, ikke stilles til rådighed for de folketingsudvalg, som skal gennemføre følge-lovgivningen.³⁶

Er Folketinget mere jagthund end vagthund?

Folketinget har en række forskellige mekanismer til rådighed for at overvåge regeringen. Disse mekanismer betegnes tilsammen som Folketingets parlamentariske kontrol. Folketingets kontrol finder sted i både folketingssalen, udvalg og instanser tilknyttet Folketinget. Mængden af kontrolaktivitet er steget betydeligt siden 1950'erne, jf. tabel 6.2 nedenfor, og arbejdet med at bistå med besvarelsen af spørgsmål mv., som er en naturlig opgave for ministeriernes embedsmænd, optager megen tid og kapacitet i ministerierne.

Udvalget vurderer, at der stadig er en betydelig tillid til ministrenes svar på udvalgsspørgsmål mv., men udvalget har samtidig ofte mødt den opfattelse, at der er sket en politisering af svarene.

En parlamentariker udtrykte det på denne måde over for udvalget:

»Jeg stoler på, at svarene fra ministerierne er sande. Men jeg mener, at der er sket en udvikling i retning af, at svarene er blevet mere politiske. Der er kommet flere kommentarer ind om ting, som ikke ligger i spørgsmålet, men som forskønner ministerens svar.«

Samtidig fortæller flere siddende ministre og nuværende embedsmænd om en oplevelse af, at der stilles utrolig mange spørgsmål fra oppositionens og det parlamentariske grundlags side – og ikke altid med så megen omtanke og grundighed. Der berettes om »drillespørgsmål«, om byger af spørgsmål med overlap til tidligere spørgsmål og om spørgsmål med meget kort frist, som udfordrer de ministerielle systemers kapacitet.

På en høring med ministerielle embedsmænd blev det drøftet, hvordan de mange folketingsspørgsmål påvirker embedsværkets arbejde. Her blev det bl.a. tilkendegivet, at tidspres kan medføre en tilskæring i besvarelsen af § 20-spørgsmål.

Tabel 6.2 nedenfor viser ikke noget om karakteren af de stillede forespørgsler, § 20-spørgsmål og udvalgsspørgsmål, men alene noget om udviklingen i volumen. Udviklingen bekræfter det billede, som de fleste interviewede tegner af, at der er sket en betydelig stigning i alle typer af parlamentarisk kontrol.

Tabel 6.2. Brugen af forespørgsler, spørgsmål og udvalgsspørgsmål

År	Forespørgsler	§ 20-spørgsmål	Udvalgsspørgsmål
1953/54-1961/62	5	75	NA
1962/63-1971/72	6	248	NA
1972/73-1981/82	20	993	4.265
1982/83-1991/92	33	1.447	7.099
1992/93-2001/02	57	3.114	7.966
2002/03-2011/12	50	4.558	11.619

Kilde: Christiansen, Flemming Juul & Asbjørn Skjæveland (2013): Folketinget. I Christiansen, Jørgen Grønnegård & Jørgen Elklit (red.). Det demokratiske system. 3 udgave. København: Hans Reitzels Forlag, s. 117.

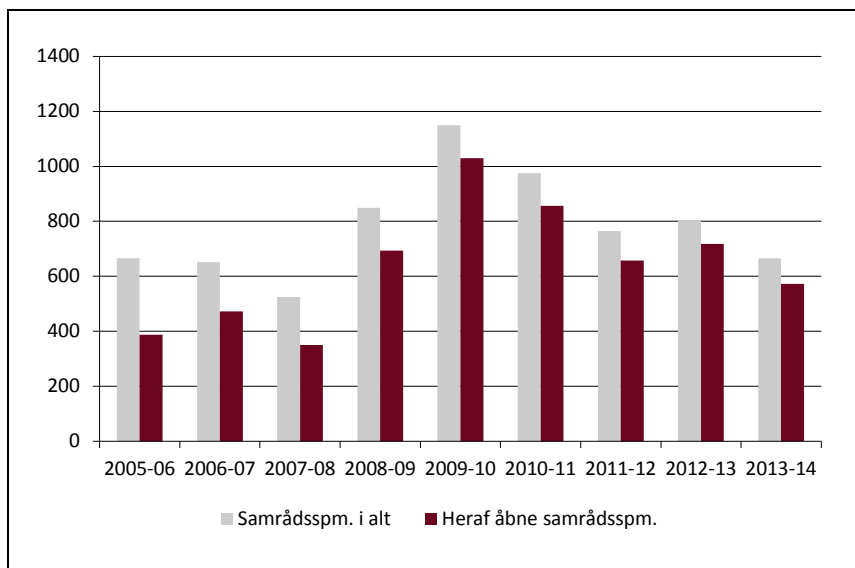
De åbne samråd

De åbne samråd optager i dag en stor del af tiden på de stående folketingsudvalgs møder. Ikke alle samråd har en bred politisk interesse for hele udvalget, og ofte er det et enkelt medlem, som har taget initiativ til et samråd. Det er et generelt billede, at der er begrænset deltagelse af medlemmer fra regeringssiden i åbne samråd. Samrådene bruges derfor i nogle henseender som personlig profilering og repræsenterer ikke nødvendigvis en bredere opbakning blandt udvalgsmedlemmerne med afsæt i udvalgets fælles ønsker.³⁷ Dermed fortrænges i nogle tilfælde de samråd, der samler ordførere og udvalgsmedlemmer om aktuelle temaer af bred politisk interesse, på bekostning af udvalgsmedlemmers individuelle sager.

I ministerierne er forberedelsen af et samråd ofte en omfattende opgave, som kan kræve koordination på tværs af flere afdelinger og nogle gange styrelser. Da der typisk er forholdsvis kort tid til rådighed, og ministeren skal forberedes på alle mulige sider af et samrådsspørgsmål, er der tale om en opgave, der kan beslaglægge betydelige ressourcer i ministeriet.

Figur 6.1 nedenfor viser den netop beskrevne udvikling med et stigende antal samråd i perioden 2005-2009 og herefter et lidt svagere fald i antallet af samråd i alt. Forholdet mellem lukkede og åbne samråd er derimod i udvikling over perioden. Andelen af åbne samråd er steget betydeligt.

Figur 6.1. Antal besvarede samrådsspørgsmål, herunder andel af samrådsspørgsmål der er besvaret i åbne samråd, fordelt på folketingsår



Note: Der kan være stillet flere samrådsspørgsmål om samme emne, som besvares i ét samråd. Samrådsspørgsmål kan stilles til flere ministre og besvares af disse i et fælles samråd. Folketinget fik i 2009 sin egen tv-kanal, som medfører, at åbne samråd kan tv-transmitteres direkte eller ses på Folketingets hjemmeside.

Kilde: Folketinget.

Det samlede billede er, at mens arbejdsbelastningen på ministerierne ikke er taget til i kraft af lovgivningsarbejdet, er antallet af folketingsspørgsmål fortsat stigende, ligesom samrådene er gået fra at være lukkede til i de fleste tilfælde at være åbne. Det påvirker i væsentlige henseender arbejdet i ministerierne.

Denne udvikling skal ses i sammenhæng med udviklingen i forholdet til medierne. Der er et samspil mellem det voksende pres fra medierne og udviklingen i antallet af spørgsmål og samråd. Når en sag opstår i medierne, følger oppositionen op med spørgsmål og indkaldelse af ministrene i åbne samråd.

For embedsværket betyder det, at der er et stigende pres for hurtig håndtering af »aktuelle sager«. Det er afgørende for ministrene, at de hurtigt kan reagere, levere forklaringer og tage initiativer, der kan sikre, at en sag ikke kommer ud af kontrol. Embedsmændene skal kunne levere såvel et fagligt som et politisk gennearbejdet svar ofte inden for få timer, uan-

set hvor kompliceret sagen måtte være. Og hvis der indkaldes til samråd, skal ministeren have et grundlag for at kunne stå imod et krydsforhør om sagen for rullende kameraer.

Boks 6.3. Opsamling på udviklingen i Folketingets aktiviteter

Lovgivningsopgaven:

- Ikke øget lovgivningsaktivitet. Gennemsnitligt set færre årlige lovforslag.
- Samlet set en øget lovgivningsmængde.
- Flerårige forlig i skiftende forligskredse på langt flere politikområder end tidligere.
- Politiske forhandlinger foregår i vidt omfang i lukkede processer, der tilrettelægges og drives inden for ministeriernes organisatoriske rammer.

Kontrolopgaven:

- Flere § 20-spørgsmål, udvalgsspørgsmål og samråd.
- Bevægelse fra lukkede til åbne samråd.
- En del af kontrolopgaven er indlejret i forligskredsene.

Embedsværket:

- Nye former for bistand til politiske forhandlinger.
- De flerårige forlig har udvidet embedsværkets rådgivnings- og bistandsopgaver.
- Intensiveringen af Folketingets kontrol i form af spørgsmål og åbne samråd har øget kravene til embedsværkets evne til at give hurtige, dækkende og politisk relevante svar.

Embedsværkets kapacitet og sammensætning

Som så mange andre dele af den offentlige sektor har ministerierne været igennem gentagne sparerunder og er blevet underlagt løbende effektiviseringskrav i de senere år. Et vigtigt spørgsmål er i den sammenhæng, om disse sparerunder har ført til, at ministerierne har fået færre personalemæssige ressourcer til at løse deres opgaver.

Et andet, men relateret, spørgsmål er, om den personalemæssige sammensætning har ændret sig. En ændret uddannelsessammensætning kan potentielt have stor betydning for karakteren af embedsværkets opgaveløsning. Det er blevet fremhævet, at særligt den juridiske faglighed er

blevet presset i baggrunden på bekostning af flere samfundsvidenskabelige generalister – særligt statskundsabsuddannede embedsmænd.³⁸

Udviklingen i den personalemæssige kapacitet

Samlet set er der ikke blevet færre – men flere – embedsmænd i centraladministrationen i løbet af de seneste ca. 20 år. I 1996 var der ca. 15.500 årsværk i ministerielle departementer og styrelser. I 2001 var tallet godt 17.000. Derefter var der et mindre fald, og i 2006 lå antallet af årsværk på ca. 16.700. I 2011 var tallet vokset til godt 19.000. Dette tal har været stabilt frem til 2015.³⁹

Kommunalreformen i 2007, hvor staten overtog en række opgaver fra kommunerne og de tidligere amter, er en del af forklaringen på væksten i antallet af årsværk fra 2006 til 2011. Umiddelbart udgør den ændrede opgavefordeling en tilvækst på små 500 årsværk.⁴⁰ Som følge af de mange ressortændringer (jf. ovenfor), er det ikke muligt at sammenligne udviklingen på specifikke ressortområder over tid.

Derimod er det muligt at følge udviklingen i udvalgte personalekategorier. Tabel 6.3 præsenterer tal for udviklingen i årsværk chefer (lønramme 37 og derover), AC-ansatte (under lønramme 37) og HK-ansatte. Som det fremgår af tabellen, er gruppen af chefer vokset i antal årsværk. Men relativt i forhold til det samlede antal årsværk er der lidt færre chefer i 2015, end der var i 1996. I 1996 var der ca. én chef pr. 16. årsværk. I 2015 var det ca. én chef pr. 17. årsværk. I samme periode er gruppen af AC-ansatte tæt på fordoblet. I 1996 var der 5.753 årsværk i departementer og styrelser AC-ansatte. I 2015 var det 10.759. Det svarer til en fremgang fra en relativ andel på ca. 37 pct. til en relativ andel på ca. 54 pct. Omvendt er gruppen af HK-ansatte reduceret fra 4.601 i 1996 til 3.825 i 2015. Tilbagegangen er her helt overvejende foregået i departementerne, hvor antallet af HK-ansatte er næsten halveret.

Tabel 6.3. Antal årsværk i departementer og styrelser*, udvalgte personalekategorier

År	1996	2001	2006	2011	2015
Chefer i alt (lr. 37 og derover)	962	1.011	979	1.072	1.174
Departementer	481	463	441	417	483
Styrelser	481	548	538	655	691
AC-ansatte i alt (under lr. 37)	5.753	6.967	7.600	9.816	10.759
Departementer	2.193	2.397	2.261	2.432	2.763
Styrelser	3.560	4.570	5.339	7.384	7.996
HK-ansatte i alt	4.601	4.423	3.850	4.137	3.825
Departementer	1.500	1.395	1.070	917	828
Styrelser	3.101	3.028	2.780	3.220	2.997

Kilde: Finansministeriets forhandlingsdatabase, 2. kvartal i hvert af årene. Dog er 2015 1. kvartal.

* Styrelser er defineret som en statslig organisation med beslutningskompetence inden for et specifikt lovgivningsområde og med opgaver relateret til ministerbetjening, politikudvikling samt gennemførelse og administration af eksisterende lovgivning. Styrelser er centrale organisationer, der refererer til et departement.

Udviklingen i embedsværkets uddannelsesmæssige sammensætning

Mens der altså ikke er blevet færre embedsmænd i centraladministrationen, så er der sket en ændring i den uddannelsesmæssige sammensætning i ministerierne i løbet af de seneste godt 20 år. Som det fremgik ovenfor, er andelen af AC-ansatte vokset, og andelen af HK-ansatte faldet.

Der findes ikke en mere fintmasket opgørelse over de statslige embedsmænds uddannelsesmæssige baggrund. Den uddannelsesmæssige sammensætning hos Djøf-medlemmerne giver imidlertid en indikation af, hvordan udviklingen har været blandt de samfundsvidenskabeligt AC-uddannede. Det er muligt at sammenligne udviklingen blandt følgende uddannelseskategorier i centraladministrationen siden 1993: jurister (cand.jur.), økonomer (cand.polit./cand.oecon.), statskundskabsuddannede (cand.scient.pol.) samt andre samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser, jf. tabel 6.4 og 6.5.⁴¹

Jurister har i gennem hele perioden udgjort den største uddannelsesgruppe, men deres relative andel er faldet over tid. I 1993 var der 2.734 jurister i centraladministrationen svarende til ca. 62 pct. af embedsmændene. I 2005 var antallet af jurister øget til 3.589, men deres relative andel var faldet til 50 pct. Endelig var der i 2015 4.204 jurister, hvilket udgjorde ca. 42 pct. af embedsmændene.

Udviklingen har været stort set parallel i departementer og styrelser. Den relative tilbagegang af jurister har været størst på chefniveauet, hvor juristerne i 1993 var svagt overrepræsenteret i forhold til deres samlede relative andel (65 pct. mod 62 pct.), hvorimod de var svagt underrepræsenteret i 2015 (36 pct. mod 42 pct.). Jurister indtager stadig flest chefposter af de fire uddannelsesgrupper. På topchefniveau (afdelingschefer, direktører og departementschefer) er juristerne dog blevet overhalet i antal af økonomer.⁴²

Økonomer har været den næststørste uddannelsesgruppe gennem hele perioden, og deres relative andel har ligget stabilt på omkring en fjerdedel (22 pct. i 1993, 26 pct. i 2005 og 25 pct. i 2015). Også på chefniveau har andelen af økonomer været stabil (28 pct. i 1993, 28 pct. i 2005 og 29 pct. i 2015). Det samlede antal økonomer er øget i både departementer og styrelser, men set relativt i forhold til de andre uddannelseskategorier er der nu lidt færre økonomer i departementerne (25 pct. i 1993 mod 20 pct. i 2015) og lidt flere i styrelserne (21 pct. i 1993 mod 27 pct. i 2015).

De statskundskabsuddannede embedsmænd har haft den største relative fremgang og er ca. femdoblet i antal. De udgør dog – ligesom i 1993 – stadig kun den tredjestørste uddannelsesgruppe af de fire. Hvor der i 1993 var 392 cand.scient.pol.er, var tallet vokset til 1.122 i 2005 og 1.980 i 2015. Deres relative andel udgjorde i 1993 ca. 9 pct. mod henholdsvis 16 pct. og 20 pct. i 2005 og 2015.

Det er særligt i departementerne, at der er kommet flere statskundskabsuddannede embedsmænd. De er gået fra at udgøre ca. 13 pct. i 1993 til ca. 34 pct. i 2015. De er således den næststørste uddannelsesgruppe i departementerne lige efter jurister, som udgør ca. 35 pct. af embedsmændene. Også på chefniveau er der kommet markant flere statskundskabsuddannede. Fra at indtage ca. 4 pct. af chefstillingerne i 1993 indtager de i 2015 ca. 26 pct. af stillingerne i 2015. Det er dog relativt set stadig færre end både jurister (36 pct.) og økonomer (29 pct.).

Embedsmænd med en anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse har ligeledes haft en relativ fremgang, om end den er mindre end de statskundskabsuddannedes. I 1993 var der 301 embedsmænd med en anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse end jura, økonomi eller statskundskab. Det svarede til ca. 7 pct. af embedsmændene. I 2005 var antallet vokset til 665, hvilket udgjorde en relativ andel på ca. 9 pct. Endelig var der i 2015 1.341 embedsmænd med en anden samfunds-

videnskabelig universitetsuddannelse svarende til ca. 13 pct. af embedsmændene i centraladministrationen.

Stigningsgraden har været stort set den samme i departementer og styrelser. Den øgede andel embedsmænd med en anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse har også sat sig spor på chefniveaue, hvor de dog er underrepræsenteret i forhold til deres samlede relative andel gennem hele perioden. I 1993 udgjorde embedsmænd med en anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse ca. 2 pct. af chefstilingerne, hvorimod de udgjorde ca. 9 pct. i 2015.

Tabel 6.4. Djøf-medlemmer opgjort på uddannelseskategorier og personalekategori 1993, 2005, 2015*

	1993			2005			2015		
	I alt	Ikke- chefer	Chefer	I alt	Ikke- chefer	Chefer	I alt	Ikke- chefer	Chefer
Jurister	2.734 (62 %)	2.068 (61 %)	666 (65 %)	3.589 (50 %)	2.934 (50 %)	655 (51 %)	4.204 (42 %)	3.553 (43 %)	651 (36 %)
Økonomer	993 (22 %)	709 (21 %)	284 (28 %)	1.848 (26 %)	1.483 (25 %)	365 (28 %)	2.517 (25 %)	1.998 (24 %)	519 (29 %)
Politologer	392 (9 %)	347 (10 %)	45 (4 %)	1.122 (16 %)	926 (16 %)	196 (15 %)	1.980 (20 %)	1.514 (18 %)	466 (26 %)
Øvrige samfunds- videnskabelige kandidater	301 (7 %)	277 (8 %)	24 (2 %)	655 (9 %)	580 (10 %)	75 (6 %)	1.341 (13 %)	1.180 (14 %)	161 (9 %)
I alt	4.420 (100 %)	3.401 (100 %)	1.019 (100 %)	7.214 (100 %)	5.923 (100 %)	1.291 (100 %)	10.042 (100 %)	8.245 (100 %)	1.797 (100 %)

Kilde: Djøfs medlemsdatabase, april 2015.

* Ikke-chefer er medlemmer af Overenskomstforeningen, mens chefer er medlemmer af Offentlige chefer i Djøf.

Table 6.5. Djøf-medlemmer opgjort på uddannelseskategorier og ansættelsessted 1993, 2005, 2015

	1993			2005			2015		
	I alt	Depar- tement	Styrelse	I alt	Depar- tement	Styrelse	I alt	Depar- tement	Styrelse
Jurister	2.734 (62 %)	890 (57 %)	1.844 (64 %)	3.589 (50 %)	910 (44 %)	2.679 (52 %)	4.204 (42 %)	812 (35 %)	3.392 (44 %)
Økonomer	993 (22 %)	390 (25 %)	603 (21 %)	1.848 (26 %)	508 (24 %)	1.340 (26 %)	2.517 (25 %)	460 (20 %)	2.057 (27 %)
Politologer	392 (9 %)	200 (13 %)	192 (7 %)	1.122 (16 %)	509 (24 %)	613 (12 %)	1.980 (20 %)	800 (34 %)	1.180 (15 %)
Øvrige samfunds- videnskabelige kandidater	301 (7 %)	76 (5 %)	225 (8 %)	655 (9 %)	162 (8 %)	493 (10 %)	1.341 (13 %)	259 (11 %)	1.082 (14 %)
I alt	4.420 (100 %)	1.556 (100 %)	2.864 (100 %)	7.214 (100 %)	2.089 (100 %)	5.125 (100 %)	10.042 (100 %)	2.331 (100 %)	7.711 (100 %)

Kilde: Djøfs medlemsdatabase, april 2015.

Boks 6.4. Opsamling på embedsværkets kapacitet og sammensætning

- Samlet set flere personalemæssige ressourcer i centraladministrationen.
- Ændret uddannelsesmæssig sammensætning. Relativt set færre jurister og flere samfundsvidenskabelige generalister – særligt statskundskabsuddannede embedsmænd.
- Jurister udgør dog stadig den største uddannelsesgruppe både samlet set og på chefniveau.

Interesseorganisationerne og forvaltningen

Interesseorganisationerne har en central placering i dansk politik og forvaltning. De indgår i et samspil og samarbejde med såvel de folkevalgte politikere som forvaltningens embedsmænd. Samtidig deltager de gennem deres repræsentation i råd og nævn i gennemførelse og forvaltning af politikken på store områder.

Der er imidlertid sket meget markante ændringer i organisationernes integration i den politisk-administrative beslutningsproces. Det gælder især med hensyn til politikudvikling og forberedelse af ny lovgivning og

politik. Førhen var det således ofte sådan, at politiske tiltag blev forberedt i lovforberedende udvalg med deltagelse af organisationerne, og de etablerede organisationer på arbejdsmarkedet og i erhvervslivet kunne i højere grad regne med at blive medinddraget i en tidlig fase. Det er anderledes i dag. For det første bruges lovforberedende udvalg væsentligt mindre. For det andet er inddragelsen af organisationerne mere selektiv, idet der fra sag til sag og fra situation til situation bliver taget politisk stilling til, i hvilket omfang, hvordan og hvornår man vil rådføre sig med, høre eller forhandle med den ene eller anden organisation. For det tredje har organisationerne, velsagtens som reaktion på denne udvikling, i højere grad opdyrket kontakten til partierne i Folketinget i stedet for som tidligere at rette deres indsats mod regeringen og de enkelte ministerier.⁴³ Erhvervslivets og arbejdsmarkedets organisationer har sammen med de kommunale organisationer en særlig adgang til regering og embedsværk inden for deres områder, men også for deres vedkommende er adgang og indflydelse i stigende grad blevet situationsbestemt.

Disse ændringer har påvirket centraladministrationens måde at fungere på, når det gælder forberedelsen af ny politik. Embedsmændenes opgave har til dels forskudt sig fra forhandlinger og sonderinger i forhold til de toneangivende organisationer til i højere grad at bestå i den selvstændige udarbejdelse af politikoplæg, som er sat i værk af ministeren og regeringen. De vil ofte være oplæg, som er bestemt til at blive lagt på bordet i forhandlinger med partierne i Folketinget, evt. med parterne i et gældende forlig. Det vil variere fra situation til situation, hvordan organisationerne bliver inddraget, men i modsætning til tidligere sker det ganske ofte i en ret sen fase, efter at den politiske afklaring har fundet sted.

Konsekvensen for embedsværket og for ministeren og regeringen er på den ene side, at de ikke på samme måde som tidligere kan forlade sig på støtte fra faste samarbejdspartnere i organisationsverdenen. Dermed risikerer man at afskære sig fra relevante faglige input og i mindre grad at få »gødet jorden« for en succesfuld efterfølgende implementering af de politiske beslutninger. På den anden side betyder det, at ministeren og regeringen sikrer sig nogle frihedsgrader, som de ikke havde tidligere, og som i højere grad gør det muligt for embedsværket at udarbejde politikoplæg, som er mindre bundne af en given interessekonstellation.

Boks 6.5. Opsamling på interesseorganisationerne og forvaltningen

- Mindre og mere selektiv inddragelse af interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces.
- Fortsat stærk inddragelse af interesseorganisationer i administrative råd og nævn.
- Erhvervslivets og arbejdsmarkedets organisationer har sammen med de kommunale organisationer en privilegeret adgang til regering og embedsværk inden for bestemte områder.

EU-medlemskabet

Medlemskabet af Den Europæiske Union (EU) indsnævrer i en række henseender det politiske og administrative handlerum. Denne indsnævring følger allerede af traktaternes regler om bl.a. fri bevægelighed og statsstøtte, som i EU-Domstolens praksis er blevet fortolket på en sådan måde, at traktatbestemmelserne sætter væsentlige grænser for det nationale råderum på områder af stor politisk betydning. Hertil kommer EU-retlig regeludstedelse dels ved forordninger, der gælder direkte i den danske retsorden på samme måde som love og bekendtgørelser, dels ved direktiver, der skal gennemføres i den interne danske retsorden, typisk ved love eller bekendtgørelser. En af dem, som er blevet interviewet i forbindelse med udvalgsarbejdet, har udtrykt det således:

»Det er et grundvilkår, at Danmark som medlem af EU er blevet 'retsundergivet' ... Tidligere kunne regeringen og Folketinget i det væsentlige gøre, hvad de ville, alene afgrænset af Grundloven. Efter at vi er blevet medlem af EU, er der en lang række EU-regler, som vi skal tage højde for.«

EU-regler er således en vigtig rammebetingelse for embedsværkets arbejde, der skal tages højde for i den daglige betjening, og når der udvikles nye politikinitiativer for ministeren. Der er imidlertid en betydelig variation i, hvor tætte bindinger EU-medlemskabet lægger på lovgivningsmagten. Tilsvarende gælder de øvrige internationale konventioner, Danmark har tiltrådt, omend de ikke i almindelighed har samme praktiske betydning for det danske lovgivningsarbejde, som EU-retten har.

EU's indflydelse på dansk lovgivning

Når Danmark, som det er udtrykt i citatet ovenfor, er »retsundergivet« EU-regulering, opstår spørgsmålet om, hvor stærkt denne undergivelse påvirker dansk lovgivning og dermed danske myndigheders mulighed for selvstændigt at formulere den politik, som kommer til udtryk gennem først og fremmest den nationale lovgivning. Det er en kompliceret problemstilling, som har flere forskellige aspekter.

Et aspekt er det rent kvantitative, altså spørgsmålet om, hvor stor en andel af dansk lovgivning, der i et eller andet omfang gennemfører EU-direktiver i dansk ret. Der foreligger forskellige analyser heraf, som alle bygger på kodning af dansk lovgivning (love og bekendtgørelser), men hvis metoder varierer i et vist omfang. Disse analyser viser samstemmende, at det i gennemsnit er en mindre del af dansk lovgivning, som i et større eller mindre omfang gennemfører EU-direktiver i dansk lovgivning.

Analyserne, som er gennemført i perioden 2003 til 2014, viser således, at omkring 20 pct. af lovgivningen (love og bekendtgørelser) har et indhold, som implementerer EU-lovgivning.⁴⁴ Andelen varierer stærkt for love og bekendtgørelser og fra det ene politikområde til det andet. Selv om ressortfordelingen mellem ministerierne er alt andet end stabil over tid, betyder det, at nogle ministerier har været og er stærkt berørte, mens andre kun i mindre omfang eller slet ikke er berørte, når man opgør EU-lovgivningens påvirkning af dansk offentlig politik på denne måde.

Et andet aspekt er derfor det kvalitative. Der er således områder, hvor retsundergivelsen er meget stærk forstået på den måde, at EU-reguleringen sætter snævre grænser for, hvordan de enkelte lande må indrette sig, og hvor dansk lovgivning derfor i høj grad fremstår som en udmøntning af EU's generelle politik. Eksempler herpå er dele af landbrugsretten og miljøretten samt området for indirekte skatter og konkurrencelovgivningen. Der er imidlertid andre områder, hvor der kvantitativt nok er en ganske omfattende EU-regering, men hvor den i mindre omfang begrænser danske myndigheders frihed til selv at forme politikken. Forsknings- og universitets- samt velfærdspolitikken er eksempler herpå.

Dertil kommer et tredje aspekt. Man kan således ikke se bort fra, at medlemskabet af EU har konsekvenser for den interne danske retsorden, fordi EU-retten har en overnational karakter med bindende regler, som

har forrang for national ret, og en domstol, arbejder på et andet konstitutionelt grundlag end danske domstole.

Rent kvantitativt set gennemføres hovedparten af EU-direktiverne i dansk ret ved bekendtgørelser. Heri adskiller Danmark sig ikke fra de fleste andre EU-lande. Den betydelige anvendelse af bekendtgørelser hænger bl.a. sammen med, at de fleste direktiver angår problemstillinger, som også i en ren dansk kontekst normalt ville blive reguleret administrativt. Der er således ikke tale om, at selve det forhold, at en given problemstilling reguleres på unionsniveau, i sig selv bevirker en forskydning fra lovgivningsmagten til forvaltningen. For Danmarks vedkommende hører det desuden med til billedet, at regeringens deltagelse i forhandlinger i Rådet forudsætter et mandat fra Folketingets Europaudvalg.⁴⁵

Anden EU-retlig påvirkning

Det andet typiske EU-retlige lovgivningsinstrument er som allerede nævnt forordninger. Disse har karakter af regler, der har direkte og umiddelbar gyldighed i medlemslandene og således ikke skal gennemføres ved en dansk lov eller bekendtgørelse. Mads Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen viser,⁴⁶ at antallet af gældende forordninger er markant forøget siden 1990 og i særlig grad fra 2001 og frem. Da disse – modsat direktiverne – umiddelbart gælder i medlemslandene og derfor ikke skal indføres i dansk lovgivning, betyder det, at danske borgere, organisationer og virksomheder er omfattet af en del flere generelle EU-regler end dem, der er indarbejdet i danske love og bekendtgørelser.

Det er i denne sammenhæng væsentligt, at mange forordninger har et meget teknisk tilsnit, samt at lovgivningskadencen i EU generelt har været stagnerende eller direkte faldende. Antallet af nye direktiver, der år for år vedtages eller udstedes, ligger således stabilt på under 100, ligesom antallet af nye forordninger siden 1990'erne har været kraftigt faldende. Det hører også med til billedet, at EU i stigende omfang træffer beslutninger i form af retligt ikke-forpligtende såkaldt »soft law«.⁴⁷

Det afgørende for den reelle EU-retlige indflydelse på dansk lovgivning og ministeriernes arbejdsvilkår er dog ikke så meget selve mængden af EU-retlig lovgivning, men derimod hvilke retsområder EU-retten berører. På dette punkt er der sket en væsentlig udvikling siden Nordskovbetænkningen i 1993. Således har EU-retten fået stadig større betydning

for bl.a. skatteretten, for miljøretten og for retten til sociale ydelser, ligesom den i stigende omfang berører retspolitikken.

Samtidig har vedtagelsen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder indebåret, at lovgivningsmagten nu er underlagt et generelt diskriminationsforbud inden for EU-rettens saglige anvendelsesområde og dermed ikke kun, hvor Unionen selv har vedtaget lovgivning, men også hvor en dansk regel kan have betydning for f.eks. den frie bevægelighed.⁴⁸ Virkningen er, at det nu for store dele af dansk lovgivning i sidste instans henhører under EU-Domstolen – og ikke lovgivningsmagten og Højesteret – at vurdere, om en forskelsbehandling på grundlag af f.eks. indkomst eller tilknytning til Danmark er saglig og dermed lovlig efter EU-retten.

En af de interviewede i forbindelse med udvalgsarbejdet udtaler om EU-domstolens betydning for national politik:

»Vi har en stærk interesse som stat i at undgå at blive dømt. Hvis vi bliver dømt, kan vi ikke lave det om. Når staten bliver dømt efter dansk lov, kan man gå i Folketinget og lave reglerne om, men når det er EU, kan man først søge at få reglerne lavet om, næste gang traktaten skal ændres, og det er næsten ikke til at have med at gøre. Det betyder, at staten i højere grad bevæger sig ind i at vurdere, om der er en procesrisiko ved ny lovgivning. [...] Det betyder samtidig, at hvis vi tager fejl, så virker det langt stærkere. Dels er det med fuldt projektørlys og på 24 sprog, at man bliver dømt. Dels vil offentligheden føle sig snydt – selv om staten ofte ikke havde en chance for at forudse udfaldet af en dom. EU er i udpræget grad en juridisk konstruktion. Det juridiske argument spiller en ekstremt stærk rolle i EU. Og juristerne rammer ofte ved siden af, fordi EU-retten er uforudsigelig. Til en retsstat hører forudsigelighed. EU-Domstolen er meget uforudsigelig.«

Uanset om man er enig i denne vurdering af EU-Domstolen, er det utvivlsomt, at EU-reglerne har retliggjort mange politiske valg. Virkningen er ikke kun, at lovgivningsmagtens frihedsgrader er blevet begrænset, og at der nok som følge heraf er opstået et forøget behov for at prøve EU-rettens grænser af. Mængden af EU-regler indebærer også, at flere og flere spørgsmål bliver forvandlede til retlige spørgsmål, hvor der kan begås retlige fejl, og hvor embedsmændene derfor kommer i en mere frem-skudt position. Denne risiko forøges af, at EU-rettens krav til inddragelse af 24 sprog i sig selv gør det sværere at fortolke og anvende EU-reglerne.

Dette gælder så meget desto mere, eftersom danske organer ikke som i en ren dansk kontekst blot kan lovgive sig ud af en eventuel retlig tvivl.

Koordinations- og kontrolprocedurer i dansk EU-politik

Deltagelsen i EU-samarbejdet rejser de samme problemstillinger med hensyn til forholdet mellem politiske og administrative aktører og mellem demokratiske og bureaukratiske beslutningsprocesser, som kendes fra det nationale, regionale og kommunale niveau. Store sagsmængder, begrænset institutionel og tidsmæssig kapacitet, informationsasymmetri og forskellige interesser gør, at der delegeres i betydeligt omfang. Det politiske niveau er afhængigt af forvaltningen både i forhold til at kunne gøre sig gældende i beslutningsprocesserne på EU-niveau samt i forhold til den efterfølgende implementering af EU-beslutningerne. Det modsvarer embedsmændenes traditionelle opgaver med at assistere i forhold til politikudvikling, politisk-taktisk rådgivning, faglig rådgivning og politikgen-nemførelse i relation til national politik.

Både indretningen af den tværministerielle EU-koordination og procedurerne i Folketingets Europaudvalg i forbindelse med tildeling af for-handlingsmandater til danske ministre, der skal forhandle i EU's ministerråd, tager højde for disse problemer. Det hører imidlertid med til billedet, at danske ministre ofte forhandler i en kontekst, hvor der kan træffes flertalsbeslutninger, ligesom det ikke står den danske regering og Folketinget frit for at revidere lovgivningen på en måde, som ville stride mod gældende EU-forpligtelser.

Procedurerne omkring dansk EU-politik er relativt formaliserede både politisk og administrativt på såvel europæisk som nationalt niveau. EU-opgaverne optager betydelig kapacitet i centraladministrationen, men arbejdsbyrden varierer væsentligt mellem ministerier. Som det fremgik ovenfor, er EU-indflydelsen mere omfattende inden for nogle ressort- og lovgivningsområder end andre.

Mængden af EU-regler har retliggjort mange politiske valg, hvilket ikke kun betyder en indskrænkning af lovgivningsmagts frihedsgrader, men også, at flere og flere spørgsmål bliver forvandlet til retlige spørgsmål, hvor der kan begås retlige fejl, og hvor embedsmændene derfor kommer i en mere fremskudt position. En ganske betydelig del af opgaven består i administration af lovgivning samt i en administrativ tilpasning af regelmassen. Implementeringen af EU-lovgivning sker i det væ-

sentlige på statsligt og centraladministrativt niveau, men såvel kommuner som regioner administrerer også store dele af EU-politikken. Det gælder f.eks. for kommunernes vedkommende i særlig grad inden for Miljøområdet.

Boks 6.6. Opsamling på EU's påvirkning af det politiske-administrative system

- EU-regulering spiller en rolle i forhold til mange danske love og bekendtgørelser.
- Dansk lovgivning er på en række retsområder i betydeligt omfang styret af EU-ret.
- Den EU-lovgivning, der vedtages i direktivform, implementeres som oftest ved ministerielle bekendtgørelser.
- Bløde tiltag i form af EU-henstillinger og andre retningstilkendegivende vedtagelser fra f.eks. Det Europæiske Råd har i nogen grad ført til en bevægelse væk fra EU-lovgivning gennem direktiver.

Embedsværkets rådgivnings- og forvaltningsopgaver

Det varme og det kolde vand

I demokratiske lande er forvaltningen underlagt en politisk ledelse. Det gælder også i Danmark. Det vil sige, at politikere, der enten er ansvarlige over for Folketinget eller direkte valgte, som det er tilfældet i kommuner og regioner, i sidste ende sidder inde med ledelses- og afgørelseskompetencen. Det er meget vigtigt at fastholde, at det forholder sig på denne måde. Det gælder også, selv om det både i princippet og i praksis er meget mere indviklet. Det er imidlertid, som det fremgår nedenfor, samtidig meget væsentligt at sondre mellem de beslutningssituationer, hvor opgaven er at administrere lovgivningen og forvalte den besluttede politik, og de situationer, hvor det drejer sig om at forberede og udvikle ny politik. Der er i de førstnævnte situationer stærkere bindinger på den politiske ledelse end i sidstnævnte. Denne rapport beskæftiger sig i særlig grad med de situationer, hvor embedsmændene er inddraget i rådgivning af den politiske ledelse, hvad enten det drejer sig om udvikling af ny politik eller om afgørelse af sager, som bliver forelagt til politisk beslutning.

Folkestyret giver ikke forvaltningens politiske ledelse og udføre uindskrænket kompetence til at disponere frit og ubundet. Der er væsentlige bindinger på dem, først og fremmest fordi det danske samfund er en demokratisk retsstat. Det betyder to ting:

- Politikerne skal bruge deres magt inden for rammerne af gældende ret, idet de og den forvaltning og det embedsværk, som er underlagt deres ledelse, er forpligtet af princippet om lovmæssig forvaltning. Det indebærer, at lovgivningens regler er bindende for forvaltningen, og at den er underkastet domstolens kontrol.

- Den anden konsekvens følger af ledelsens politiske ansvar. En minister kan ikke uden at risikere politiske konsekvenser ignorere de beslutninger, som et flertal i Folketinget har truffet. Tilsvarende kan en kommunalbestyrelse ikke administrere i strid med lovgivningen, ligesom en borgmester og en kommunalforvaltning ikke kan disponere i strid med kommunalbestyrelsens flertal.

En ting er principperne. En anden er praksis. Den er stærkt påvirket af, at nutidens offentlige sektor er meget omfattende. Det gælder følgelig også for den offentlige forvaltning forstået som den organisation og det embedsværk, der bistår forvaltningens politiske ledelse med at administrere lovgivningen og i videre forstand den vedtagne politik samt med at styre den offentlige sektors mange institutioner og virksomheder. Det er en opgave, som har et stort omfang og en så betydelig kompleksitet, at rigtig mange afgørelser og dispositioner bliver truffet af embedsmænd.

Den politiske ledelse er ganske enkelt nødt til at delegerede afgørelseskompetencen til forvaltningen. Læg dertil, at mange af disse afgørelser og dispositioner har en karakter, der kræver juridisk lovfortolkning, økonomisk, teknisk eller anden faglig indsigt. Det er ikke ensbetydende med, at ministeren, kommunalbestyrelsen eller borgmesteren er skudt til side. Men der skal være sikkerhed for, at de som politisk forvaltningsledelse er bekendt med de bindinger, som de er underlagt, og som gør, at de ikke udelukkende – og nogle gange slet ikke – må lade sig lede af deres politiske holdninger og politiske situationsvurdering.

Politik og forvaltning, forvaltning og politik, flyder med andre ord ofte sammen, selv når man alene ser på gennemførelse og forvaltning af den politisk vedtagne offentlige politik. Man kan således kun sjældent helt adskille politik og administration, men der kan være en mere eller mindre klar arbejdsdeling mellem forvaltningens politiske niveau og forvaltningens administrative niveau. I mange tilfælde følger det af den relevante lovgivning, at politiske hensyn ikke kan indgå i vurderingen af, hvordan en given afgørelse skal træffes. I andre tilfælde er arbejdsdelingen af rent praktisk karakter, fordi man er nødt til at begrænse presset på den politiske ledelse.

Det kan imidlertid også være en politisk betinget arbejdsdeling: Man kan efter omstændighederne ønske at sikre sig ledelsens politiske stillingtagen, ligesom ledelsen (ministeren, kommunalbestyrelsen, et udvalg

osv.) kan insistere på den. Eller man kan alternativt ønske at opretholde en armslængdes afstand mellem den og den udførende forvaltning. Om det forholder sig på den ene eller anden måde, er og bliver et politisk valg.

Sammenlignet hermed er udvikling af ny og ændret politik i langt højere grad en politisk opgave forstået som en politikeropgave. Det kommer bl.a. til udtryk gennem det forhold, at bindingerne på den politiske beslutningsproces er langt færre, i hvert fald hvis fokus er bindinger af retlig art. De retlige bindinger er i højere grad af processuel karakter, idet Grundloven, Folketingets forretningsorden og ministeransvarlighedsloven regulerer lovgivningsprocessen og andre dele af samspillet mellem Folketinget og regeringen. En tilsvarende, om end mere detaljeret regulering, er i forhold til regioner og kommuner indeholdt i den kommunale styrelseslov og lov om regioner.

Der er ud over disse processuelle regler også bindinger på den politiske beslutningsproces af materiel karakter. De følger dels af Grundlovens frihedsrettigheder, dels af de internationale forpligtelser, som den danske stat har påtaget sig, herunder i kraft af medlemskabet af EU og tilslutningen til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. kapitel 6. Der er altså ikke frit slag for de folkevalgte politikere, som udgør forvaltningens ledelse, når det gælder udvikling af ny politik og forberedelse af større eller mindre reformer.

Ikke desto mindre er de største bindinger på politikerne i denne sammenhæng de bånd af politisk art, som tidligere beslutninger udgør, eksempelvis i form af forlig, og de uskrevne spilleregler, som er udviklet over en meget lang periode. De bliver holdt på plads af et miks af forfatningsmæssige normer og partiernes blik for deres indbyrdes magtforhold. Det er disse normer, der bl.a. konfronterer forvaltningens politiske og administrative ledelse med krav til forvaltningens fag- og saglighed. Det gælder ikke bare, når der bliver truffet forvaltningsmæssige afgørelser og driftsmæssige tiltag, men stiller også krav til embedsværkets rådgivning i forbindelse med politikforberedelsen.

Dette har konsekvenser for forholdet mellem politikere og embedsmænd, for nok er der forskel mellem politik og administration. Det er blot som med det kolde og varme vand, at det som oftest ikke lader sig skille fra hinanden, når det først har passeret blandingsbatteriet. Der er en bestandig vekselvirkning, som gør politik og forvaltning til to sider af sam-

me sag, og som i praksis gør, at politikerne ikke kan ret meget uden bistand fra embedsmændene, og som yderligere betyder, at dygtige embedsmænd i et folkestyre må have evnen til at leve sig ind i deres politiske chefers univers og den politiske proces. I de sager, hvor en afgørelses udfald er givet af gældende regler og praksis, kan de politiske aspekter komme til udtryk som overvejelser om, hvorvidt der er behov for at ændre reglerne, eller som overvejelser om, hvordan sagen bedst kommunikeres politisk og håndteres i forhold til pressen.

En undersøgelse af de ministerielle og kommunale topcheferes relative tidsforbrug godtgør, hvordan den politiske ledelse og forvaltningens øverste chefer arbejder endog meget tæt sammen, jf. nedenfor. Departementschefer og kommunaldirektører bruger i gennemsnit henholdsvis 50 og 40 pct. af deres arbejdstid på minister- og politikerrådgivning.

Samtidig er der en iøjnefaldende forskel mellem centraladministrationen og den kommunale forvaltning. For hvor de kommunale med- og fagdirektører også har politikerrådgivning som en af deres helt tunge arbejdsopgaver, gælder det ikke på tilsvarende måde direktørerne for ministeriernes styrelser. Her praktiserer man i langt højere grad en arbejdsdeling, som adskiller rådgivningen af den politiske ledelse fra løbende forvaltning og drift. Det hænger sammen med, at den kommunale forvaltning i kraft af udvalgsstyret arbejder med en tæt forbindelse mellem politisk ledelse og udførende led.

Sammenfletningen af politik og forvaltning stiller store krav til forvaltningen og embedsværket, for nok skal de bestandigt have øje for den politiske ledelses krav om lydhørhed over for dens politiske mål og projekt, men det er dog samtidig en opgave, som er underlagt væsentlige krav og restriktioner. Disse krav og restriktioner afhænger af, hvilke opgaver der er tale om, for nogle gange giver juraen intet eller kun et begrænset spillerum, andre gange er det større. Kravene er særligt væsentlige, fordi embedsværket i den danske politisk-administrative tradition er et meritembedsværk. Heri ligger tre væsentlige ting:

- Den ene er, at embedsmændene bliver ansat og forfremmet efter en vurdering af deres faglige kvalifikationer.
- Den anden er, at embedsmændene fortsætter efter et regeringsskifte og efter et skifte af borgmester og/eller flertal.

- Den tredje er, at forvaltningens øverste chefer (departementschefer og kommunaldirektører, styrelseschefer og kommunale med- og fagdirektører) bliver udpeget efter procedurer, der giver den politiske ledelse i regeringen, kommunalbestyrelser og regionsråd det sidste ord. En konsekvens heraf er, at man politisk har mulighed for at slutte ansættelsesforholdet, såfremt samarbejdet mellem den politiske og administrative ledelse ikke fungerer tilfredsstillende ud fra den politiske ledelses vurdering.

Det er dette interessante felt, som dette kapitel og det følgende bevæger sig ind i.

Opgaven er i kapitel 7 med udgangspunkt i analyser og beskrivelser i kapitel 3-7 mere præcist at vurdere embedsværkets kerneopgaver: Hvordan prioriterer og løser det de grundlæggende opgaver, som er bistand til politikudvikling, løbende rådgivning samt gennemførelse af den fastlagte politik? Formålet er i den sammenhæng også at identificere problemer i opgaveløsningen, som dukker op i samspillet mellem politikere og embedsmænd. I kapitel 8 er opgaven i forlængelse heraf at vurdere de normer, der har udviklet sig og gælder for embedsværkets varetagelse af forvaltnings- og rådgivningsopgaven. I kapitel 9 belyses disse spørgsmål med fokus på de særlige vilkår, der gælder i regioner og kommuner.

De tre kapitler lægger således direkte op til præsentationen af mulige løsninger i kapitel 10. De kritiske spørgsmål og overvejelser, som rapportens analyse giver anledning til, er for at lette fremstillingen samlet i nogle få tekstbokse.

Forvaltningens grundlæggende opgaver

Forvaltningen løser tre grundlæggende opgaver. Det er tilfældet, hvad enten det er centraladministrationens departementer og styrelser eller kommuners og regioners forvaltninger. De tre opgaver består i:

- Politikudvikling, det vil sige bistand til politikerne med henblik på udvikling af ny politik og videreudvikling af den hidtidige politik. Opgaven spænder meget vidt fra forberedelsen af ny lovgivning, planlægning af reformer, som forbereder ændringer i en bredere vifte af

lovgivning, opbygning af nye organisationer og systemer samt reorganiseringer, som er knyttet tæt sammen med en politisk reformambition. Politikudvikling vil ofte involvere økonomiske prioriterings- og finansierings spørgsmål, som forudsætter politisk stillingtagen. Den er derfor også i betydeligt omfang koblet sammen med budgetforberedelse og budget- og finanslovsforhandlinger.

- Gennemførelse og iværksættelse af vedtagen politik, det vil sige de foranstaltninger, der administrativt (reguleringsmæssigt, budgetmæssigt, organisatorisk og bemandingsmæssigt) er nødvendige, når en ny eller ændret politik er besluttet. Denne opgave er den første forudsætning for, at de politiske beslutninger kan få den ønskede effekt. Det vil sige, at beslutningerne bliver omsat til leveret politik til borgere og virksomheder. Gennemførelsen og iværksættelsen omfatter i virkeligheden to hver for sig vigtige, men meget forskellige administrative tiltag:
 - Det ene er at udmønte den politik, der er besluttet, ofte i form af lovgivning eller i form af politiske rammebeslutninger, i bekendtgørelser, vejledninger og informationsmateriale, som i mere specifik form gør de overordnede beslutninger administrerbare. Det vil i praksis i høj grad være disse gennemførelsesdokumenter, som danner grundlag for den konkrete forvaltning og daglige drift.
 - Den anden er selve iværksættelsen, som kan være en omfattende og særdeles krævende opgave i de mange tilfælde, hvor den forudsætter ændringer i arbejdsgange og organisation, udvikling af nye it-systemer eller tilretning af de eksisterende og mere eller mindre omfattende omfordeling af økonomiske og personalemæssige ressourcer.
- Forvaltning, drift og organisation, det vil sige den daglige ledelse og drift af de myndigheder, der forvalter lovgivningen i forhold til borgere og virksomheder, og de institutioner og virksomheder, som producerer og leverer offentlig service af vidt forskellig art til borgerne og erhvervslivet. Det er en opgave, som spænder fra sagsbehandling og tilsynsvirksomhed over produktion af velfærdsservice til infrastruktur og forsyningsvirksomhed. Den involverer disponeringen af betydelige bevillingsmæssige og personalemæssige ressourcer og forudsætter et samspil mellem ledelsen på organisationsniveau og det overordnede forvaltnings- og styrelsesniveau.

De tre grundopgaver bliver varetaget inden for rammerne af den politisk ledede og politisk styrede forvaltningsorganisation, som er beskrevet i indledningen ovenfor. De er imidlertid vidt forskellige, hvilket hænger sammen med tre forhold.

Det ene forhold er, at politikudviklingsopgaven er forskellig i henholdsvis ministerierne og i kommuner og regioner. I centraladministrationen knytter den sig til lovforberedelse og planlægning af omfattende reformer, ofte med konsekvenser for hele den offentlige sektor og for den private sektor. I kommuner og regioner knytter den sig til den fysiske planlægning samt til prioritering og allokering af ressourcer, fastlæggelse af serviceniveauer og til den lokale og regionale organisering af den offentlige sektors mange tilbud til borgerne.

Det andet er, at restriktionerne på politikkerne og den politiske ledelse varierer med opgaverne. De er som nævnt ovenfor færre, når det gælder udvikling af ny politik; de er flere og mere restriktive og i langt højere grad indholdsmæssige (materielle), når opgaven er politikkens gennemførelse og iværksættelse, og især når det gælder forvaltning og drift. Der er her ofte en konkret adskillelse af politik og forvaltning. Den kan være understreget af organisationsformen såsom sondringen mellem departementer og styrelser i ministerierne, gennem delegation af bevillingsmæssig og personaleadministrativ kompetence til kommunale og regionale institutioners ledelse og gennem henlæggelse af opgaver til selvejende institutioner i staten og forsyningsselskaber i aktieselskabsform i kommunerne. Så metaforen med det varme og det kolde vand, der er uadskilleligt, når man åbner vandhanen, holder altså ikke fuldt ud? Jo, det gør den, men termostaten er stillet forskelligt alt efter opgavernes art.

Det tredje forhold er derfor, at regerings- og forvaltningssystemet i praksis fungerer på en måde, hvor den politiske ledelse må se sig selv stillet til ansvar for afgørelser og dispositioner, som er truffet længere nede i forvaltnings- og styringshierarkiet, ja, nogen gange af decentrale myndigheder, som de ikke har instruktionsbeføjelse over for, men hvor man alligevel insisterer på et politisk ansvar. Ledelsen på alle niveauer kan altså kun løse sin opgave, hvis den er sig de politiske og retlige vilkår, hvorunder den opererer, fuldt bevidst. Embedsmænd, der ikke erkender det, risikerer at volde skade i forhold til den politiske ledelse i form af ministeren, kommunalbestyrelsen og borgmesteren og regionsrådet og dets formand. I forlængelse heraf risikerer de også at bringe sig selv i vanske-

ligheder i forhold til den politiske ledelse, så det går ud over tilliden til embedsværket og især de ledende embedsmænd. Der er således erfaringsmæssigt i den politisk-administrative proces en synergi mellem på den ene side det politiske og ledelsesmæssige led og på den anden side det administrative og driftsmæssige led, som både politikere og embedsmænd bør holde sig for øje.

En undersøgelse af fuldtidspolitikeres tidsforbrug, som KORA har gennemført for Vederlagskommissionen, viser, at forvaltningens politiske ledere, altså ministre, borgmestre og regionsrådsformænd, lever med et meget stort arbejdspress, jf. nedenfor. Det tvinger dem til en kraftig prioritering af deres opmærksomhed og tidsanvendelse, som helt naturligt må smitte af på embedsværkets politiske rådgivning af dem. Der opstår derfor også et prioriteringsproblem i rådgivningssituationen, som meget nemt kommer til at udgøre et dilemma.

På den ene side står den politiske ledelse med det politiske ansvar for løsningen af de tre ovennævnte grundopgaver. På den anden side er der et situationsbestemt pres; det betyder, at nogle opgaver fortrænger andre her og nu, hvad der kan gå ud over opgaveløsningen, og som på lidt længere sigt kan falde tilbage på forvaltningen, inklusive den politiske ledelse. Den opdeling af forvaltningens opgaver i tre grundopgaver, der her er brugt, tager nemlig ikke hensyn til, hvad man kunne kalde »den lille politik«.

Med »den lille politik« menes den konstante diskussion og udveksling af synspunkter, kritiske spørgsmål og svar herpå, som er affødt af mediernes kritiske dækning af det politiske liv og af spillet mellem regering og opposition. Den kan veje tungt i den daglige betjening af ministeren. Den beslægtet opmærksomhed hos den politiske ledelse, og den forudsætter bistand og rådgivning fra embedsværket, som også lægger beslag på de ledende embedsmænds opmærksomhed og kapacitet. Dermed er der grænser for, hvad der er af kapacitet i det gensidige samspil mellem politisk chef og embedsmænd, som karakteriserer rådgivningssi-

»Embedsværkets input til initiativer på den korte bane er ikke imponerende. Og så sker der det, at ministeren og de særlige rådgivere selv tager over. Det kan stritte imod, hvad huset ellers vil. Derfor ville det være godt, hvis embedsværket også kunne gøre noget her. Ellers gør andre det. De små historier fylder meget i medierne, og der er det lettere for politikerne at være aktive end reaktive.« (en tidligere minister)

tuationen. At det forholder sig sådan, er svært at benægte og endnu sværere at lave om på.

Men det rejser spørgsmålet, om vægtningen i dag er hensigtsmæssig. I boks 7.1 er der opregnet en række spørgsmål, som knytter sig hertil.

Boks 7.1. Den politiske ledelse og kerneopgaverne: Er balancen rigtig?

Hvor er fokus i embedsmændenes politikerrådgivning:

- På »den store politik«: politikudvikling, regeringens/ministerens/borgmesterens/det politiske flertals reformdagsorden?
- På »den lille politik«: det kritiske samspil med oppositionen og medierne, håndteringen af sager, som giver kritik eller har potentiale til at blive til »sager«?

Hvor meget fokus er der i embedsmændenes politiske rådgivning:

- På gennemførelse og iværksættelse af ny politik og reformer?
- På drift og organisation i form af kvalitet og service, målopfyldelse og omkostninger?

Embedsmændenes politikerrådgivning

Varetagelsen af forvaltningens tre grundlæggende opgaver forudsætter rådgivning, fordi forvaltningens politiske ledelse ikke magter dem alene. Det er embedsmændenes opgave at yde denne rådgivning, ligesom det er deres opgave at løse de forvaltningsopgaver, som er delegeret til dem. Rådgivningsopgaven har to sider.

Den ene er den faglige rådgivning, hvor embedsmænd bistår ministre og regering, borgmestre og kommunalbestyrelser, udvalgsformænd og udvalg med information om, hvad man i videste forstand kan benævne fakta.

Den anden er den politisk-taktiske rådgivning, hvor embedsmænd bistår de samme politiske ledere og institutioner med råd om, hvordan de skaber tilslutning til deres foretrukne politik, og hvordan de overvinder politisk modstand. I dansk administrativ tankegang er rådgivning i begge henseender en hævdvunden og i den daglige praksis indarbejdet opgave for det faste embedsværk.

Samtidig viser en række undersøgelser, der er gennemført siden 1990'erne, at der på tværs af de regeringsdeltagende partier har været og er stor og stigende tilfredshed med den politiske rådgivning, som ministrene modtager fra det faste embedsværk. Tilfredsheden er større med den faglige rådgivning end med den politisk-taktiske rådgivning. Endelig hviler rådgivningsopgaven i meget høj grad på departementscheferne.⁴⁹ Der er, viser andre undersøgelser, en tilsvarende høj tilfredshed med de kommunale embedsmænds rådgivning af borgmestre og kommunalpolitikere.⁵⁰

»Hvem ejer ansvaret for politikudviklingen? Det er først og sidst politikerenes ansvar. Det er politikeren, der skal have en vision. Og måske har vi fået for mange politikere, der ikke har det. Men når det er sagt, oplever man stadig embedsmænd, der ikke er gode nok til at hjælpe.«
(en særlig rådgiver)

Den høje tilfredshed gør ikke forvaltningens opgaver til lette opgaver. Der knytter sig let misforståelser til, hvad der ligger i de to sider af rådgiverrollen, og til hvad embedsmændene kan, skal og må som rådgivere, hvis de ikke skal kompromittere enten basale principper i den demokratiske styreform eller overskride uskrevne grænser for, hvad embedsmændene gør i et partipolitisk neutralt embedsværk, hvor den politiske ledelse og de politiske partier respekterer meritprincippet. Det er disse svære afgrænsninger, som er udgangspunktet for gennemgangen nedenfor af henholdsvis embedsmændenes faglige rådgivning og deres politisk-taktiske rådgivning.

Præmissen for den følgende præsentation af embedsmændenes faglige og politisk-taktiske rådgivning er, at embedsmændene for centraladministrationens vedkommende virker i et parlamentarisk demokrati med ministerstyre, og at de i kommuner og regioner virker i et demokratisk kommunestyre, hvor kompetencen er placeret i folkevalgte kommunale råd, og hvor specielt borgmesteren har særlige forpligtelser som daglig politisk leder af administrationen.

For ministerierne indebærer dette to ting: Embedsmændene er forpligtet til at arbejde for at fremme den siddende regerings og de siddende ministres politik. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at alt går an. Andre skal kunne fæste lid til den information fra embedsværket, som ministeren giver først og fremmest Folketinget, og det skal som et minimum være muligt for andre at udfordre de informationer og analyser, som embedsværket har tilvejebragt og udarbejdet på regeringens vegne.

Dernæst er der en afgørende forskel mellem den situation, hvor embedsmændene medvirker til udviklingen af ny politik og understøtter det politiske forsvar af den førte politik, og så de situationer, hvor embedsmændene på regeringens og de enkelte ministres vegne administrerer gældende politik. I den sidste situation stiller princippet om lovmæssig forvaltning typisk langt mere præcise krav til det faktuelle og faglige fundament, som lægges til grund for afgørelser, der er retligt bindende for borgere, virksomheder mv.

I den kommunale og regionale forvaltning er de overordnede krav de samme, men i og med at der ikke der er ministerstyre, er de præcise konsekvenser heraf anderledes. Det er nærmere behandlet i kapitel 9.

Selv om den politiske ledelse modtager faglig og politisk-taktisk rådgivning i forhold til dens inddragelse i alle forvaltningens grundopgaver, er analysen nedenfor af embedsværkets politiske rådgivning i særlig grad møntet på embedsværkets bidrag til politikudviklingen.

Den faglige rådgivning

Det danske administrative system bygger i lighed med andre vestlige forvaltningssystemer på en forudsætning om, at embedsmændene er underlagt et faglighedskrav. Det er i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre formuleret som et krav om, at »[e]mbedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre skal ske ... inden for rammerne af almindelig faglighed.«⁵¹

Betænkningen om ministrenes særlige rådgivere indeholder bl.a. en analyse af samspillet mellem det almindelige embedsværks opgaver og de særlige rådgiveres arbejde. Analysen uddyber faglighedsbegrebet på denne måde: »Den faglige rådgivning er rettet mod indholdet af ministerens politik, herunder de beslutninger som ministeren skal træffe. Den faglige rådgivning spænder dermed fra rådgivning baseret på rent faglige vurderinger – af f.eks. juridisk eller økonomisk karakter – til rådgivning der på et friere vurderingsgrundlag angår indholdet af ministerens og regeringens politik.« Med udgangspunkt i interview med en række departementschefer konkretiserer betænkningen den faglige rådgivning yderligere som en rådgivning, der »strækker sig fra afdækning og formidling af fakta, f.eks. juridiske eller statistiske oplysninger, over embedsmændenes afdækning af handlingsmuligheder i situationer, hvor ministeren ønsker

eller skal tage stilling til en ny eller ændret politik, til konsekvensvurderinger og analyser af, om og hvordan sådanne politiske tiltag vil virke.«⁵²

De to betænkninger beskæftigede sig alene med forholdene i centraladministrationen. Problemstillingen er imidlertid den samme på både kommunalt og regionalt niveau, jf. kapitel 9 nedenfor. Selv om udgangspunktet derfor naturligt er tidligere udredninger af embedsmændenes politiske rådgivning af ministre og regering, gælder nedenstående således også embedsmændenes faglige rådgivning af politikerne i kommuner og regioner.

Man må sondre mellem på den ene side grundlaget for embedsmændenes faglighed og på den anden side indholdet af deres fagligt forankrede rådgivning. Hvad grundlaget for embedsmændenes faglighed angår, er der en forskel på:

1. den faglige viden, som embedsmændene har erhvervet gennem deres *uddannelse*, det være sig som generalister (typisk jurister, politologer og økonomer) eller som specialister (f.eks. ingeniører, læger, biologer, officerer, lærere),
2. og den faglige viden, som er *ressortbettinget*, dvs. den indsigt i forholdene inden for ministeriets ressort, som beror på arbejde og erfaringsopsamling inden for området eller dele af området.

Hvad indholdet af den fagligt forankrede viden angår, er der, hvad enten man taler om den faglighed, der er forankret i embedsmandens uddannelse eller den ressortbettingede indsigt, en forskel mellem:

1. en *indholdsmæssig eller materiel viden*, som knytter sig til politikken indhold og det vidensgrundlag, som er påberåbt ved udformningen af politikken,
2. og en *procesindsigt*, som bygger på et indgående kendskab til den formelle og uformelle organisation og de formelle og uformelle institutionelle spilleregler, som gælder i det politiske og administrative system.

Den juridiske rådgivning er således en af flere faglige kompetencer, som er forudsætningen for at yde forvaltningens politiske ledelse en adækvat rådgivning. Ikke desto mindre adskiller den sig fra andre former for fag-

lig rådgivning, fordi lovmæssighedskravet til forvaltningen indebærer, at der er dispositioner, som forvaltningen, inklusive dens politiske ledelse, ikke må træffe, fordi de ville være i strid med gældende ret. Det er en problemstilling, der er genstand for nærmere behandling i kapitel 8 nedenfor.

Der er derfor grund til at sondre mellem to sider af den juridisk-faglige rådgivning, nemlig den rådgivning der gælder sikringen af forvaltningens lovmæssighed, og den rådgivning der består i lovteknisk og anden juridisk bistand, når politiske mål og en besluttet politik skal omsættes til en retligt forpligtende politik.

Kvaliteten af embedsmændenes juridiske rådgivning har lejlighedsvis været genstand for kritisk debat. Det er på denne baggrund væsentligt at fastholde, at forvaltningen ikke kan og må træffe afgørelser, der er retsstridige. Det gælder, hvad enten afgørelsen træffes på administrativt eller politisk niveau. Det er imidlertid ikke altid sådan, at det med fuldstændig sikkerhed kan siges, om en given afgørelse eller beslutning vil være i overensstemmelse med gældende ret. Der vil i disse situationer være behov for en grundig juridisk analyse.

Et andet spørgsmål er, hvordan embedsmændene skal forholde sig i forhold til ordrer, der er ulovlige. Det er på dette punkt fastslået, at de har en retlig pligt til at sige fra, hvis ministeren eller en overordnet embedsmand giver ordre til en handling, som er klart ulovlig.

Faglighedskravet har en tæt forbindelse med sandhedsforpligtelsen. Det gælder for såvel den juridiske som anden faglig rådgivning. På talrige områder – den økonomiske politik er et fremtrædende eksempel – må politiske beslutninger hvile på faglige skøn. Det er i disse tilfælde afgørende, at offentligheden og Folketinget kan have og har tillid til, at skønnet udøves uden skelen til, hvad den politiske ledelse måtte ønske sig, og at skønnet kan stå for kritik fra fagfæller uden for forvaltningen.

Kravet om faglighed har således mange facetter. Samtidig er embedsmændenes faglige rådgivning kun ét bidrag til den politiske beslutningsproces, og politikerne skal afveje den mod de politiske mål, de har, og på det grundlag træffe deres beslutning. Dertil kommer, at embedsmændenes faglige rådgivning som led i deres bistand til politikudviklingen i praksis ofte vil være tæt forbundet med deres politisk-taktiske rådgivning. Det gælder den rådgivning, der formidles af departementschefen/ departementet og i kommuner og regioner af kommunaldirektøren/

centralforvaltningen, henholdsvis regionsdirektøren og den centrale forvaltning. Det samme gælder for fagdirektørernes rådgivning i forhold til fagudvalgene og deres formænd.

I den offentlige debat såvel som i den politiske debat i Folketinget og i kommunalbestyrelser er der en tilbøjelighed til at tillægge de politiske beslutningers faglige fundering en absolut betydning. Det gælder med hensyn til fortolkningen af det beslutningsgrundlag, som man enten påberåber sig eller anfægter, og med hensyn til vurderingen af de forventede konsekvenser af beslutningen. Det er der meget sjældent grundlag for. Det er derfor væsentligt at fastholde:

»Fagligheden kan siges at være under pres, når embedsværket ivrigt, ja, måske overivrigt søger svar på ministerens ønsker, så det går ud over fagligheden.« (en tidligere embedsmand)

- Faglig viden og indsigt og dermed den faglige rådgivning formidlet af embedsværket dikterer kun sjældent en bestemt politisk løsning, men derimod et politisk valg efter inddragelse af relevant faglig viden og indsigt.
- Faglig viden er langt fra sikker viden i enhver beslutningssituation.
- Specielt omfattende og komplekse beslutninger, såsom større lovændringer, institutionelle og styringsmæssige reformer og store forlig, som kobler mange politiske tiltag sammen, træffes på et beslutningsgrundlag, der er behæftet med usikkerhed, og som hviler på konsekvensvurderinger, der er tilsvarende usikre.

I praksis kan det således undertiden være svært at opstille klare og utvetydige grænser mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Faglighedskravet relaterer sig navnlig til beslutningsgrundlaget – f.eks. omfanget af klimaforandringer – hvorimod det normalt ikke kan diktere en bestemt afgørelse eller løsning på et problem, medmindre der er tale om lovbundne forvaltningsafgørelser.

I alle henseender er det vigtigt, at embedsmændene i deres interne faglige rådgivning af ministeren lader sig lede af, hvad de fagligt anser for rigtigt og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv kunne være det mest bekvemme resultat. Situationen skifter imidlertid, når et udspil er udformet og offentliggjort. Herefter har embedsmændene pligt til at forsvare ministerens valg inden for sandhedspigten. Og i den

sammenhæng indgår det i embedsmandens opgaver at bistå med at finde faglige argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i sagen, selv om embedsmanden oprindeligt havde argumenteret for en anden løsning.

Faglig rådgivning af høj kvalitet er således et nødvendigt bidrag til den politiske beslutningsproces, men den fjerner ikke det demokratiske legitime krav til embedsmændene om politisk lydhørhed i deres rådgivning af politikerne. Samtidig må oppositionen og politiske mindretal i et demokratisk perspektiv kunne forvente, at politiske forslag og beslutninger bliver præsenteret på et oplyst grundlag, og at de forudsætninger og antagelser, der er lagt til grund for embedsværkets faglige vurderinger og analyser, er så eksplicite som muligt. De folkevalgte politikere må ligeledes kunne forvente, at de ikke bliver fanger af et teknokratisk politisk system, hvor fagfolk og embedsmænd får en afgørende indflydelse på de politiske beslutninger. Det har en række kritiske implikationer, som fortjener opmærksomhed. De er formuleret i boks 7.2.

Boks 7.2. Den faglige rådgivnings dilemmaer

- 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 karriere-mæssige 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?

Den politisk-taktiske rådgivning

Fra det øjeblik en nyudnævnt minister træder ind i ministeriet, skal embedsværket bistå ministeren med alle opgaver, der er knyttet til funktionen som minister. Det ligger i ministerens rolle som politisk forvaltningschef. Alene ministerens aktiviteter som partipolitiker er undtaget fra embedsmændenes rådgivning, jf. nedenfor i kapitel 8 om normen om embedsmændenes partipolitiske neutralitet. Politisk-taktisk rådgivning defineres her, jf. ovenfor i dette kapitel, som den rådgivning af ministeren og regeringen, hvor embedsmænd bistår den siddende politiske ledelse med, hvordan den skaber tilslutning til dens foretrukne politik, og hvordan den overvinder politisk modstand.

Problemstillingen er den samme i kommunerne og regionerne. Organiseringen af det kommunale og regionale selvstyre indebærer imidlertid forskelle, der behandles særskilt i kapitel 9.

Den politisk-taktiske rådgivning kommer i spil i forhold til en lang række opgaver, som ministrenes hverv som politiske forvaltningschefer omfatter, herunder:

- Deltagelse i regeringens arbejde, herunder forelæggelse af sager i regeringens koordinerende organer, koordinationsudvalget og økonomiudvalget.
- Lovgivningsarbejde, herunder forberedelse af lovforslag i ministeriet, fremsættelse for Folketinget og deltagelse i forslagets behandling i salen og i folketingsudvalg.
- Forberedelse af ministrenes deltagelse i samråd i Folketingets stående udvalg og i forespørgselsdebatter i Folketinget.
- Forhandlinger med partierne om reformudspil og andre sager, hvor det handler om at sikre politisk opbakning til regeringens og de enkelte ministres politik, herunder i stigende grad også efterfølgende forhandlinger i politiske følgegrupper og forligskredse.
- Drøftelser med relevante interesseorganisationer og andre interessenter på ministerområdet.
- Deltagelse i internationale møder, herunder ikke mindst rådsmøder i EU.
- Behandling af sager på ministerområdet, hvor sagen før afgørelse forelægges ministeren, og hvor ministerens politiske vurdering inden for

rammerne af gældende ret indgår i det grundlag, hvorpå afgørelsen træffes.

- Behandling af henvendelser fra borgerne.
- Politisk kommunikation, herunder forberedelse af politiske udspil samt deltagelse i den løbende politiske debat om ministeriets område.
- Interne møder om administrative spørgsmål, der forelægges ministeren, herunder bevillingsspørgsmål.

Ministerhvervet er meget krævende, også i sammenligning med andre lederposter i såvel erhvervslivet som i den offentlige sektor. En undersøgelse af fuldtidspolitikers arbejdstid og arbejdsvilkår, som KORA har gennemført for Vederlagskommissionen,⁵³ viser, at ministrenes ugentlige arbejdstid er høj. Tidsregistreringer over en uge angiver en gennemsnitlig arbejdstid på 70 timer for den pågældende uge, og spørger man ministre om deres arbejdstid på en gennemsnitlig uge, vurderer de den til at være 67 timer i gennemsnit. Ministrene registrerede i gennemsnit 10-13 timers arbejde på hverdage, lige under 8 timer om lørdagen og 3 timers arbejde i gennemsnit om søndagen. Ministrene oplever da også generelt, at arbejdspresset er meget højt, og mange vurderer, at det har været stigende i den tid, de har været minister. 58 pct. angiver, at arbejdspresset er blevet lidt eller meget større, mens 41 pct. vurderer, at det er uændret.

Et tilsvarende billede tegner sig for borgmestre og rådmænd i kommunerne. Deres gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er dog lidt lavere end ministrenes. I den registrerede uge arbejdede de i gennemsnit 62 timer, og de vurderer, at en typisk arbejdsuge er på gennemsnitligt 63 timer. Nøjagtigt det samme vurderer regionrådsformændene en gennemsnitlig arbejdsuge til at være.

Til belysning af omfanget og tyngden af ministerhvervet er antallet af sager, der forelægges en minister i løbet af et år ofte flere tusinde. En ministers kalender vil ugentlig være fyldt ud med 30-50 møder, og der vil dagligt være henvendelser fra pressen med spørgsmål og med anmodning om en reaktion fra ministeren. I »sæsonen« vil ministeren dagligt skulle deltage i interne regeringsmøder, hvor der skal tages stilling til regeringens linje og i drøftelser med politiske ordførere, hvor der skal søges enighed om en verserende sag eller et forslag fra regeringen.

En mulig måde at aflaste presset på ministerfunktionen på de større ministerområder, hvor der er behov for det, kan være at udnævne flere

sideordnede ministre. Det kan ske samtidig med, at arbejdsdelingen mellem det politiske og administrative niveau fastholdes og den administrative ledelse af det samlede ministerområde bevares under én chef. Modellen kan give mulighed for at samle større, sammenhængende områder og på denne måde forbedre den tværgående samordning mellem ministeriets forskellige delområder. Denne model kendes særligt fra Udenrigsministeriet.

Det er embedsværkets opgave at sørge for, at sager, der forelægges ministeren, og hvert møde ministeren har på sit ressort, er forberedt på en sådan måde, at ministeren kan træffe beslutning og agere. Det forudsætter et tæt samspil mellem den faglige rådgivning beskrevet ovenfor og den politisk-taktiske rådgivning. Sagens faglige substans skal være belyst på en sådan måde, at handlemulighederne er overvejet og analyseret, og embedsværket skal på det grundlag give sit råd om afgørelsen og om sagens håndtering.

I nogle sager vil der ikke være tvivl om konklusionen. Det gælder f.eks. besvarelsen af mange spørgsmål, hvor der spørges om noget faktisk, eller hvor sagens indhold ikke giver anledning til tvivl om, hvad beslutningen skal være, eller hvor sagen ikke er politisk omtvistet. I andre og mere komplekse sager kan indgå dels politiske vurderinger, dels overvejelser om den rette proces. Det gælder eksempelvis i forbindelse med forhandlinger, hvor man skal finde et politisk kompromis, og hvor det derfor bliver afgørende, hvordan man håndterer selve forhandlingsprocessen. Fra de enkleste til de mest komplicerede sager vil det generelt gælde, at der stort set altid vil være såvel et fagligt som et politisk element i sagen.

Oftentimes vil også spørgsmålet om den rigtige proces i håndteringen af sagen være et vigtigt spørgsmål. I det danske system, hvor regeringer stort set altid er koalitionsregeringer og ligeledes oftest mindretalsregeringer, er det et helt centralt og ganske ofte kompliceret spørgsmål at finde den for ministeren mest hensigtsmæssige proces. Nogle ministre vil have solid erfaring og selv kunne navigere i det politiske farvand; andre vil savne kendskab til sektorens særlige interessestruktur, måske også parlamentarisk erfaring fra medlemskab i Folketinget og således efterspørge mere omfattende rådgivning om den politiske proces, som ministerens politik skal igennem.

De krav, som regering og ministre stiller til embedsmændenes rådgivning, er således mangfoldige. Det understreger, hvordan den faglige og

den politisk-taktiske rådgivning ofte vil være blandet sammen med hinanden på en sådan måde, at sprog billedet om det varme og det kolde vand, der ikke lader sig skille fra hinanden, når det først har passeret blandingsbatteriet, giver et præcist indtryk af, hvad der foregår i den del af den politisk-administrative beslutningsproces.

Det indebærer, at man i det ministerielle embedsværk praktiserer, hvad der fremstår som et »total service«-koncept for den politiske rådgivning.⁵⁴ Det stiller krav til den politiske indlevelsessevne hos embedsværket og specielt de ledende embedsmænd i departementerne. Det stiller ligeledes krav til deres evne til at holde sig selv og deres ministerium fri af bistand til minister og regering af partipolitisk karakter. Det sidste er en problemstilling, som med mellemrum har givet anledning til kritisk diskussion. Endelig er det for et embedsværk baseret på meritprincippet helt afgørende, at dets embedsmænd optræder på en måde, som ikke kompromitterer hverken den siddende regerings tillid til dets politiske lydhørhed og loyalitet eller det omgivende samfunds tillid til dets integritet. Det rejser en række spørgsmål, som er samlet i boks 7.3.

Boks 7.3. Den politisk-taktiske rådgivnings dilemmaer

- Hvordan afgrænses rådgivningen af ministeren som politisk forvaltningschef/borgmesterens rolle som leder af kommunalbestyrelsen fra ministerens/borgmesterens opgaver som partipolitiker?
- Hvordan sikres, at der i hver enkelt sag findes den rette balance mellem de saglige og faglige og de politiske og politisk-taktiske aspekter?
- Er danske embedsmænd i en situation, hvor de med et udtryk fra britisk administrativ sprogbrug har plads og mod til at give ministrene og regeringen et kritisk modspil i form af »free and frank advice«?
- Skal det politiske element i rådgivningen indgå på alle niveauer – eller alene være det hensyn, som sikres af de ledende embedsmænd i departementerne?
- Hvordan sikres det, at væsentlige faglige præmisser ikke bliver sorteret fra i en sag på vej op gennem hierarkiet?
- Hvordan sikres det, at ministeren/borgmesteren/kommunalbestyrelsen bliver rådgivet med respekt for vedkommendes politik og om den rigtige proces og ikke (alene) om sagens faglige substans?
- Hvordan sikres det, at embedsværket har kendskab til og accepterer de forskellige hensyn, der skal afvejes i rådgivningen af ministeren?

Prioriteringen af forvaltningens grundlæggende opgaver

Den politisk ledede forvaltning løser som beskrevet ovenfor tre grundlæggende opgaver. Det er politikudvikling, gennemførelse og iværksættelse af den besluttede politik samt drift og organisation af den offentlige sektors myndigheder, institutioner og virksomheder. Politikerne er i varierende omfang involveret i løsningen af alle tre opgaver, og embedsværket har dermed også en politisk rådgivningsopgave i forhold til alle tre. Denne politiske rådgivning har, som beskrevet, et fagligt og et politisk-taktisk aspekt, som er integreret med hinanden.

Der er næppe tvivl om, at intensiteten i den politiske rådgivning er stærkest, når det gælder politikudviklingen, og når det gælder »den lille politik«. Ikke desto mindre står forvaltningens politiske ledelse med ansvaret for løsningen af alle forvaltningens grundlæggende opgaver. Spørgsmålet er derfor som rejst i indledningen, om politikerne vier gennemførelse og iværksættelse, drift og organisation tilstrækkelig opmærksomhed, og i særdeleshed om embedsværket i tilstrækkelig omfang rådgiver og bistår dem med løsningen af disse to opgaver, der i sidste ende er afgørende for, om en politik lykkes.

Det er baggrunden for de følgende afsnit, som først giver en mere udførlig beskrivelse af de tre opgaver og af, hvad de indebærer i forhold til den politiske ledelse. Næste skridt er at præsentere hovedresultaterne fra en undersøgelse af de ledende embedsmænds opgaveprioritering i centraladministrationen og kommunerne.

»Der er brug for en eller anden form for stabilitet i systemet, når man ikke har uanede ressourcer, så det, der er rigtig vigtigt, ikke forsømmes, fordi ministeren beder alle om at løbe den samme vej. Det er måske bare en anden måde at værne om ministeren, hvis man lader nogle »tropper« blive tilbage og passe på nogle af de opgaver, som ikke er øverst på den politiske dagsorden lige pt.« (en nuværende embedsmand)

Politikudvikling

Politikudvikling er en kerneopgave for den politiske ledelse i et ministerium, en region eller en kommune. Det er de valgte politikere, der i et folkestyre har mandat til at fastlægge den politiske retning og udmønte den i konkrete politiske initiativer. I diskussionen om samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket og arbejdsdelingen mellem politikere

og embedsmænd er politikudvikling den funktion, som mest entydigt er en opgave for politikerne.

Politikudvikling finder i praksis sted i mange forskellige sammenhænge. Regeringerne har siden 1993 udarbejdet ganske detaljerede regeringsprogrammer, som typisk har dækket i hvert fald den første del af en valg- og regeringsperiode. Programmerne er ofte blevet fornyet ved genvalg. Årligt fremlægger statsministeren ved Folketingets åbning et program for det kommende folketingsår, inklusive regeringens lovprogram. Finanslovsforslaget er samtidig ikke alene et budget, men også et politisk udspil omfattende store dele af regeringsarbejdet i det kommende folketingsår. Tilsvarende er de årlige økonomiaftaler med kommunerne og regionerne i stigende grad blevet ramme om nye politiske udspil fra regeringen, der berører de store opgaveområder, som kommuner og regioner varetager.

Det er langt fra det hele. Større eller mere begrænsede reformer på de enkelte ministerområder stiller store krav til politikudviklingen. De kan tage afsæt i regeringsprogrammet eller være mere situationsbestemte. Hver minister vil typisk på sit område være aktiv med udspil, der kan række fra ganske konkrete forslag initieret udefra – eksempelvis pludseligt opstående sager, som presser sig ind på den politiske dagsorden, ekstern kritik eller ny viden eller krav fra EU – til udspil, der afspejler ministerens eget ønske om ændringer inden for ministeriets ressort.

Enhver regering har et grundlæggende ønske om at konkretisere sin vision for samfundsudviklingen, omsætte sine idéer og værdier i synlige handlinger og på denne måde demonstrere, at den magter at omsætte politiske ambitioner i konkrete forslag og beslutninger. Regeringer går til valg på deres resultater og på deres løfter om fortsatte politiske initiativer. Presset for bestandig politikudvikling er derfor grundlæggende og er formentlig blevet større i takt med, at der er blevet færre kernevælgere og flere »sandflugtsvælgere«.

I den kommunale og regionale forvaltning er problemstillingen igen grundlæggende den samme, men den ytrer sig på en anden måde, da kommuner og regioner ikke har ansvaret for lovgivningen og den overordnede udgiftspolitik, som det er tilfældet for regeringen og Folketinget. Men i kommuner og regioner er der et helt tilsvarende behov for politikudvikling. Det kommer i høj grad til udtryk, når det gælder kommuners og regioners ansvar for velfærdsservice (skoler, børn og ældre samt sundhed og sygehuse). Politikudviklingen knytter sig her til institutions-

strukturen (hvor mange og hvor store skoler og sygehuse skal der være, og hvor skal de ligge?), til deres bemanning og personalenormering og derigennem til service- og udgiftsniveauet. Tilsvarende er der væsentlige politikudviklingsopgaver knyttet til områder som kommune- og byplanlægning samt til udvikling og vedligeholdelsen af de enkelte kommuners infrastruktur.

Der er dog også klare forskelle. Således foreligger der i en kommune kun sjældent et »regeringsprogram«. Konstitueringsaftaler handler ofte overvejende om fordeling af poster, i mindre grad om den politiske linje. Og der er i reglen et stærkt ønske om brede flertal, der gør politikudviklingen til en kontinuerlig proces. Den bliver justeret hen ad vejen, men sjældent grundlæggende forandret som et resultat af et nyvalg.

Hvad er så embedsværkets opgave i forbindelse med politikudviklingen? For det første er politikken kun sjældent konkret og umiddelbart operationel f.eks. i lovforslagsform. Ofte vil politikken have form af en retning og nogle rammer for, hvad regeringen eller ministeren vil. I regeringsprogrammerne står således ofte, at regeringen vil gennemføre f.eks. en førtidspensionsreform eller en folkeskolereform eller fremme ligestillingen eller styrke en bestemt erhvervssektor. Det er så embedsværket, der i samspil med regeringen og dens enkelte ministre skal udarbejde de konkrete forslag med inddragelse af den relevante faglige viden. »Når politikerne nynner en strofe, skal embedsmændene skrive en symfoni«, sagde en tidligere statsminister for ikke så mange år siden til departementscheferne.

For det andet er der stor forskel på, om ministeren kender sit område godt og har solid erfaring i det politiske system – f.eks. som ordfører på området og fra en årrække i Folketinget – eller ministeren bliver chef for et område, han eller hun kun kender lidt til, og måske tillige har begrænset politisk og parlamentarisk erfaring. I det første tilfælde vil embedsværket kunne få detaljeret konkret retningsangivelse for deres bistand til politikudviklingen; i det andet tilfælde må embedsmændene nødvendigvis tage mere initiativ, selvstændigt afprøve idéer og foreslå konkrete løsninger til ministeren.

For det tredje vil intet nok så omfattende regeringsprogram dække alle de spørgsmål, der i en valgperiode kræver politiske svar. Det kan være udviklingen i økonomien, pludseligt stigende tilstrømning af flygtninge, sager og katastrofer, der konfronterer en regering med nye udfordringer.

Somme tider skal der reageres, fordi ministeren og regeringen erkender et politisk behov for handling her og nu; andre gange kan det være embedsværket eller eksterne sagkyndige, der konstaterer, at situationen tilsiger et politisk initiativ fra ministeren eller regeringen. Ofte har forvaltningen en overvågningsopgave af rent faglig karakter, som består i at informere den politiske ledelse om nye handlingskrævende problemer, hvad enten der er tale om et økonomisk tilbageslag eller en uventet stigning i f.eks. luftforureningen eller antallet af trafikulykker. Denne opgave indebærer naturligt, at embedsværket må overveje, hvad den politiske ledelse – set i lyset af dennes grundlæggende præferencer – kunne foreslå, og det skal helst ske, inden der fra anden politisk side bliver rejst et krav om handling.

Embedsværket kan således hverken i staten eller i kommuner og regioner begrænse sin involvering i politikudvikling til passivt at afvente direktiver og konkrete instruktioner fra den politiske ledelse. Samtidig viser denne korte præsentation af politikudviklingsopgaven, hvor tæt forbundne embedsværkets faglige og politisk-taktisk rådgivningsopgave er med hinanden. Men embedsværkets stærke og nødvendige engagement i politikudviklingen rejser unægteligt en række spørgsmål om, hvor langt deres forpligtelse rækker, og om der er en grænse, som de ikke må overskride, før folkestyret nærmer sig et teknokratisk styre. Nogle centrale spørgsmål er samlet i boks 7.4. De skal ses i forlængelse af de kritiske spørgsmål til henholdsvis den faglige rådgivning (boks 7.2) og den politisk-taktiske rådgivning (boks 7.3), som er besvaret ovenfor.

»Selvfølgelig skal embedsværket også kunne levere på den korte bane, når en minister gerne vil kunne tage nogle hurtige initiativer. Så må man finde nogle løsninger, som fagligt kan forsvares.«
(en nuværende embedsmand)

Boks 7.4. Er der grænser for det proaktive embedsværk?

- Hvor initiativtagende og »proaktivt« bør embedsværket være i forbindelse med
 - forberedelsen af regeringsprogrammer og andre mere omfattende politiske udspil?
 - forberedelsen af politiske initiativer, f.eks. lovrevision og organisatoriske reformer på enkelte ministerområder?
 - budgetter og kommuneplaner?
- Bør embedsværket selvstændigt prioritere kontinuerlig produktion af nye idéer og forslag til brug for den siddende regering?
- Bør embedsværket producere »skuffeforslag«, der udmønter en eventuel ny politisk ledelses politik i mere konkrete udspil inden valg og regeringsskifte/borgmesterskifte?
- I hvilket omfang, og med hvilket sigte, skal embedsværket i arbejdet med forberedelse af politiske udspil inddrage eksterne interesser og eksternt sagkundskab?

Gennemførelse og iværksættelse af ny politik

Politiske beslutninger tager mange former: fra mere enkle beslutninger om spørgsmål af mindre kompleksitet og rækkevidde – f.eks. en politisk beslutning om fri entré på museer – til større politiske forlig om reformer af stor samfundsmæssig betydning og med stor kompleksitet – f.eks. et forlig om en folkeskolereform eller en reform af reguleringen af den finansielle sektor.

Navnlig i forbindelse med større reformer vil der være behov for et særligt fokus på, at de overordnede politiske beslutninger også omsættes til konkret virkelighed. Der er to tungtvejende grunde hertil. Dels får en given politik først sin tilsigtede effekt, når den er »leveret« til borgere og virksomheder. Dels kan en forsinket, sendrægtig eller måske ligefrem mislykket gennemførelse slå hårdt tilbage på den minister og den regering, der har stået politisk fadder til den. Det er generelle og ikke specielt danske problemer. De får imidlertid særlig vægt, når de reformer, som det politiske forlig omfatter, skal gennemføres relativt langt fra de politiske beslutningstagere. Det kan f.eks. være en reform, der skal gennemføres af medarbejdere i de enkelte politi- eller retskredse. Eller det kan være reformer, der gennemføres af medarbejdere fra vidt forskellige faggrupper i kommuner og regioner, der er selvstændige myndigheder med selvstæn-

dige politiske systemer, som ikke er underlagt statslige myndigheders instruktionsbeføjelse.

Et eksempel på en sådan større reform kunne være Barnets Reform på socialområdet, der bl.a. havde til formål at sikre en tidlig indsats over for udsatte børn og unge, kontinuitet i anbringelser samt fokus på barnets rettigheder. Reformen indeholdt en række centrale initiativer, men skulle herudover gennemføres af sagsbehandlere på børne- og ungdområdet i navnlig kommunerne, af medarbejdere i de private sociale tilbud, der arbejder med udsatte børn og unge, samt af medarbejdere på institutioner drevet af regionerne.

Et andet eksempel er politiske beslutninger om nye statslige krav til sundhedsbehandlingen, der skal gennemføres af medarbejdere på sygehusene i de enkelte regioner. Her er de udførende aktører højt specialiserede sundhedspersoner, der ofte udøver en høj grad af skøn i deres arbejde. De bliver dermed en slags politiske medbeslutningstagere; de producerer og leverer i sidste ende de ydelser, som patienterne modtager, når f.eks. lægen prioriterer én type behandling i forhold til en anden.

Gennemførelsen af politiske beslutninger forudsættes iværksat og gennemført, ligesom det forventes at ambitionerne bag den nye eller ændrede politik realiseres. Den politiske ledelse stiller med andre ord krav til embedsværket om, at den vedtagne politik:

- gennemføres med højst mulig målopfyldelse
- realiseres med lavest mulige omkostninger
- overholder visse standarder for betjening af borgere og virksomheder
- har dokumenterbare effekter på de kriterier, der bliver påberåbt.

Så selvfølgelig disse krav end tager sig ud, er der en række karakteristika ved politik og det politiske system, der vanskeliggør gennemførelsen af politiske initiativer. Dels er politiske beslutninger ofte et produkt af kompromiser, f.eks. i en forligskreds. Lovgivningen kan derfor være præget af uklare eller indbyrdes modstridende mål, da parterne alle skal kunne

»Embedsværket har en naturlig ret til at sige fra, når politikerne stiller krav om hurtige politiske løsninger, som er på kanten af, hvad der f.eks. kan lade sig gøre tidsmæssigt, eller som reelt ikke kan gennemføres i praksis. Politikerne må lære at bøje sig for, at man ikke kan få vand til at løbe opad.«
(en tidligere minister)

genkende sig selv i teksten. Samtidig kan de politiske beslutninger forudsætte anvendelsen af tiltag, som savner evidens.

Det kan være, fordi man politisk prioriterer nogle løsninger frem for andre, fordi tiltaget er et nybrud og dermed savner erfaringsgrundlag, eller fordi man i politikudviklingsprocessen og de efterfølgende forhandlinger har viet politikken indhold og overordnede mål altovervejende opmærksomhed. Det kan yderligere være sådan, at man politisk har lagt afgørende vægt på en hurtig gennemførelse, således at de problemer, som ofte vil være forbundet med den nye politik gennemførelse og iværksættelse, ikke har fået opmærksomhed.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at større reformer af den offentlige politik og i den offentlige sektor som oftest hviler på en række lovændringer. Lovændringerne iværksættes typisk ved udstedelse af nye bekendtgørelser og særdeles ofte vejledninger til myndigheder, borgere og virksomheder. Gennemførelsen af en reform kan altså ofte ikke sættes succesfuldt i værk, før disse forudsætninger er bragt til veje. Men det er ikke det hele. Også mindre omfattende lovændringer og reformer kan forudsætte en tilpasning af eksisterende arbejdsgange, udvikling af nye administrative systemer og it-baserede løsninger samt ikke sjældent reorganiseringer, som ændrer organisations- og styringsforhold og yderligere omfordeler bevillingsmæssige og personalemæssige ressourcer.

Det er omfattende problemer. Og det er samtidig problemer, som rejser nogle spørgsmål i relation til, om de får tilstrækkelig opmærksomhed i embedsværkets politiske rådgivning og i forlængelse heraf i relation til, om det er muligt at sikre, at de i højere grad indgår i rådgivningen. Der er i alt fald to sådanne spørgsmål.

Det ene spørgsmål er, om mulighederne for realisering altid har en tilstrækkelig vægt i rådgivningen. Når faglige vurderinger skal passes sammen med det politisk mulige, kan der være en fristelse til at skønne optimistisk, f.eks. hvad angår det tidspunkt, hvor et mål kan være realiseret. Denne fristelse kan være særligt stor, hvis ministeren og ministeriet ikke har det umiddelbare ansvar for realiseringen.

Det andet spørgsmål drejer sig om det udførende ledes egne ønsker. Disse ønsker kan være af meget varierende karakter, strækkende sig fra professionelle holdninger til arbejdsvilkårene. Ikke mindst det sidstnævnte spørgsmål understreger behovet for, at den politiske ledelse også er engageret i gennemførelsen. Der er utvivlsomt gode grunde til, at politi-

kerne ikke vier disse problemer stor opmærksomhed, men som nævnt er en politik først en succes, når den er leveret, og en mislykket, forsinket eller indkøringmæssigt problematisk gennemførelse falder nemt tilbage på den politiske ledelse. Boks 7.5 indeholder nogle centrale spørgsmål vedrørende denne side af den politiske rådgivning.

Boks 7.5. Får gennemførelse og iværksættelse af ny politik tilstrækkelig rådgivningsopmærksomhed?

- Er gennemførelse og iværksættelse tænkt ind i de politiske udspil fra begyndelsen eller under konkretiseringen af reformerne, så beslutningerne udformes, så de vil kunne virke i praksis?
- Bliver der i rådgivningen lagt vægt på at informere dels ministre og regering/kommunalbestyrelsen, dels forhandlingsparterne om
 - de tidsmæssige krav til gennemførelse og iværksættelse af en ny politik?
 - de organisatoriske og administrative forudsætninger for en gennemførelse og iværksættelse som politisk forudsæt?
- Inddrages viden via borgere, fagpersoner, virksomheder, kommuner og regioner tilstrækkeligt og systematisk i udformningen af reformer med det sigte at forbedre grundlaget for gennemførelse og iværksættelse?
- Når politiske reformer er besluttet, i hvilken udstrækning engagerer centraladministrationen sig i at sikre hensigtsmæssige opfølgningmekanismer, herunder
 - at informere de udførende aktører om de trufne beslutninger?
 - at sikre en entydig placering af ansvaret for opfølgningen (styrelse, kommune, region mv.)?
 - at sørge for, at der centralt modtages feedback på implementeringen af reformen med henblik på opfølgning og læring (jf. f.eks. implementeringssekretariatet for folkeskolereformen og erhvervsuddannelsesreformen i Undervisningsministeriet)?
- Sikrer de centrale embedsmænd i kommuner og regioner sig tilsvarende i rådgivningen af kommunale og regionale politikere, at forudsætningerne for gennemførelse af såvel lokalt og regionalt som statsligt iværksatte reformer er til stede i den udførende forvaltning og på institutioner og virksomheder?

Ministrenes forvaltningsmæssige ansvar

I Danmark har ministeren som politisk forvaltningschef ansvaret for såvel den politiske som den administrative ledelse af ministerområdet. Med en enkelt undtagelse – indstilling til Hoffet om tildeling af ordner – kan mi-

nisteren træffe beslutning om et hvilket som helst anliggende, der hører under ministeriet, og har dermed også ansvaret for hele forvaltningen. Lovgivningen kan dog have tildelt styrelser eller råd og nævn selvstændig kompetence til at træffe afgørelser i konkrete sager og i enkelte tilfælde til generel regeludstedelse. Nok så væsentligt er, at de udførende opgaver inden for mange ministerområder er placeret hos kommuner og regioner, og i de tilfælde er det et andet sæt af politikere, der står med ansvaret for ledelse og drift af store opgaveområder.

De fleste ministerier er ganske store organisationer med dertil svarende budgetter og mange ansatte. Et middelstort ministerium vil ofte have flere tusinde ansatte fordelt på et departement med det daglige ansvar for rådgivning af og bistand til ministeren og for den administrative ledelse af »koncernen«, som man ofte kalder det, og et antal styrelser, hvor sagsbehandlingen, driften og styringen i forhold til det udførende led foregår. De kommunale og regionale driftsorganisationer er opgjort på samme måde ofte endnu større. Det er kommuner og regioner, der løser de rigtigt personale- og driftstunge offentlige opgaver. Og det er overvejende dem, der driver velfærdsstaten.

I de senere år er kravene til effektiv ledelse af ministerierne skærpet. Der er gennemført sparerunder, sat fokus på strategisk ledelse af ministerområderne og på effektiv anvendelse af ressourcerne såvel på personaleområdet som ved anvendelsen af it-løsninger. Samtidig er det departementale ansvar for ledelsen af ministerierne blevet understreget. I praksis varierer det formentlig fra ministerium til ministerium, hvordan og i hvilken udstrækning disse nye krav er imødekommet. Det gælder, som det er vist i kapitel 6, også med hensyn til gennemslaget af effektiviserings- og spareprogrammer som eksempelvis »Effektiv administration«, der blev lanceret i 2011.

Mens rådgivningen af ministeren er departementets ene hovedopgave, er den anden således organisering og drift af ministeriet. Det løsriver imidlertid ikke organiserings- og driftsopgaven fra ministeren. For ligesom svigtende gennemførelse og iværksættelse risikerer at falde tilbage på ministeren, gælder det samme drift og organisering. Ministeren drages til ansvar og kritiseres, hvis ministeriet ikke løser driftsopgaven effektivt, og der kan opstå »sager«, som hidrører fra driftsmæssige svigt. Det kan være borgere, der ikke er blevet behandlet korrekt, budgetoverskridelser, sagsbehandlingstider, kuldsejlede it-projekter, som slår hårdt, når de er

kombineret med kritik fra Rigsrevisionen eller Folketingets Ombudsmand.

Mens ministeren ikke retligt kan gøres ansvarlig for dispositioner, som ministeren hverken har været involveret i eller er blevet orienteret om, vil medieerne og oppositionen kunne fastholde ministeren på det politiske ansvar for ethvert kritisabelt forhold, uanset proportionerne, i ministeriets drift. Også i tilfælde, hvor der er fastlagt de fornødne retningslinjer, og hvor kritikken går på, at disse ikke er overholdt i en konkret sammenhæng, vil det ikke være nok til at beskytte ministeren mod kritik. Det er i øvrigt sådan, at denne politiske logik også implicerer en belastning af den administrative ledelse, som stod for den politiske rådgivning i den oprindelige beslutningssituation.

I praksis varierer det, hvordan og hvor meget ministeren bliver involveret i ministeriets administration. Det har, siden A60-udvalget afgav sine betænkninger i de tidlige 1960'ere, været sædvanligt, at ministeren skulle skånes for sagsbehandling og drift. Nogle ministre vælger da også at koncentrere sig om opgaver vedrørende politikudvikling, altså de opgaver, der ovenfor er karakteriseret som egentligt politiske kerneopgaver, og overlader ministeriets ledelse og daglige drift til departementschefen. I så fald er forudsætningen, at departementschefen inddrager ministeren, når en beslutning er relevant for ministeren, fordi den i sit indhold har politiske elementer, eller fordi den kan blive en politisk sag f.eks. i form af spørgsmål i Folketinget, samråd eller offentlig debat.

Det er her, politik og forvaltning samt den lille og den store politik ofte løber sammen. Andre ministre insisterer på tættere inddragelse i driften og på at blive involveret i eksempelvis spørgsmål om organisering, prioritering af ressourcer samt konkrete personsager. Ministerområdets karakter spiller her også ind.

Der er i mange ministerier den særlige udfordring, at konkrete afgørelser, institutionsdrift eller lignende er henlagt til uafhængige nævn eller til kommunerne. Hvis der er tale om nævn, vil ministeren som regel være afskåret fra at gå ind i sagerne, men kan komme under pres for at foreslå en lovændring. På de kommunalt forvaltede områder vil ministeriet undertiden ved lov være tillagt kompetence til at udstede bindende retningslinjer. Hertil kommer en generel ulovbestemt adgang til at vejlede andre myndigheder, der administrerer lovgivning inden for ministeriets ressort.

Skønt ministeren således ikke kan gribe ind i eller ændre konkrete beslutninger, bliver der stillet spørgsmål i Folketinget om behovet for en tættere regulering af de kommunale beslutninger. Hvor stærkt dette pres er, varierer mellem de kommunale og regionale opgaveområder, men det er indimellem politisk meget stærkt. Samtidig vil ministeriet efter det såkaldte DUT-princip være forpligtet til at kompensere kommunerne, hvis en ændret regulering giver merudgifter. Selv den drift og forvaltning, som på denne måde er henlagt til myndigheder, der har deres eget politiske fundament og selvstændig demokratisk legitimitet, har altså ganske ofte politiske overtoner, som tvinger regeringen og dens ministre til at forholde sig til den.

Dette stiller krav til embedsværket. For det første om at der bliver prioriteret ledelsesressourcer og -opmærksomhed til den opgave at få ministeriet som organisation til at fungere optimalt. For den øverste ledelse kræver det dels prioritering af egen tid – en række opgaver kan ikke delegeres, men kræver personligt lederskab – dels at organiseringen og prioriteringen af ressourcerne i departementet er tilstrækkelige til at løfte opgaven.

For det andet er det et krav, at der er en klar forståelse med den politiske ledelse om, hvordan ministeren inddrages og orienteres. Nogle konkrete eksempler kunne være, hvorledes ministeren inddrages i spørgsmål om prioritering af ressourcer på ministerområdet, om organisering, herunder geografisk lokalisering af institutioner, om iværksættelse af nye udviklingsprojekter, udmøntning af spareforslag eller i håndteringen af kritiske vurderinger af ministeriets forvaltning.

Dette er på ingen måde ensbetydende med, at den politiske ledelse skal involveres i – og dermed belastes af – drifts- og organiseringsmæssige problemstillinger. Men antagelsen er, at ledelsesmæssigt fokus på gennemførelsen på højeste administrative niveau i ministeriet er forudsætningen for politisk sikker drift.

Boks 7.6 sammenfatter centrale spørgsmål i forhold til den ledelsesmæssige vægtning af drift og organisering. Spørgsmålene er alene rettet mod centraladministrationen. Principielt er de også relevante i forhold til kommuner og regioner, men givet at opgaverne, herunder den overordnede politiske ledelsesopgave, i kommunerne og regionerne i højere grad er drifts- og organiseringsbaseret, er forholdene i kommuner og regioner her holdt udenfor.

Boks 7.6. Får drift og organisering tilstrækkelig opmærksomhed i den øverste administrative ledelse?

- Hvordan sikres det, at ministerierne/kommunernes øverste ledelse i praksis har kapacitet til at tage ansvaret for ledelse og koordinering af drift og organisering med hensyn til økonomi, personale, driftsmæssig koordination og styring, it m.m.?
- Hvordan sikres det, at der er den nødvendige organisering og de fornødne ledelses- og medarbejderressourcer til at lede ministerområdet/kommunen?
- Hvordan sikres det, at ministeren på den ene side ikke belastes med løbende administrative spørgsmål og på den anden side er orienteret om alle beslutninger og dispositioner, der har eller kan få en politisk dimension?

Presset på den politiske og administrative ledelse

Det er hårdt arbejde at være politisk leder. Ministre, borgmestre og andre ledende politikere lægger umådeligt mange arbejdstimer og stor energi i deres job. Det er ikke forkert, når det indimellem påstås, at de politiske ledere »er på« hele tiden. KORA har gennemført en undersøgelse for Vederlagskommissionen, og udvalget har haft adgang til data herfra. De er rapporteret tidligere i dette kapitel. De viser, at ministre, regionsrådsformænd og borgmestre har endog meget lange arbejdsuger, som anført ovenfor formentligt også længere end andre ledere i tilsvarende fremstående positioner. Det er utvivlsomt belastende. Det gælder, selv om de politiske ledere bliver betjent af sekretariatsorganisationer, der på næsten enhver måde kan bistå dem; det gælder også, selv om de kan trække på rådgivning fra et mandstærkt embedsværk med faglig kompetence og kapacitet til at yde en integreret faglig og politisk-taktisk rådgivning. Vi kan ikke vide det med sikkerhed, men der er grund til at antage, jf. også kapitel 6, at arbejdspresset er større end for få årtier siden. 24/7-medier, et mere forceret tempo i den politiske proces og en samfundsudvikling, som finder sted i anden og kraftigere takt end førhen er alt sammen forhold, der trækker i samme retning.

Det har skabt et direkte pres på den politiske ledelse og dermed også et afledt pres på embedsmændene. Da ledelsesmæssig opmærksomhed samtidig altid er et knapt gode på både politisk og administrativt niveau,

rejser det spørgsmålet om, hvordan der bliver prioriteret i selve den politiske rådgivningsproces.

Udvalget har undersøgt dette gennem en survey baseret på spørgeskemaer sendt til samtlige departementschefer og styrelseschefer i centraladministrationen og tilsvarende til samtlige kommunaldirektører og deres fagdirektører og/eller meddirektører i kommunerne. Besvarelserne var anonyme. Det er derfor hverken muligt at inddrage embedsmændenes individuelle baggrund såsom alder, uddannelse og køn eller den organisatoriske opbygning i de enkelte ministerier og kommuner.

Hvad det første angår, er en kontrol for, om disse karakteristika påvirker ledernes prioriteringer, altså udelukket. Hvad det andet angår, er der stor forskel på, hvordan ministerierne har organiseret sig, og specielt hvor de har trukket grænsen mellem departement og styrelser. Tilsvarende har nogle kommuner fastholdt en traditionel organisationsform med en økonomi- og centralforvaltning ledet af kommunaldirektøren og fagforvaltninger med hver deres chefer med reference til fagudvalgene og deres formænd; andre kommuner har imidlertid siden 1990'erne introduceret en direktionsmodel med kommunaldirektøren som foresiddende direktør og et antal meddirektører. I hvilket omfang og hvordan sådanne forskelle påvirker rådgivningens form og indhold og prioriteringen i opgavevaretagelsen, er vi således afskåret fra at belyse.

Den politiske ledelse har, som det er vist, det overordnede ansvar for løsningen af alle forvaltningens tre grundlæggende opgaver. Dertil kommer dens uafviselige opgaver inden for det felt, der i mangel af et bedre udtryk ovenfor er beskrevet som »den lille politik«. Der er dilemmaer knyttet til denne politiske opgaveportefølje, for den politiker, der vil gøre en forskel, har en naturlig tilskyndelse til at tildele politikudviklingen stor opmærksomhed. Samtidig står politikerne i den situation, at såvel politikens gennemførelse og iværksættelse som den administrative drift og organisering involverer politisk stillingtagen. Og selv når dette ikke er tilfældet, kan der inden for disse opgaveområder opstå sager, hvor »den lille politik« fra det ene øjeblik til det andet prioriteringsmæssigt overtrumfer politikudviklingens »store politik«.

At det forholder sig sådan, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den politiske ledelse gennem embedsværkets rådgivning skal trækkes til truget og beskæftige sig indgående med dels ny politiks gennemførelse og administrative iværksættelse dels den gældende politiks forvaltning,

herunder driften af myndigheder, institutioner og virksomheder. Men det forudsætter to ting:

- at der er tid og kapacitet i forvaltningens øverste ledelse til at beskæftige sig med disse ting,
- og at den del af forvaltningens ledelse, som står for den politiske rådgivning, er opmærksom på og har informationer og viden, som sætter den i stand til at inddrage disse forhold i rådgivningen, når de presser sig på.

Tablet 7.1. Departements- og styrelseschefernes gennemsnitlige relative vægtning af deres opgaver. Procenter

Opgave	Departementschefer	Styrelseschefer	
Politisk rådgivning af ministeren	59,3		
Heraf i forhold til			
– arbejdet i Folketinget og regeringen samt forhandlinger med interesseorganisationer og i EU	39,0	Bidrag til rådgivning af ministeren og i relation til arbejdet i Folketinget	9,9
– politiske følgegrupper og forligskredse i forbindelse med gennemførelsen af lovgivning mv.	6,5		
– administrativ gennemførelse	4,9		
– mediasager	8,9	Mediasager	7,4
Ledelse og koordination	38,1	Ledelse og koordination	68,3
Heraf i forhold til		Heraf i forhold til	
– politikudvikling	13,8	– politikudvikling	8,6
– administrativ gennemførelse	8,0	– administrativ gennemførelse	30,0
– drift og organisation	16,3	– drift og organisation	29,5
		EU- og andre internationale opgaver	8,2
Andre opgaver	2,6	Andre opgaver	6,4
N (antal svar)	16		37

Note: Tabellen viser svarfordelingen på spørgsmålet: »Angiv dit procentvise skøn over, hvor vigtige de enkelte opgaver er for din varetagelse af din stilling i gennemsnit over året.«

Tablet 7.1 viser, hvordan departementschefer og styrelseschefer relativt vægter deres respektive opgaver. Der er en meget klar arbejdsdeling mellem de ledende embedsmænd på de to niveauer. På den ene side har vi

de rådgivningskoncentrerede departementschefer, der arbejder i et tæt og konstant samspil med deres ministre, og som samtidig har en ledelses- og koordinationsopgave i forhold til ministeriets samlede organisation, »koncernen«, som det ofte hedder i jargonen.

På den anden side har vi de drifts- og forvaltningsorienterede styrelseschefer, hvis hovedopgave er at sikre den gældende politiks gennemførelse og driften af det administrative og institutionelle apparat, som forestår den. Det indebærer ikke, at styrelsescheferne og andre embedsmænd i styrelserne ikke er involveret i politikudviklingen, ej heller at de ikke bidrager til ministerbetjeningen. Det understreger imidlertid, helt i overensstemmelse med den etablerede viden, at det er departementerne med departementschefen, som er nøglefiguren, der forestår og formidler den politiske rådgivning af ministeren og tilsvarende bidrager til den politiske rådgivning af regeringen, først og fremmest i dens centrale udvalg.

Departementschefernes besvarelser viser, hvordan de gennemsnitligt tillægger den politiske rådgivning af ministeren en vægt på 59 pct. i forhold til 38 pct. på intern ledelse og koordination, hvor politikudvikling sammen med drifts- og organisationsopgaver er relativt tunge opgaver. I det omfang gennemførelsesproblemer er knyttet til den politiske rådgivning, er de yderligere i ret betydeligt omfang rettet mod arbejdet i de politiske følgegrupper og forligskredse. De er i nutidig politik i høj grad knyttet til den politiske overvågning af den politisk-administrative udmøntning og gennemførelse. Der er utvivlsomt stor variation fra ministerium til ministerium og fra sagområde til sagområde med hensyn til, hvad det indebærer. Det rejser generelt spørgsmålet om, på hvilken måde og i hvilket omfang gennemførelses- og driftsproblemer indgår i ministerrådgivningen. Budskabet er ikke, at det skal have en stor vægt. Det er derimod, at det er vigtigt for ministerierne at have ledelsesmæssig og organisatorisk kapacitet på centralt niveau, der sikrer, at disse spørgsmål får opmærksomhed, når en minister eller regeringen som sådan forbereder mere omfattende politiske initiativer.

Tabel 7.2. Kommunaldirektørers og fag- og meddirektørers gennemsnitlige relative vægtning af deres opgaver. Procenter

Opgaver	Kommunal- direktører	Fagdirektører/ meddirektører
Politisk rådgivning	40,2	39,9
Heraf		
Forberedelse af sager i kommunalbestyrelsen og politiske udvalg	15,7	17,4
Forberedelse af forhandlinger med andre partier, virksomheder, organisationer o.l.	8,8	8,6
Rådgivning af borgmesteren	10,9	10,1*
Rådgivning af andre politikere	4,8	3,8
Mediesager	8,0	7,1
Ledelse og koordination	50,0	49,2
Politikudvikling	18,7	16,2
Administrativ gennemførelse	8,8	11,0
Drift og organisation	22,5	22,0
Andre opgaver	1,6	4,1
N (antal svar)	68	152

Note: Tabellen viser svarfordelingen på spørgsmålet: »Angiv dit procentvise skøn over, hvor vigtige de enkelte opgaver er for din varetagelse af din stilling i gennemsnit over året.«

* Anden rådgivning og bistand til borgmester/udvalgsformænd.

Tabel 7.2 viser svarfordelingerne for samme spørgsmål besvaret i surveyen blandt kommunaldirektører og fag- og meddirektører. De grundlæggende forskelle mellem ministerierne og de kommunale og regionale forvaltningers opgaver betyder, at kommunerne er langt mere driftsorienterede. Disse opgaver vægtes i gennemsnit med ca. 50 pct. Den relative opgavevægtning afspejler det. Samtidig viser tabellen, at der i det kommunale udvalgsstyre ikke er den samme klare arbejdsdeling mellem kommunaldirektøren som den centrale politiske rådgiver og fag- og meddirektører med en udpræget driftsorientering.

Yderligere fører forskellen mellem ministerstyret og kommunestyret til, at de øverste kommunale embedsmænd ikke bare rådgiver deres politiske chef, borgmesteren (eller udvalgsformanden), men også yder politisk rådgivning til andre politikere. Disse forbehold til trods viser tabel 7.2, hvor relativt tung politikerrådgivningen er, samt i hvor høj grad den er borgmester- og procesorienteret.

Fælles for de ministerielle og de kommunale topchefer er endelig, at mediesager har en rigtig stor vægt på i gennemsnit 7-9 pct. for alle fire chefgrupper.

Der er altså ingen tvivl om, at der er et ganske betydeligt pres på såvel den politiske som den administrative ledelse. Den politiske ledelse står i sidste instans med det politiske ansvar for, at opgaverne bliver løst til borgernes, virksomhedernes samt medarbejdernes (og vælgernes) tilfredshed. Den administrative ledelses ansvar er anderledes, men den står over for et krav fra den politiske ledelse om, at der bliver leveret på en politisk fornuftig måde. Det vil sige loyalt, så ny politik på den siddende ledelses præmisser bliver udviklet og formuleret til tiden og hjulpet frem til politisk beslutning. Og politisk driftssikkert så reformgennemførelse og efterfølgende løbende drift ikke giver anledning til »sager«, som belaster den politiske ledelse med afsmittende effekt på den administrative ledelse.

Dette pres er formentlig forklaringen på den markante ændring, man siden 1970'erne har kunnet iagttage i den del af statens og kommunernes personalepolitik, som ligger til grund for rekrutteringen til de øverste stillinger i ministerierne (departementschefer og styrelseschefer) og kommunerne (kommunaldirektører). Hvor disse stillinger i det klassiske tjenestemandssystem var livstidsstillinger, forbliver deres indehavere i dag typisk på posten i en kortere årrække. Der er stor spredning, hvor nogle bliver udskiftet efter en kort ansættelsesperiode, andre bliver på posten i en længere årrække. Tabel 7.3 viser nogle hovedtræk i denne udvikling for departementschefer og styrelseschefer.

Tabel 7.3. Gennemsnitlig ansættelsestid (antal år) for departementschefer og styrelseschefer fratrukt i perioden 1970-2014. Antal fratrukte i perioden i parentes

Fratrædelsesperiode	Departementschefer	Styrelseschefer
1970-79	18,5 (34)	17,0 (69)
1980-89	14,0 (31)	14,5 (67)
1990-99	9,7 (31)	11,4 (73)
2000-09	8,1 (15)	7,8 (50)
2010-14	8,8 (11)	10,4 (37)

Kilde: Opdateret data fra Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen & Niels Opstrup (2014): »Politicization and the Replacement of Top civil Servants in Denmark«. *Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 27(2): 215-241.

Ved fortolkningen af denne markante udvikling er tre ting væsentlige. Den ene er, at udviklingen ikke er et udslag af en politisering af udnævnelsespolitikken, som på mindste måde kompromitterer den hævdevundne meritrekuttering i dansk offentlig forvaltning. Den anden er, at udviklingen heller ikke er et udslag af større mobilitet for de øverste chefer.⁵⁵ Den tredje er, at de hyppige udskiftninger kun i mindre omfang er et udtryk for, at den politiske ledelse drager konsekvensen af sager, som har været genstand for særlig undersøgelse, og hvor man efterfølgende har placeret et ansvar hos ledende embedsmænd. Der er med andre ord tale om en reel ændring, som viser, hvordan krav og vilkår til de øverste embedsmænd har ændret sig over nogle årtier, og hvordan det hos den politiske ledelse i alle dele af den offentlige forvaltning har ført til, at man politisk insisterer på at sætte et ledelseshold, der lever op til de aktuelle krav. Det leder til nogle få, men svære spørgsmål, som er vist i boks 7.7. I kapitel 10 nedenfor er mulige svar på spørgsmålene formuleret.

Boks 7.7. Er den offentlige ledelsespolitik i pagt med nutidens vilkår?

- Er de nuværende ansættelsesformer og ansættelsesvilkår for forvaltningens øverste administrative chefer tidssvarende, når ændringen i de ledende embedsmænds faktiske arbejdsvilkår tages i betragtning?
- Hvordan udvikler man en offentlig ledelsespolitik, der gør det acceptabelt og respektabelt for en leder at opgive eller blive afskediget fra en stilling som ledende embedsmand?
- Er de nuværende undersøgelsesformer (undersøgelseskommisioner, advokatundersøgelser) hensigtsmæssige og effektive instrumenter, når en sag fører til iværksættelsen af en undersøgelse af et hændelsesforløb, som har åbnet for politisk kritik?

Embedsværkets opgaver – en sammenfatning

Det klare udgangspunkt for embedsværkets rådgivning af og bistand til den politiske ledelse er, at forvaltningen er underlagt en ledelse af demokratisk valgte politikere, og at embedsmændene har pligt til at udvise lydighed over for deres ledes politiske program. Men det forvandler ikke forvaltningen til et ubundet topstyret politisk apparat for den siddende regering og det herskende flertal.

Der er for det første retsstatslige krav formuleret i princippet om lov-mæssig forvaltning, som er uløseligt forbundet med den demokratiske styreform.

Der er for det andet et sæt spilleregler, som er udviklet i såvel den parlamentariske styreform på nationalt niveau som i kommunestyret på lokalt og regionalt niveau. Visse grundlæggende spilleregler er lov- og grundlovsfæstet. Spillereglerne går dog væsentligt længere. De kan have karakter af uskrevne retsnormer. Men der er også behov for en anden reguleringsform. Den finder man i det normsæt, som er udviklet i dansk forvaltning, og som i høj grad bygger på idéer og principper, som man genfinder i andre vestligt-demokratiske lande. Det er normer, eller om man vil embedsmandsdyder, som sætter nogle standarder for, hvordan embedsmænd bør og i visse tilfælde skal opføre sig, når de arbejder i et tæt samspil med forvaltningens politiske ledelse. Disse dyders indhold og oprindelse er sammen med spørgsmålet om deres praktiske efterlevelse emnet for kapitel 8.

Et grundlæggende spørgsmål er endelig, hvor godt embedsværket løser den politiske rådgivningsopgave, hvad enten det drejer sig om udvikling af ny politik, gennemførelse og eksekvering eller løbende drift og organisering.

Udvalgets sammenfattende vurdering er, at der over tid formentlig er sket en forskydning i de ledende embedsmænds prioritering af deres arbejdsopgaver. Den politiske rådgivning får meget stor opmærksomhed hos departementscheferne, og den fylder væsentligt i de kommunale topchefers daglige arbejde. Selv om undersøgelsen viser, at de ledende embedsmænd sætter tid af til løsning og overvågning af driftsorienterede opgaver, kan man stille spørgsmålet, om sikker og effektiv drift får den opmærksomhed, som den fortjener. Det gælder også, selv om cheferne for de enkelte styrelser i meget høj grad koncentrerer deres opmærksomhed på netop driften.

»Embedsværket i Danmark er bedst til den del, der handler om politisk-taktisk rådgivning og dårligst til politikgennemførelse og implementering.«
(en tidligere embedsmand)

Der er, som det er fremgået ovenfor, blandt politikerne givet udtryk for en grundlæggende tilfredshed med embedsværkets politiske rådgivning.

Det er kommet til udtryk i de gennemførte interview, og det følger også af de mere systematiske undersøgelser, som siden 1990'erne er foretaget. Der er således efter alt at dømme udbredt tilfredshed med den politisk-taktiske rådgivning og med rådgivningen i forbindelse med forberedelse og forhandling af de store reformer, som er blevet besluttet siden 1990'erne. Men spørgsmålet er som nævnt, om koncentrationen af indsatsen på disse punkter, kan have fortrængt opmærksomheden på den store opgave, som reformgennemførelse og eksekvering normalt er.

Embedsmandsadfærd: Værdier, normer og praksis

Den korrekte embedsmand

Udvalgets arbejde hviler på tre forudsætninger. De er lige vigtige. Den første er, at magten i et folkestyre tilkommer folkevalgte politikere. Den anden er, at den politiske magt hverken er ubegrænset eller vilkårlig. Den tredje er, at folkestyret i praksis forudsætter en forvaltning og et embedsværk. Jo større og jo mere kompleks den offentlige sektor og den offentlige politik er, jo mere betydningsfuldt er samspillet mellem folkestyrets politikere og forvaltningens embedsmænd.

De tre forudsætninger har vidtgående konsekvenser. De er udførligt behandlet i de foregående kapitler:

- Da magten tilkommer de folkevalgte politikere, er forvaltningen underlagt en politisk ledelse. Det gælder i staten, i kommunerne og regionerne. De institutionelle rammer er forskellige, men en fælles forudsætning er, at den politiske ledelse har krav på politisk lydør bistand og rådgivning fra forvaltningens embedsmænd.
- Da den politiske magt er underlagt væsentlige retlige restriktioner, er den hverken ubegrænset eller vilkårlig. De retlige restriktioner følger bl.a. af Grundloven, ministeransvarlighedsloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven, den kommunale styrelseslov og af nogle generelle retsgrundsætninger, som tilsammen er centrale elementer i den forfatningsmæssige ramme for vores forfatningsorden og regeringsform. De følger imidlertid også af lovgivningen i øvrigt, som område for område bestemmer de beføjelser og forpligtelser, som den politisk ledede forvaltning har.

- Da folkestyret i praksis forudsætter en forvaltning og et embedsværk, som kan bistå og rådgive den politiske ledelse med udviklingen og gennemførelsen af dens politik, bliver det afgørende, at man udvikler og har spilleregler, der prioriterer den politiske lydighed på den klare forudsætning, at den politiske forvaltningsmagt hverken er ubegrænset eller vilkårlig.

Spillereglerne er altså en udmøntning af det værdigrundlag, som man ønsker skal gælde for den politisk ledede forvaltning og i særdeleshed for samspillet mellem den politiske ledelse og embedsværket, når det rådgiver og bistår den politiske ledelse.

Man kan spørge, om det ikke rettelig er et lovgivningsanliggende at omsætte disse værdier i handlingsanvisninger for korrekt embedsmandsadfærd, når det gælder rådgivning og bistand til forvaltningens politiske ledelse. Svaret er dobbelt.

På den ene side er væsentlige dele af det demokratisk-retsstatslige værdigrundlag faktisk allerede inkorporeret i gældende ret. Det kan være i form af formel lovgivning som f.eks. forvaltningsloven, og det kan være i form af retlige normer, som har karakter af retssædvaner. Hertil kommer, at dele af normerne gennem ombudsmandspraksis er defineret som krav til god forvaltningsskik. På den anden side er svaret, at det ville være svært at etablere et udtømmende, handlingsanvisende lovgrundlag lige netop, når det gælder embedsmændenes politiske rådgivning af den politiske ledelse.

For det første kræver varetagelsen af rådgivningsopgaven løbende afvejninger, hvor der opstår handlingsdilemmaer, som kræver en konkret stillingtagen. Disse afvejninger vil ikke kunne undgås ved at formulere værdierne i en lovtæst. Der kan ikke gives en forlods opstillet facitliste, som anviser, hvad man må, skal og ikke må. Der er derimod konstante vurderinger, hvor anvendelsen af normerne kan rejse vanskelige spørgsmål og dilemmaer. Det gælder særligt, når embedsmændene arbejder med at nå frem til den bedste rådgivning, de kan give deres minister. Når ministeren på det grundlag har truffet sin beslutning, skal embedsmændene derimod som den klare hovedregel rette sig efter den og føre den ud i livet.

Det må med andre ord ikke være sådan, at forvaltningens politiske ledelse under henvisning til sin demokratiske legitimitet tiltager sig carte

blanche til at disponere frit og ubundet. Og det må heller ikke være sådan, at embedsværket unødigt og uden samtidig at være konstruktivt optræder som stopklods for en politisk ledelse, der ønsker at omsætte sit politiske program i en politik, som bliver både politisk vedtaget og administrativt gennemført.

For det andet handler værdigrundlagets omsætning til praktiske spilleregler om meget mere end afbalanceringen af det demokratisk legitimerede politiske valg over for kravene om lovmæssig forvaltning.

Det er, som vist i kapitel 7, sådan, at de retlige restriktioner er af en anden og mere rummelig karakter, når det gælder udvikling af ny politik, end når det gælder den administrative gennemførelse af en politik formuleret i lovsform eller indlagt i et kommunalt eller ministerielt budget. Udvalget er imidlertid af den klare opfattelse, at denne rummelighed ikke er ensbetydende med, at alt er i orden, bare man kan komme af sted med det. Der er normative krav, som i den konkrete rådgivningssituation bør respekteres. De fordrer skønsomhed hos såvel den politiske ledelse, der er afhængig af og rekvirerer råd og bistand hos embedsværket, som hos de embedsmænd, der leverer den. Fokus er her alene på embedsværket, og opgaven er dobbelt:

»De klassiske embedsmandsdyder handler om meget mere end jura. De skal sidde på rygmarven af alle, fordi embedsmænd starter i ministeriet med at være ordentlige mennesker, og det skal de blive ved med at være. Og det handler om kulturen og om den måde, man taler om tingene på.« (en nuværende embedsmand)

1. at sætte ord på de krav, man i et stærkt demokrati må stille til den korrekte embedsmand, der enten selv yder råd og bistand til den til enhver tid siddende politiske ledelse, eller som sagsbehandler eller chef bidrager hertil
2. at afdække logikken bag værdisættet og efterlevelsen af de normer eller spilleregler for korrekt embedsmandsadfærd, som er udviklet oven på det.

I boks 8.1 er opstillet en række mere specifikke spørgsmål, som indgår i analysen nedenfor. De angiver de emner og problemer, som bliver behandlet i resten af kapitlet.

Boks 8.1. Den korrekte embedsmand i ideal og praksis

- Hvad er den normative profil på den korrekte embedsmand?
- Hvordan er profilen blevet til?
- Hvilken logik hviler den på?
- Hvad er forudsætningerne for dens efterlevelse i praksis?
- Bliver normerne efterlevet?
- Er embedsmændene bevidste om normerne?
- Hvordan forholder danske værdier og normer for korrekt embedsmandsadfærd sig til værdier og normer i andre lande?

Hævdvundne normer

Det værdimæssige og normative udgangspunkt for embedsværkets rådgivning og bistand til politikerne er det repræsentative demokrati. I centraladministrationen kommer det til udtryk gennem parlamentarisme og ministerstyre, hvor ministrene er politiske forvaltningschefer med ansvar over for Folketinget. I kommunestyret kommer det til udtryk ved placeringen af beslutningskompetencen i kommunalbestyrelser og regionsråd. Der er, som det fremgår af kapitel 7 og 9, store institutionelle forskelle mellem ministerstyret inden for parlamentarismens rammer og kommunestyret. Men beslutningskompetencen ligger hos den politiske ledelse og de politiske organer, og den og de har krav på rådgivning og bistand fra embedsmændene.

Der er altså ikke noget, der afskærer embedsværket fra som rådgivere at medvirke som støtter for den politiske ledelse og i den politiske beslutningsproces. Tværtimod har embedsværket en pligt til politisk lydært og loyalt at løse denne opgave. Det bliver yderligere understreget af, at embedsmændene indgår i et politisk ledet hierarki. Det er i en tidligere betænkning om embedsmænds rådgivning og bistand formuleret således:

»Overordnet gælder, at embedsværket kan rådgive om såvel de indholdsmæssige som de politisk-taktiske aspekter af en sag. Dette følger også af, at disse aspekter i praksis i mange tilfælde kun vanskeligt kan holdes ude fra hinanden.«⁵⁶

Og senest har Statsløsekommissionen formuleret det på denne måde i sin beretning:

»Denne loyalitetspligt indebærer ikke alene en pligt til at efterkomme tjenestebefalinger fra ledelsen. Der er tale om en bredere forpligtelse til generelt inden for rammerne af gældende ret at arbejde i overensstemmelse med den pågældende myndigheds interesser og målsætninger.

Loyalitetspligten indebærer, at også hvor en embedsmand arbejder på egen hånd, skal han eller hun handle, herunder træffe afgørelser, i overensstemmelse med ledelsens synspunkter. Er disse ikke kendt, f.eks. fordi der ikke foreligger tjenestebefalinger eller praksis på området, antages det, at embedsmanden har pligt til at skaffe sig viden om ledelsens synspunkter.«⁵⁷

Formuleringen er i begge tilfælde møntet på ministerierne og deres embedsmænd, men den gælder ligefuldt for embedsmænd i kommuner og regioner. Mens problemstillingen har været genstand for omfattende diskussion og betydelig opmærksomhed, når det gælder centraladministrationens embedsmænd, er det samme ikke tilfældet for kommunerne, regionerne og deres forgængere amtskommunerne. Det er så meget mere iøjnefaldende, som den kritiske debat i forhold til normerne for korrekt embedsmandsadfærd i centraladministrationen har været ført i politiske og administrative kredse samt i høj grad i medierne. I den kommunale verden har den primært været ført blandt kommunernes ledende embedsmænd.⁵⁸

Embedsmændenes rådgivnings- og bistandsforpligtelse er ikke ubegrænset. Der er imidlertid ingen lovregulering af rådgivnings- og bistandsforpligtelsens indhold, ligesom problemstillingen kun i begrænset omfang har været behandlet i domstols- og ombudsmandspraksis. Der er derimod udviklet en praksis, der regulerer omfanget og karakteren af rådgivningen. Denne praksis er bestemt af, hvad der må anses for »korrekt og hensigtsmæssigt«. Bag det ligger en erkendelse af, at det ikke ville være muligt gennem lovgivning præcist at regulere rådgivnings- og bistandsforpligtelsens udstrækning. Det må i stedet ske gennem normer, der bygger på de grundlæggende værdier og hensyn, som ligger bag den demokratisk-retsstatslige styreform, bl.a. ved det, som er blevet kaldt »klogskabsregler«.

Disse krav har været skiftende over tid. I første halvdel af det 20. århundrede var embedsmændenes politiske rådgivningsopgave mere be-

grænset end i dag. Men i løbet af århundredets sidste halvdel var der i stigende grad opmærksomhed på den politiske ledelses behov for og efterspørgsel efter politisk rådgivning, hvad der blandt ledende embedsmænd førte til den opfattelse, at skulle meritssystemet overleve, så forudsatte det, at det faste embedsværk imødekom dette behov. Det gælder fortsat, men den diskussion af normerne for korrekt embedsmandsfærd, som har fundet sted siden 1990'erne, har været med til at definere de krav, som embedsmændenes politiske lydhørhed skal afbalanceres over for. Der har således været og vil fortsat være en betydelig dynamik i spillet mellem forvaltningens politiske ledelse og embedsmændene.

Boks 8.2. Regler eller normer?

»Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om, hvilke grænser der gælder for embedsværkets rådgivning til regeringen og dens ministre.

Der foreligger på nuværende tidspunkt heller ikke nærmere praksis fra hverken domstolene eller Folketingets Ombudsmand.

...

Det anførte betyder ikke, at der ikke findes regler og normer om spørgsmålet, men reglerne er – ligesom det gælder for en række centrale politisk-parlamentariske spørgsmål – navnlig udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis.

Reglerne er således særligt udviklet på grundlag af administrativ praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt.«

(Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 136)

»For så vidt angår normerne for det retlige ministeransvar, finder Præsidiets og udvalget, at ministeransvarlighedslovens § 5 indeholder en hensigtsmæssig angivelse af de handlinger og undladelser, som bør sanktioneres gennem det retlige ministeransvar.

...

Præsidiets og Udvalget for Forretningsordenen [ønsker] imidlertid på et mere politisk plan at give udtryk for, hvilke fordringer der efter Præsidiets og udvalgets opfattelse bør stilles til ministres ageren over for Folketinget med særligt hensyn til afgivelse af oplysninger til Folketinget.«

(Beretning nr. 6 om ministres ansvar over for Folketinget afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 26. februar 2015)

Der er ikke noget særegent i, at man på denne måde lader et væsentligt spørgsmål om spillereglerne for udøvelsen af politiske og administrative funktioner regulere ved hjælp af normer, der ikke er lovfæstede. Sådanne normer kan, hvis de af domstolene bliver accepteret som retssædvaner, få lovskraft. Men i denne sammenhæng er de, jf. boks 8.2, i stedet udsprunget af en politisk tilkendegivelse af, hvad Folketingets flertal betragter som korrekt og hensigtsmæssig adfærd.

Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen har i en beretning fra februar 2015 behandlet spørgsmålet om ministres ansvar over for Folketinget, jf. uddraget i boks 8.2. Præsidiets og udvalget fastslår her på den ene side, at man finder de nuværende regler i ministeransvarlighedsloven hensigtsmæssige, men på den anden side »på et mere politisk plan« vil stille nogle fordringer til ministres ageren over for Folketinget med særligt hensyn til afgivelse af oplysninger. Der er altså også her lagt op til en uskreven regulering, og det fremgår af beretningen, at denne normregulering ikke er tilsigtet at anfægte ministrenes og regeringens position i et parlamentarisk forankret ministerstyre.

De fire basale krav

Normerne sikrer, at lydørheds- og loyalitetsforpligtelsen som nævnt ikke får karakter af en ubetinget lydighedsforpligtelse. Den politiske ledelses magt er som anført ovenfor hverken ubegrænset eller vilkårlig. Det sætter grænser for, hvad den må. Det skaber tillige forpligtelser for embedsmændene, når de rådgiver eller medvirker til rådgivning af den politiske ledelse. Korrekt embedsmandsadfærd er på denne måde reguleret gennem et sæt af normer, der giver embedsværket en forpligtelse til gennem den politiske rådgivning og bistand at sikre, at ministrenes og regeringens politiske magt udøves under iagttagelse af nogle grundlæggende demokratisk-retsstatslige spilleregler. Dette normsæt er sammenfattet i fire krav til embedsmændenes rådgivning og bistand:

- Lovlighed
- Sandhed
- Faglighed
- Partipolitisk neutralitet

De fire krav udgør sammen med kravet om lydhørhed et normsæt, der i et vist omfang har en retlig karakter. De har imidlertid ikke fundet udtryk i et samlet regelsæt. De er i stedet over nogle årtier formuleret i en række betænkninger og rapporter, jf. nedenfor om normernes tilblivelse. De har også i varierende omfang været vurderingskriterier for de undersøgelser, der gennem årene har været sat i værk for at afdække politisk-administrative hændelsesforløb, som har tiltrukket sig kritisk opmærksomhed. De er således udtryk for praktiske anvisninger på, hvordan det demokratiske forankrede krav om politisk rådgivning og bistand til den politiske ledelse lader sig imødekomme under iagttagelse af de overordnede rammer, som gælder i en demokratisk retsstat. De fire krav er sammenfattet i boks 8.3.

Denne sammenfatning bygger på betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det er den mest udførlige fremstilling af normerne. Som det fremgår af sammenfatningen i boks 8.3, bygger normsættet på afvejninger af flere hensyn over for hinanden, ligesom det i praksis lægger op til konkrete vurderinger i specielt rådgivningssituationen. Når det gælder lovlighedskravet, er der selvsagt snævrere grænser for vurderingen.

Boks 8.3. Gældende normer for embedsmænds politiske rådgivning og bistand

Lovlighed (se s. 141 i betænkningen)

Da myndighederne, herunder ministre, ikke må handle i strid med relevante retsregler,

- skal embedsmændenes rådgivning og bistand ske inden for rammerne af gældende ret,
- må embedsværket ikke yde en bistand, der forudsætter handling i strid med lovgivningen mv.,
- skal embedsmændene nægte at medvirke, hvis de får en klart ulovlig ordre.

Sandhed (se s. 142 og s. 156-157 i betænkningen)

Da offentlige myndigheder er underlagt et princip om sandhedspflicht, kan der ikke ydes bistand, der indebærer

- videregivelse af urigtige oplysninger,
- videregivelse af oplysninger, der er vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre og væsentlige oplysninger.

Sandhedspligten indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål at afsløre overvejelser og planer om f.eks. økonomiske indgreb eller røbe oplysninger i strid med reglerne om tavshedspligt.

Faglighed (se s. 142 og s. 152-155 i betænkningen)

Embedsværkets rådgivning og bistand skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed;

- det afhænger af, hvad der er anerkendte standarder inden for et område;
- det indebærer ikke nødvendigvis, at alle fagfolk på området når samme resultat;
- og der er forskel mellem situationer, hvor der er tale om kendte sammenhænge og faktuelle oplysninger, om hvilke der aldrig eller kun sjældent rejses tvivl, og situationer, hvor oplysningerne kan have en skønsmæssig karakter.

Embedsmændenes faglighed må ikke bruges til

- at give oplysninger et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter,
- at legitimere f.eks. en styrelses ressource- og bevillingsmæssige krav.

Partipolitisk neutralitet (se s. 147-151 og s. 155-156 i betænkningen)

- Embedsmændene må ikke lade egne politiske holdninger få indflydelse på bistanden til ministeren
- Embedsværket skal over for omverdenen fremstå partipolitisk neutralt, hvilket
 - sætter grænser for dets bistand til ministerens partipolitiske virksomhed,
 - afskærer det fra at yde bistand til ministeren, der støtter dennes deltagelse i valgkampe,
 - og under kampagnen i tiden op til en folkeafstemning afholder sig fra rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår som partipolitisk neutralt.

Kilde: Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

De normer, der er gengivet i boks 8.3, er møntet på ministeriernes embedsmænd og deres adfærd som rådgivere for regeringen og dens ministre. Da normerne imidlertid udspringer af vores demokratisk-retsstatslige forfatningsorden, gælder de også for embedsmænd i kommuner og regioner. De institutionelle og politiske rammer for embedsværket er dog anderledes. Borgmesteren kan ikke sidestilles med en minister, og der er ikke parlamentarisme. Det betyder, at embedsmændenes normative forpligtelser udspringer af en lydørheds- og loyalitetsforpligtelse over for kommunalbestyrelsen og dens udvalg såvel som over for borg-

mester og udvalgsformænd. Det betyder igen, at de begrænsninger på lydighedsforpligtelsen, der følger af normerne for lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet, ikke alene gælder i forhold til borgmesteren, men i forhold til alle elementer i den politiske ledelse. Det har for faglighedsforpligtelsen den konsekvens, at embedsmændene skal udarbejde beslutningsgrundlag og skriftligt materiale, ikke mindst dagsordentekster til udvalg og kommunalbestyrelse, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Forvaltningen må dog i udvælgelsen af mulige løsninger og i indstillingen tage udgangspunkt i flertallets politiske mål.

Som det fremgår af boks 8.3 ovenfor, hverken skal eller må embedsmænd udføre tjenestebefalinger, der er klart ulovlige. Denne retsgrund-sætning er i dele af den offentlige debat blevet udlagt som om, det herefter må være en lovlige og naturlig del af embedsmændenes opgaver at argumentere for løsninger, der er ulovlige, så længe de blot ikke er klart ulovlige, og at misinformere Folketinget og offentligheden, så længe de oplysninger, der videregives, ikke er positivt urigtige.

Udvalget har noteret sig, at den daværende regering med opbakning fra Folketingets partier i december 2014 nedsatte et udvalg om opfølgning på Christiania-sagen, der under ledelse af forhenværende højesteretspræsident Børge Dahl fik til opgave at belyse de spørgsmål om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget, som Christiania-sagen har givet anledning til. På den baggrund har nærværende udvalg ikke fundet grundlag for at foretage en selvstændig analyse heraf.

Udvalget har dog i tilknytning til den ovennævnte offentlige debat fundet grund til at fremhæve, at spørgsmålet om, hvorvidt en given handling er ulovlig eller klart ulovlig, alene har betydning for, hvordan en embedsmand skal agere, når vedkommende modtager en ordre fra sin chef. I denne situation kan embedsmanden nemlig stå i et dilemma mellem enten at ifalde ansvar for at tilsidesætte ordren eller udføre tjenestebefalingen og dermed risikere at ifalde ansvar for at overtræde lovgivningen, herunder sandhedspligten.

Sondringen mellem klare ulovligheder og andre ulovligheder handler således alene om lydighedspligten i form af retten og pligten til at sige fra over for ulovlige ordrer fra den politiske ledelse. Derimod har sondringen mellem ulovlighed og klar ulovlighed ingen betydning for, hvilke oplys-

ninger og forslag til afgørelser og udspil mv., som embedsværket kan lægge op til den politiske ledelse.

Som det senest er formuleret i Statsløsekommissionens beretning:

»Selv hvis en ordre ikke er klart ulovlig, har embedsmænd dog pligt til at rådgive og advare ministeren om den mulige ulovlighed. En sådan pligt foreligger allerede, hvis det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt.«

...

[D]et [er] embedsmændenes – navnlig de øverste embedsmænds og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Denne rådgivning kan inden for visse grænser naturligt have en vis politisk-taktisk karakter. Pligten til at rådgive korrekt indebærer også, at embedsmænd ikke må give ministeren »gode ideer« til retsbrud.«⁵⁹

Sondringen mellem klare ulovligheder og andre ulovligheder styrer heller ikke, om det er retmæssigt at videregive urigtige oplysninger eller i øvrigt, eventuelt på grund af fortelser, at vildlede myndigheder og personer i og uden for ministeriet.

Det er således ikke gældende ret, at embedsmænd uden at komme i strid med deres tjenesteplichter kan foreslå en minister at misinformere Folketinget og udfærdige misvisende udkast til svar på folketings-spørgsmål mv., når blot det, der foreslås skrevet eller sagt, ikke er klart urigtigt. Det er på tilsvarende måde ikke afgørende for, om en minister ifalder ansvar efter ministeransvarlighedsloven, om en forsætlig vildledning af Folketinget sker ved at give positivt urigtige oplysninger eller »blot« ved at tegne et misvisende billede af den pågældende faktiske eller retlige situation. Vildleder man bevidst Folketinget, overtræder ministeren ministeransvarlighedsloven og embedsmanden sine ansættelsesretlige pligter. Sidstnævnte vil kun kunne gå fri, hvis det sker på baggrund af en ordre, og denne ikke er klart ulovlig.

Det er ligeledes ikke gældende ret, at embedsmænd – uden udtrykkelig ordre fra deres politiske chef – kan argumentere for en given retstilstand, som embedsmændene selv finder i strid med gældende ret, når blot det kan gøres gældende, at den uholdbare retstilstand, der argumenteres for, ikke er klart fejlagtig.

Endelig er det ikke i overensstemmelse med kravet om faglighed, såfremt embedsmændene ud fra en forventning om, hvad ministeren ønsker at høre, undlader at konfrontere ministrene med faglige oplysninger, som er relevante for beslutningsgrundlaget.

Normen om embedsmændenes partipolitiske neutralitet forpligter embedsmændene til at optræde på en måde, så de ikke opfattes som deltagere i det partipolitiske spil. Det betyder, at embedsmænd ikke må lade sig lede af deres egne partipolitiske holdninger, og at de ikke må bistå borgmesteren eller andre folkevalgte med deres partipolitiske opgaver. De må holde sig uden for valgkampe, og de kan heller ikke uden at krænke neutralitetsnormen bidrage med rådgivning i kommuner og regioner om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmåden.

Normernes væsentlighed bliver understreget af, at ledende embedsmænds krænkelse af dem i tidens løb har udgjort en del af grundlaget for afskedigelse eller forflyttelse af de pågældende til en anden og mindre fremtrædende stilling. Sådanne normer bør derfor have en vis stabilitet. De må have vundet så megen hævd, at de ikke lader sig ændre, blot fordi der foreligger en ny politisk situation. Omvendt må det også være sådan, at de over tid bliver tilpasset blivende ændringer i, hvad man kan se som rammevilkårene for udøvelsen af politisk og administrativ magt. Det er, som det bliver vist nedenfor, i et vist omfang sket gennem de seneste årtier. Spørgsmålet er naturligvis, om der er grund til at ændre eller udvide normsættet, jf. boks 8.4 nedenfor.

Normerne for korrekt embedsmandsadfærd er møntet på såvel embedsværket som helhed som de enkelte embedsmænd. Embedsværket er undergivet politisk ledelse, og forvaltningens myndigheder er i sig selv hierarkisk organiserede, medmindre lovgivningen gør undtagelser og helt eller delvis trækker en myndighed eller institution ud af det politisk ledede statslige, kommunale og regionale hierarki. Det betyder også, at normerne for korrekt embedsmandsadfærd skal fungere i en organisatorisk kontekst, hvor embedsværket indgår i et underordningsforhold til den politiske ledelse, og hvor de enkelte embedsmænd under det øverste ledelsesniveau hver for sig refererer til chefer, der selv indgår i det politisk ledede hierarki.

Da normerne regulerer forhold, som er komplekse, og som ofte kan stille embedsmændene i situationer præget af handlingsdilemmaer, får over- og underordningsforholdet en vigtig betydning, når det gælder sikringen af respekt for normerne. Det er eksempelvis ikke altid åbenbart, hvad der er lovligt eller ulovligt, eller hvornår et svar til Folketinget er tilstrækkeligt fyldestgørende til, at det ikke bliver vildledende. Det betyder, at normerne forudsætter en betydelig grad af skønsomhed hos såvel de ledende embedsmænd som de politikere, der rekvirerer rådgivning og bistand hos embedsværket. Det forekommer her afgørende, at der generelt er bevidsthed om normernes indhold og karakter hos alle embedsmænd, men også at de ledende embedsmænd har et særligt ansvar, når det gælder sikringen af, at denne afvejning foregår på et gennemtænkt grundlag. Boks 8.4 sammenfatter således nogle af de spørgsmål, som normerne i deres hidtidige udformning giver anledning til, og som udvalget ønsker at sætte fokus på.

Boks 8.4. Tidssvarende normer?

- Er der inden for lovgivningens rammer en tilstrækkelig åben kultur om forvaltningens virksomhed, først og fremmest i forhold til medierne?
- Er ledelses- og ansvarsforholdene i forvaltningen i tilstrækkelig grad tydeliggjort, når det gælder efterlevelsen af normerne for korrekt embedsmandsadfærd?
- Fejl kan aldrig undgås, men er der i forvaltningen i tilstrækkelig grad åbenhed om begærede fejl, det være sig i forhold til den politiske ledelse, i forhold til andre politiske institutioner samt i forhold til offentligheden?
- Det gældende normsæt er i høj grad møntet på den klassiske myndighedsudøvelse og sagsbehandlende forvaltning, men er der behov for at formulere normer, der tydeliggør det moderne embedsværks effektivitets- og udviklingsforpligtelse?

Normernes oprindelse og logik

Normer er ofte uskrevne principper, som indeholder anvisninger på, hvordan man bør handle i en given sammenhæng. Normerne for korrekt embedsmandsadfærd er på det punkt anderledes, idet de er velbeskrevne. De er ikke nedfældet i lovgivning. Alligevel er der ingen tvivl om deres eksistens. Grundlaget for gennemgangen af normerne ovenfor var be-

tænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens embedsmænd. Betænkningen er imidlertid blot én af en stribe betænkninger og redegørelser, som tilsammen har behandlet emnet og hver for sig leveret deres bidrag til, at der eksisterer et sæt af skrevne normer for, hvordan den korrekte embedsmand bør opføre sig, når han eller hun rådgiver forvaltningens politiske ledelse eller på anden måde yder bistand til dem.

Betænkning nr. 1443/2004 ligger i forlængelse af betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd og forud for betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn. Der er her tale om betænkninger afgivet af ministerielle udvalg. En redegørelse udarbejdet af Justitsministeriet, R 2 af 4. oktober 2001, har ligeledes grundigt behandlet problemstillingen. Denne redegørelse indgik som en væsentlig del af grundlaget for beskrivelsen af normerne i betænkning nr. 1443/2004.

Herudover afgav en arbejdsgruppe nedsat af Djøf (Nordskovudvalget) i 1993 en betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. Tilsvarende afgav en arbejdsgruppe nedsat af Nordisk Administrativt Forbund ligeledes i 1993 en rapport med normer for god embedsmandsafærd, og det er ovenfor nævnt, at de kommunale chefforeninger også i 1993 offentliggjorde et debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Hertil kommer en betydelig litteratur om emnet.

De mange betænkninger og rapporter mv. er blevet til på forskellige tidspunkter, i varierende situationer og regi. De udtrykker tilsammen et grundlæggende overensstemmende sæt af normer for, hvordan den korrekte embedsmand bør varetage den politiske rådgivningsopgave. Mere præcist indeholder de en anvisning på de rammer, der gælder for den balancegang, embedsmændene skal mestre, når de betjener den politiske ledelse med politisk rådgivning og bistand.

Normerne kan som nævnt ses som en udmøntning af nogle grundlæggende principper for forholdet mellem politikere og embedsmænd i en demokratisk retsstat. Der er imidlertid væsentligt mere i det. For normernes præcise og i et vist omfang operative indhold er blevet til i en politisk proces, hvor dels Folketinget, dels kredse i embedsmandsmiljøet har reageret på situationer, hvor spørgsmålet har været rejst, om hvorvidt:

1. embedsmænds adfærd i en given situation var korrekt,
2. regeringens og ministres brug af embedsværket, ligeledes i en given situation, var acceptabel.

Det eksisterende normsæt er med andre ord blevet nedfældet som politiske og administrative reaktioner på konkrete situationer, hvor der har været rettet kritisk søgelys på embedsværkets rolle i den politiske proces.

Det er anderledes i kommunerne. Der har man ikke, sandsynligvis fordi der ikke er parlamentarisme, fordi der er en høj grad af politisk konsensus mellem partierne i kommunalbestyrelser og regionsråd (amtsråd), og måske fordi der ikke er den samme kritiske medieopmærksomhed på politiker-embedsmændsrelationen, haft tilsvarende debatter. Alligevel har problemet været drøftet af de kommunale chefforeninger under henvisning til dels statslige sager som tamilsagen og AMBI-sagen, dels til »det stigende antal kommunale chefer, der i de senere år er blevet afskediget på grund af »samarbejdsproblemer« med kommunalbestyrelsen.«⁶⁰

Boks 8.5 sammenfatter den politiske baggrund for beskrivelsen af normerne for korrekt adfærd for ministeriernes embedsmænd, når det gælder politisk rådgivning og bistand. Som oversigten viser, har anledningen til iværksættelse af udredningsarbejder i det ene eller andet regi altid været meget specifik. Udredningerne har ikke desto mindre ført til en bredere behandling af rådgivnings- og bistandsproblemstillingen.

Boks 8.5. Normernes politiske oprindelse

Partipolitisk neutralitet: Kommunalvalgkampen 1978

Forespørgselsdebat i Folketinget om regeringens rekvirering af informationsmateriale i ministerierne til brug for ministrenes deltagelse i kommunalvalgkampen.

Statsministeren medgiver, at regeringen har begået en fejl, idet »det ikke har været regeringens hensigt ... at inddrage centraladministrationens embedsmænd direkte i den kommunale valgkamp.«⁶¹

Embedsmænds pligt ved modtagelse af ulovlige ordrer: Tamilsagen 1993

En dommerundersøgelse fastslår, at embedsmænd har svigtet deres forpligtelse til at gøre indsigelse over for ministeren forud for en klart ulovlig afgørelse.

Djøf nedsætter en fagligt etisk arbejdsgruppe (Nordskov-udvalget), der fastslår embedsmandens pligt til at sige fra over for en »klart ulovlig« eller »sikkert ulovlig« ordre.

Partipolitisk neutralitet og embedsværkets faglighed: Ansættelse af særlige rådgivere 1997

SF fremsætter et beslutningsforslag i Folketinget, der forpligter regeringen til iværksættelse af et udredningsarbejde »vedrørende ændringer i embedsmændenes rolle i den offentlige forvaltning.«

Regeringen indgik aftale med partierne om nedsættelse af et udvalg om forholdet mellem minister og embedsmænd. Udvalgets betænkning (betænkning nr. 1354/1998) 1) instituerede stillingen som særlig rådgiver, og 2) behandlede generelt udviklingen i embedsmændenes politiske rådgivning og normerne herfor. Udvalgets anbefalinger blev tiltrådt af regeringen efter forelæggelse for partierne.

Partipolitisk neutralitet og faglighed: Udarbejdelsen af informationsmateriale forud for folkeafstemningen om euroen i 2000

Forespørgselsdebat nr. F 20 af 21. november 2000 om »grænsen ... for ministres brug af statens penge og embedsmænd til fremme og markedsføring af bestemte politiske temaer og budskaber.«

Et flertal uden om regeringen konstaterede i en vedtagelse (V 38), at der var sket en forøgelse af embedsværkets medvirken i partipolitiske aktiviteter, som var undergravende for embedsværkets troværdighed.

Vedtagelsen førte til udarbejdelse af Justitsministeriets redegørelse (R 2) om visse spørgsmål om embedsmænds rådgivning og bistand, som mere generelt gennemgik regler og normer for embedsværkets rådgivning og bistand.

Partipolitisk neutralitet og faglighed: Anvendelse af særlige rådgivere 2002

Forespørgselsdebat nr. F 9 af 16. januar 2002: »Er den nuværende regering enig i den opfattelse af embedsmænds rådgivning og bistand til regering og ministre, som fremgik af ... R 2, og hvordan opfatter regeringen de særlige rådgiveres bistand og rådgivning, når de optræder som presserådgivere og spindoktorer ...?«

Den efterfølgende vedtagelse (V 36) pålagde regeringen at nedsætte et sagkyndigt udvalg. Udvalget gennemgik alle sider af normerne, præciserede reglerne for ansættelse og anvendelse af særlige rådgivere samt gennemgik og vurderede de gældende regler for samspillet med medierne.

Udvalgets anbefalinger i betænkning nr. 1443/2004 blev tiltrådt af regeringen efter forelæggelse for partierne.

Serviceeftersyn af ordningen med særlige rådgivere: Debatten om særlige rådgiveres virksomhed i perioden op til valget i 2011

Der har løbende været stor opmærksomhed omkring de særlige rådgivere. Den var særlig stærk i perioden op til valget i 2011. Folketinget vedtog på baggrund af forespørgsel nr. F 10 af 13. december 2011 en vedtagelse (V 11), som fastslog behovet for »at et sag-

kyndigt udvalg ser på de eksisterende regler, herunder på muligheden for, at regeringens ministre i fremtiden i højere grad serviceres af fastansatte i ministerierne.«

Betænkning nr. 1537/2013 konkluderede, at der med enkelte mindre justeringer ikke var behov for at ændre retningslinjerne for anvendelse af særlige rådgivere, og at deres opgaver ikke hensigtsmæssigt lod sig varetage af faste embedsmænd.

Udvalgets konklusioner blev tiltrådt af regeringen og forelagt for Folketingets partier.

Oversigten i boks 8.5 viser, hvordan Folketinget gennem spørgsmål, forespørgsler, beslutningsforslag og vedtagelser kritisk har fulgt skiftende regeringers træk på bistand og rådgivning fra det faste embedsværk over en lang periode. Den viser også, hvordan Folketinget på tilsvarende måde kritisk har fulgt udviklingen af særlige rådgivere ansat af og knyttet til de enkelte ministre og deres virksomhed i forhold til regeringen og ministrene samt deres indpasning i den ministerielle organisation.

Oversigten viser samtidig, at Folketinget har fungeret som dagsorden-sætter i disse kritiske debatter, idet man siden 1990'erne har foranlediget nedsættelsen af en række sagkyndige udvalg, som har analyseret problemstillingen og givet forslag til præcisering af normer og regler på området. Endelig viser oversigten, at anbefalingen fra de officielle udvalg har været ikke at lovgive om emnet.⁶² Man har i stedet med varierende udførelighed beskrevet de normer og spilleregler, som successive udvalg har ment burde gælde på området. Anbefalingerne er så af den regering, som modtog redegørelsen, blevet forelagt for Folketingets partier. De har i alle tilfælde tilsluttet sig dem.

Forholdet er således, at der eksisterer et normsæt eller et sæt af spille-regler, som definerer regeringens trækningsret på det faste embedsværk, og som med tiden også regulerer regeringens ansættelse og anvendelse af særlige rådgivere tilknyttet de enkelte ministre. Kernen i normerne er en afbalancering af regeringens og ministrenes legitime krav på lydhør politisk rådgivning og bistand over for først og fremmest kravet om lovmæssig forvaltning og hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet. Disse begrænsninger er imidlertid i praksis nøje koblet sammen med andre krav til embedsværket. Det drejer sig om kravene til embedsmændenes faglighed, der lader sig udnytte på en måde, som krænker neutralitetsnormen. Det drejer sig endvidere om ministrenes og embedsmændenes sandhedsforpligtelse i forhold til især Folketinget; den bliver krænket,

hvis embedsmændene i deres rådgivning og bistand til ministrene, f.eks. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål, ikke respekterer såvel lovligheds- som sandhedspligten.

Forventninger og normer

På denne baggrund er konklusionen, at der gennem et samspil mellem Folketinget – i praksis et enigt folketing – og en række sagkyndige udvalg nedsat af regeringen og bestående af embedsmænd, organisationsrepræsentanter og forskere er udviklet et finmasket normsæt. I kraft af dets oprindelse nyder det betydelig politisk-demokratisk legitimitet. Normerne markerer således en grænse for, hvor langt en regering og dens ministre kan gå uden at risikere parlamentarisk kritik. Normerne præciserer for embedsmændene deres forpligtelse til under lydørheds- og loyalitetsforpligtelsen at yde en vidtgående politisk rådgivning og bistand, som de hele tiden skal udøve inden for rammerne af kravene om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet. Normerne sætter således også en grænse for, hvordan en embedsmand kan handle uden at gøre sig sårbar over for kritik og i sidste instans uden at foretage en tjenstlig forømmelse.

Normernes tilblivelse, aktuelle indhold og reguleringsmæssige funktion understreger deres komplekse og dynamiske karakter. De er i lighed med andre sociale og kulturelle normer udtryk for vurderinger af, hvordan bestemte individer eller organisatoriske enheder bør handle i givne sammenhænge. I dette tilfælde, hvor normerne regulerer sider af samspillet mellem politikere og embedsmænd i den offentlige forvaltning, er der tale om normer, som i et vist omfang har en sådan retlig status, at de antager karakter af retlige krav eller pligter, der fremstår som juridisk bindende. Det sikrer imidlertid ikke en udtømmende beskrivelse af det normregulerede område. For andre af normerne er udtryk for de generelle forventninger, der fra politikerne er udtrykt med hensyn til deres krav til karakteren og indholdet af den rådgivning og bistand, som de modtager fra embedsværket.

Endelig forholder det sig sådan, at normerne også afspejler forestillinger i embedsværket om, hvad forudsætningerne for den fortsatte opretholdelse af et meritembedsværk er; det vil konkret sige, at embedsmændene i deres rådgivning og bistand til politikerne må balancere mellem hensynet til udstrakt lydørhed over for politikerne og hensynet til ikke

at kompromittere meritembedsværkets integritet på en sådan måde, at en regering af en anden partifarve ikke vil have tillid til det og derfor udskifte i hvert fald en del af dets embedsmænd.

Normernes kompleksitet og deres kombination af retlige, politiske og organisatoriske forskrifter for embedsmændenes adfærd, når de optræder som politiske rådgivere, har konsekvenser for anvendelsen af dem. I det omfang de har karakter af retlige krav og pligter, begrænser de pligten til at være politisk lydør og at følge ordrer. I det omfang de har karakter af politiske og organisatoriske normer for, hvordan embedsmanden i den konkrete rådgivningssituation skal opføre sig, lægger de op til en afvejning af, hvad der er politisk nødvendigt og hensigtsmæssigt set fra et embedsmandsperspektiv.

Uanset om der er tale om normer med et retligt eller med et politisk og organisatorisk indhold, kan normerne være vanskelige at anvende. Det gælder så meget mere, som der kan være en konflikt mellem dem, som skaber dilemmaer, som den enkelte embedsmand skal løse inden for rammerne af den hierarkiske organisation, som forvaltningen udgør. Så vanskeligt det end kan være, er det væsentligt at understrege, at normernes eksistens alt i alt bidrager til at sikre et gnidningsfrit samspil mellem politikere og embedsmænd.

Normerne er altså, som det er pointeret ovenfor, nok en udmøntning af grundlæggende demokratisk-retsstatslige idéer, men de er samtidig forankret i den politiske magtfordeling. Det betyder, at det ikke er risikofrit for hverken regeringen eller embedsværket at strække normerne så langt, at det af et politisk flertal bliver tolket som en overtrædelse. Regeringen risikerer kritik og som konsekvens heraf politiske restriktioner på dens adgang til bistand og rådgivning. Embedsværket risikerer – også i tilfælde, hvor det ikke kan anses for en tjenesteforseelse – at sætte sin troværdighed over styr.

Grænser for lydørhed

Embedsværkets troværdighed har to sider. Begge er kommet frem i den debat, som har fundet sted om politiker-embedsmandsrelationen, i hvert fald siden 1970'erne. To synspunkter har her stået over for hinanden.

Det ene er, at embedsmændene er nødsaget til at strække sig langt over for den siddende regerings og dens ministres ønsker om en integreret politisk rådgivning, der omfatter såvel politikens indhold som dens

politisk-taktiske aspekter. Gør de ikke det, risikerer de, at ledende stillinger, som hidtil har været besat med embedsmænd fra det faste embedsværk, bliver erstattet af politiske embedsmænd, der kommer og går med regeringen og dens ministre. Denne logik kan forklare den meget vidtgående rådgivning, som danske embedsmænd yder regeringen og ministrene. Enkelt formuleret kan man fastslå, at et embedsværk baseret på faste embedsmænd og ansættelse og forfremmelse efter faglige kvalifikationer forudsætter embedsværkets leveringsdygtighed i brugbar politisk rådgivning. Den kan også forklare, hvorfor rådgivningens omfang og intensitet formentlig er udvidet over tid.

Det andet synspunkt er, at embedsmændene kan gå så langt i deres imødekommelse af kravet om politisk rådgivning og bistand, at de mister deres troværdighed som medarbejdere for en senere regering eller minister af en anden partifarve. Bliver rådgivningen *for* imødekommende, kan det ses som en svækkelse af den neutrale, underforstået saglige, rådgivning med den konsekvens, at fordelen ved at have et meritbaseret embedsværk fortoner sig.

Det er ikke noget specifikt dansk problem, og den amerikanske litteratur om forholdet mellem politikere og embedsmænd opererer meget sigende med en sondring mellem lydhør kompetence, »responsive competence«, og neutral kompetence, »neutral competence«. ⁶³ Det handler i høj grad om, hvad man har betegnet som embedsværkets genanvendelighed efter regerings- og ministerskifter. Normerne afbalancerer disse hensyn over for hinanden inden for rammer, der er genstand for parlamentarisk overvågning. Boks 8.6 gengiver i uddrag den efter udvalgets opfattelse præcise sammenfatning af disse hensyn i betænkning nr. 1443/2004.

Boks 8.6. Grundlæggende hensyn bag grænserne for embedsværkets bistand til regeringen og ministrene

»*For det første* er det hensynet til, at ministerstyret kan fungere. Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet ...

Embedsmændene er bl.a. ansat for at bistå den politiske ledelse, og der sker ikke udskiftninger i det almindelige embedssystem i forbindelse med regeringsændringer og ministerskifter. For at ministeren kan opfylde de krav, der stilles – og dermed for, at ministerstyret kan fungere – er det nødvendigt, at skiftende ministre kan påregne at modtage loyal bistand til brug for udførelsen af alle deres opgaver, herunder gennemførelsen af regeringens politik.

For det andet bør politiske beslutninger, som ministeren deltager i, hvile på et solidt fagligt grundlag. Det er således afgørende, at der er det nødvendige og relevante overblik over f.eks. den pågældende sags faktiske omstændigheder, over den pågældende beslutnings overensstemmelse med relevante retsregler og over de økonomiske og administrative konsekvenser mv. af beslutningen.

For det tredje er der hensynet til embedsværkets partipolitiske neutralitet, integritet og troværdighed. ... Tillid til centraladministrationens troværdighed og partipolitiske neutralitet er ... en betingelse for, at forskellige regeringer kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

De regler og normer, der gælder for embedsværkets bistand til regeringen og dens ministre, kan siges at bygge på en balance mellem de anførte hensyn.«

(Betænkning nr. 1443/2004, s. 138-139)

Den foreløbige konklusion er hermed, at normerne for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og ministrene ikke bare afspejler et grundlæggende demokratisk-retsstatsligt værdisæt tilpasset parlamentarisme og ministerstyre. Det er også forankret i samspillet mellem regeringers og ministres legitime efterspørgsel efter rådgivning og bistand, Folketingets parlamentariske overvågning af dette politiske træk på embedsværket og embedsværkets karrieremotiverede interesse i at opretholde det faste embedsværk.

Spørgsmålet er, i hvilket omfang en sådan kompleks regulering sikrer en effektiv efterlevelse af normerne. Denne problemstilling er genstand for nærmere behandling i de to følgende afsnit. Næste afsnit ser i forlængelse

af kapitel 4 nærmere på konklusioner og erfaringer fra de »sager«, der i de foregående årtier har været genstand for særskilte undersøgelser.

Næste afsnit rapporterer en undersøgelse, som udvalget har gennemført, af embedsmænds kendskab til og tolkning af normerne for korrekt embedsmandsadfærd. Udvalget har endelig gennemført godt 130 interview med bl.a. politikere, herunder tidligere og nuværende ministre og embedsmænd. I interviewene er problemstillingen om normernes udvikling og efterlevelse belyst. Vigtige pointer fra interviewene er indsat som citater i teksten.

Normerne i lyset af undersøgelsespraksis

De særskilte undersøgelser, der siden 1980 i forskelligt regi er gennemført i sager, hvis forløb har givet anledning til politisk kritik, har som nævnt haft normerne for korrekt embedsmandsadfærd som en del af deres referenceramme. De har hermed også indirekte bidraget til udviklingen af normerne. Et væsentligt eksempel herpå er normen om, at embedsmænd har pligt til at sige fra, hvis de modtager en ordre, som er klart ulovlig. Den blev formuleret i beretningen fra dommerundersøgelsen i tamilsagen.⁶⁴ Efterfølgende har andre beretninger, senest Statsløsekommissionens beretning, gentaget princippet om embedsmændenes pligt til at advare ministeren om mulige ulovligheder, også selv om de mente, at denne vidste det, og pligten til at orientere ministeren om oplysninger, som, de måtte formode, var af stor betydning for ministeren. Embedsmænd må altså hverken lyve eller vildlede, og det er deres pligt at oplyse ministeren om alt, de skønner relevant for den politiske forvaltningschef.

Man kan imidlertid også vende problemstillingen om og spørge, i hvilket omfang de særskilte undersøgelser belyser spørgsmålet om normernes efterlevelse i praksis. Udvalgets vurdering heraf er baseret på oversigten over undersøgelserne, der dannede grundlag for analysen i kapitel 4. Da normerne beskæftiger sig med embedsmænds rådgivning af ministre, er den første konklusion, at mange af undersøgelserne ikke har beskæftiget sig med denne problemstilling, jf. boks 4.1 ovenfor. De har beskæftiget sig med problemer i det administrative gennemførelsesled, altså på afstand af den politiske ledelse. Det gælder også, selv om undersøgelsen er iværksat, fordi den har påkaldt sig kritisk opmærksom-

hed fra Folketingets og somme tider også den siddende regerings side. Det er mindre end halvdelen af undersøgelserne, som har konkluderet, at der var begået fejl og forsømmelser.

Den debat, der i det seneste par år er foregået om ministrenes og embedsmændenes adfærd, har i betydeligt omfang berørt spørgsmålet om, hvorvidt ministeransvarlighedslovens regler bliver overholdt og måske også, hvorvidt regering og ministre i en videre forstand lever op til de normative krav, som Folketingets institutioner i enighed har givet udtryk for. Det er denne videregående problemstilling, som Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen har taget op i udvalgets beretning nr. 6 af 22. februar 2015.

Udvalgets gennemgang af undersøgelserne har som nævnt vist, at spørgsmålet om en regerings og ministrenes respekt for sandhedspligten, som den kommer til udtryk i ministeransvarlighedsloven, i begrænset omfang (ni af de 58 undersøgelser) har været i centrum for undersøgelserne. Man kan altså konkludere, at den debat, der har været og fortsat pågår om efterlevelsen af sandhedskravet, ikke har været en central problemstilling i undersøgelserne. Det er dog samtidig værd at notere, at det over den lange periode på 35 år kun er få sager, som har været genstand for undersøgelse.

En anden væsentlig problemstilling er, om princippet om lovmæssig forvaltning nyder respekt og bevågenhed, når det drejer sig om sager, hvor regering og ministre har været involveret i beslutningsprocessen og derfor har handlet på baggrund af rådgivning fra embedsværket. Den problemstilling angår nemlig det helt centrale krav til embedsmændene om, at de i deres politiske rådgivning skal respektere gældende ret og er forpligtede til at advare om formodede ulovligheder og i forlængelse heraf skal sige fra over for minister og regering, hvis man er ved at træffe en ulovlig afgørelse, eller hvis embedsmanden fra ministeren modtager en ordre, der vil indebære en klart ulovlig afgørelse, jf. ovenfor i dette kapitel samt kapitel 7.

Problemstillingen kan både opstå, når en minister eller regeringen er involveret i administrativ sagsbehandling, hvor der skal træffes en afgørelse i en konkret sag, og hvor en minister (regeringen) fremsætter et forslag til ny lovgivning i Folketinget. Udvalgets gennemgang af undersø-

gelseerne viser, at spørgsmålet om ulovlig – politisk – ordregivning har været genstand for undersøgelse i tre af de undersøgte sager, og det var som nævnt i kapitel 4 kun i tamilsagen, at undersøgelsen fandt grundlag for at fastslå, at der var afgivet en klart ulovlig ordre.

Udvalgets analyse i kapitel 4 viser endvidere, at forholdet mellem først og fremmest en regerings lovinitiativer og spørgsmålet om den politisk-retlige rækkevidde af Danmarks forpligtelser i henhold til især EU-lovgivningen i enkelte undersøgelser har givet anledning til retligt begrundet kritik.

Hverken faglighedsnormen eller normen om embedsværkets partipolitiske neutralitet har på samme måde været påkaldt i undersøgelserne. Det gør ikke fagligheds- og neutralitetsnormerne irrelevante. Forholdet er snarere, at rigtig mange undersøgelser er gennemført efter en procedure, hvor retlige eller retligt formulerede problemer er genstand for undersøgelse, og hvor det derfor har været jurister – dommere, advokater og juridiske professorer – der har forestået undersøgelserne.

For andre sager gælder, at de i højere grad har beskæftiget sig med forsvarligheds- og hensigtsmæssighedsspørgsmål. Som eksempel kan nævnes det såkaldte Bernstein-udvalgs undersøgelse af de økonomiske forhold i DSB i 1993/1994. Her var det fagligheden, der var i centrum for undersøgelsen. Det samme har i et eller andet omfang også været tilfældet i andre undersøgelser. Det gælder f.eks. en kommissionsdomstols undersøgelse af den såkaldte postskandalesag. Kommissionsdomstolen, der bestod af en højesteretsdommer, en tidligere departementschef og en professor i økonomi, fandt nok, at der var begået alvorlige fejl og forsømmelser, også i forhold til den politiske rådgivning. Den konkluderede dog, at der ikke var grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende, hvad der har fået højesteretsdommer Jens Peter Christensen til at fastslå:

»Som helhed synes kommissionsdomstolen at have været ganske langmodig i sin vurdering af, om der kunne være grundlag for disciplinærfølgning mod embedsmændene. Essensen i domstolens vurdering af dette spørgsmål synes at have været, at udygtighed, hvis den er tilstrækkeligt kvalificeret, nok kan betegnes som en fejl og en forsømmelse, men at udygtighed som altovervejende hovedregel ikke bør give anledning til disciplinærfølgning.«⁶⁵

Neutralitetsnormen har ligeledes en anden status end lovligheds- og sandhedsnormen. Den er, som det er vist ovenfor, baseret på to forhold: For det første samspillet mellem partierne i Folketinget og den til enhver tid siddende regering; og for det andet på embedsværkets udtrykkelige interesse i ikke at bringe sig selv i en situation, hvor dets troværdighed over for partierne uden for regeringen bringes i tvivl, således at de faste embedsmænds genanvendelighed efter et regeringsskifte bliver bragt i fare.

Sammenfattende er konklusionen således, at undersøgelingspraksis i et vist, om end begrænset, omfang har beskæftiget sig med henholdsvis sandhedsplichten og spørgsmålet om afgivelse og efterlevelse af ulovlige ordrer. Praksis har været med til at understrege disse normers væsentlighed. Endelig er konklusionen, at de særskilte undersøgelser, der har været gennemført siden 1980, kun i begrænset omfang har problematiseret efterlevelsen af lovligheds- og sandhedsplichten i embedsværkets politiske rådgivning og i forlængelse heraf i samspillet mellem regering og folketing. Efterlevelsen af fagligheds- og neutralitetskravene er derimod ikke på samme måde afdækket gennem undersøgelingspraksis. Det er væsentligt for udvalget at understrege, at konklusionen alene bygger på det begrænsede antal undersøgelser, som er gennemført siden 1980. Konklusionen siger dermed ikke noget om embedsmændenes generelle kendskab til og deres efterlevelse af normerne for korrekt embedsmandsadfærd i forhold til regeringen og ministrene.

Embedsmændenes efterlevelse af korrekt embedsmandsadfærd

Den første forudsætning for embedsmændenes efterlevelse af normerne er, at de kender dem. Derfor iværksatte udvalget en undersøgelse i et antal ministerier og kommuner. Undersøgelsen, der var en spørgeskemaundersøgelse, var rettet mod sagsbehandlere og chefer på mellemniveauet i ministerier, styrelser og kommunale forvaltninger. Undersøgelsens tilrettelæggelse er beskrevet i boks 8.7.

Boks 8.7. Udvalgets spørgeskemaundersøgelse

Formål: Kortlægning af embedsmændenes kendskab til og deres individuelle tolkning af normerne for korrekt embedsmandsadfærd, når de blev stillet i en situation, der involverede dem i rådgivning af ministeren, og hvor de skulle afveje lydørhedskravet over for lovligheds-, sandheds- og faglighedskravet.

Tilrettelæggelse: Undersøgelsen omfattede både centraladministrationen og den kommunale forvaltning. Den omfattede embedsmænd på sagsbehandler- og mellemlederniveau i seks ministerier og seks kommuner. For den kommunale del af undersøgelsen henvises til kapitel 9.

De seks ministerier var Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Fødevareministeriet, Miljøministeriet, Socialministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. I de udvalgte ministerier omfattede den både ministeriernes departementer og deres styrelser. Alene styrelser med opgaver, der i større omfang er relevante i forhold til den politiske rådgivning af ministeren, har været inddraget i undersøgelsen.

Betingelser: Alle besvarelser er anonyme, og analysen rapporterer ikke resultater for de enkelte arbejdspladser.

Stikprøve og svarprocenter: Stikprøven omfattede i alt 3795 embedsmænd fra sagsbehandlerniveau til og med kontorchefniveau. Den overordnede svarprocent var 68,8 pct.

Dette kapitel analyserer alene data fra den ministerielle del af undersøgelsen. Data fra undersøgelsen i kommunerne er analyseret i kapitel 9.

Kendskabet til normerne involverer tre spørgsmål:

- Det første er, om embedsmændene har kendskab til normerne for korrekt embedsmandsadfærd. For en ting er, at de antages at udgøre en væsentlig del af værdigrundlaget for forvaltningen i en demokratisk retsstat og i en dansk sammenhæng udtrykkeligt er beskrevet og udviklet i en række betænkninger og redegørelser. En anden ting er, om normerne og ræsonnementerne bag dem virkelig gennemsyrrer den offentlige forvaltnings vidtforgrenede net af myndigheder og deres embedsmandsstabe.
- Det næste spørgsmål er, hvordan de enkelte embedsmænd oplever og anvender normerne, når de i en konkret sammenhæng står over for problemer, hvor de skal vurdere, hvornår hensynet til lydørheden over for den politiske ledelse må vige for de begrænsninger, som kravene om lovlighed, faglighed og sandhed lægger på friheden til enten

at forfølge et hvilket som helst mål eller at gøre det med henvisning til et hvilket som helst argument eller en hvilken som helst information.

- Det tredje spørgsmål tager udgangspunkt i, at embedsmænd sjældent handler alene. De indgår altid i en større og specialiseret organisation, hvor der er et klart og entydigt ledelseshierarki. De embedsmænd, der arbejder som sagsbehandlere (fuldmægtige, konsulenter mv.) og som mellemledere (kontorchefer mv.), er sjældent selv i en situation, hvor de direkte har ansvaret for ministerrådgivningen.

Vi ved fra analysen i kapitel 7, at det i udpræget grad er departementscheferne, der giver og formidler rådgivning til ministrene og regeringen. Men embedsmændene på de niveauer, der indgik i spørgeskemaundersøgelsen, indgår i en fødekæde, hvor de i meget høj grad bidrager til forberedelsen af den politiske rådgivning. I mere simple sager, som ender med en ministerforelæggelse, er det dem, der forbereder indstillingerne; i mere komplekse og tungere sager, f.eks. forberedelse af ny lovgivning eller politiske forhandlinger, vil der være tale om et længerevarende forløb, som involverer bidrag fra mange embedsmænd og et samspil med chefer på flere niveauer. Det er endelig arbejdsgange, som kan involvere embedsmænd i både ministeriernes departementer og styrelser. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang det ministerielle hierarki er i spil, når det gælder fortolkning og anvendelse af normerne for korrekt embedsmandsadfærd.

Kendskabet til normerne for korrekt embedsmandsadfærd

- Kun 17 pct. af de embedsmænd, der har besvaret udvalgets spørgsmål, oplyser, at de kender normerne for rådgivning og bistand, og at normerne som oftest giver dem tilstrækkelig vejledning, når de står i en situation, der rummer et handlingsdilemma med hensyn til, hvordan de skal afgrænse hensynet til den politiske lydhørhed over for de begrænsninger, som lovligheds-, fagligheds- og sandhedspilgten lægger på den ubegrænsede lydhørhed over for ministerens udtrykkelige eller forventede ønsker.
- 83 pct. af embedsmændene forlader sig på rådføring med deres nærmeste chef. Det administrative hierarki sætter således rammen omkring embedsmændenes håndtering af sager, som sætter dem i et svært dilemma, og som de ikke føler, at de kan stå alene med.

Det fremgår af tabel 8.1, som viser svarfordelingen. Nedenstående analyse af svarene bygger på den regressionsanalyse, der er rapporteret som tabelbilag 8.1 i rapportens bilag 9.

Der er en betydelig variation i embedsmændenes svar. Hvor nogle typer af embedsmænd oplever at kunne håndtere de vanskelige afvejninger selv, er andre langt mere tilbøjelige til at søge støtte og vejledning hos deres umiddelbart overordnede. Der er først og fremmest en skillelinje, som følger embedsmændenes uddannelsesbaggrund. På den ene side er der embedsmænd med de traditionelle generalistuddannelser som jurist, økonom og politolog. På den anden side er der embedsmænd med først og fremmest specialistuddannelser (biologer, ingeniører, dyrlæger, læger mv.).

Resultaterne fra den statistiske analyse (regressionsanalyse), hvor en juridisk uddannelse udgør sammenligningsgruppen i forhold til embedsmænd med andre uddannelser, viser, at der ikke er statistisk signifikante forskelle mellem jurister og henholdsvis økonomer og politologer. Samtidig viser analysen, at embedsmænd med andre uddannelser, først og fremmest specialistuddannelserne, er væsentligt mere tilbøjelige til at rådføre sig med deres chefer, når de støder på de dilemmaer, som normerne for korrekt embedsmandsafærd definerer for dem. Der er tilmed tale om stærkt signifikante forskelle.

Den klare sondring mellem embedsmænd med generalistuddannelser og embedsmænd med specialistuddannelser bliver yderligere understreget af, at den samme, signifikante forskel alt andet lige eksisterer mellem departementernes embedsmænd og de embedsmænd, der arbejder i styrelserne. Departementernes embedsmænd er i højere grad selvberørende på dette punkt; embedsmændene i styrelserne er uanset uddannelse mere tilbøjelige til at konsultere chefen i svære dilemmasituationer.

Forskellen går igen for andre variabler og er i lyset af ovenstående ikke overraskende. Chefer og embedsmænd med længere anciennitet i centraladministrationen angiver i højere grad selv at have det fornødne kendskab til normerne end embedsmænd, der ikke har ledelsesansvar, og som har kortere anciennitet. Der er endelig en lille, men signifikant forskel mellem kvindelige og mandlige embedsmænd; de sidste angiver i højere grad selv at kunne håndtere svære dilemmaer i sagsbehandlingen.

Tablet 8.1. Ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer. Svarfordelinger*

Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i?	Svarfordeling
Jeg kender normerne for embedsværkets rådgivning og bistand, og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til	17,3
Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og vi sparrer om, hvilke løsninger der kan bringes i anvendelse	82,7
N (antal svar)	2375

* I tabelbilag 8.1 i rapportens bilag 9 er den fulde tabel med en regressionsanalyse af svarene gengivet.

Konklusionen er altså, at embedsmændene i mindre omfang forlader sig på deres egen tolkning af normerne og deres implikationer. De støtter sig i stedet til deres umiddelbare chefer inden for det ministerielle hierarki.

Effekten heraf bliver endnu klarere, når man ser, hvordan embedsmænd igennem deres samfundsvidenskabelige uddannelser og funktioner som generalister i højere grad ser sig i stand til selv at fortolke og anvende normerne. På tilsvarende vis fungerer departementerne i overensstemmelse med rationalet for sondringen mellem departement og styrelser som sekretariater for ministrene i høj grad som de organisatoriske filtre, som sager og indstillinger passerer på vej til departementschefen, der fungerer som ministerens tætte sparringspartner.

Den hierarkiske filtrering af den politiske rådgivning siger ikke noget om, hvordan normerne bliver fortolket, og hvordan de bliver »administreret« i praksis. Da normerne som nævnt beskæftiger sig med svære dilemmasituationer, hvor hver for sig legitime hensyn er i konflikt med hinanden og derfor skal afvejes over for hinanden i en konkret rådgivningssituation, er der to muligheder. Den ene mulighed er, at hierarkiet med dets chefer, departementer og generalister konsekvent trækker rådgivningen i retning af en vidtgående politisk lydighed, også i situationer hvor den går videre end lovligheds-, fagligheds- og sandhedskravene tilsiger. Den anden mulighed er, at hierarkiet i kraft af den indbyggede erfaring og mere dybtgående indsigt i den politisk-administrative beslutningsproces tilskynder til moderation, hvis presset for politisk lydighed

risikerer at skabe konflikt i forhold til de mere restriktive embedsmands- pligter.

Analysen i næste afsnit giver grundlag for at efterprøve disse hypoteser.

Embedsmændenes opfattelse af normerne

De særskilte undersøgelser, der er behandlet i kapitel 4, giver som nævnt et vist grundlag for at vurdere både embedsmændenes efterlevelse af normerne og undersøgelsernes bidrag til udvikling og håndhævelse af normerne. Det er imidlertid et begrænset materiale, som ikke i sig selv siger noget om, i hvilket omfang embedsmændene i det daglige efterlever normerne, når de på den ene eller anden måde medvirker til minister- rådgivning og -bistand. For at råde bod på denne mangel, har udvalget derfor i spørgeskemaundersøgelsen søgt at belyse efterlevelsen blandt embedsmænd i ministerierne.

Metodisk ville det være vanskeligt ved hjælp af spørgeskemaer sikkert at kortlægge embedsmændenes faktiske adfærd i rådgivningssituationen. Man skulle her enten forlade sig på grundige casestudier baseret på f.eks. dybtgående interview eller på omfattende aktstudier. Begge metoder ville være meget ressourcekrævende. Samtidig ville indsigt fra casestudierne være svære at generalisere, og indsigt fra aktstudier ville lide under den begrænsning, at man ikke med sikkerhed kan gå ud fra, at alle aspekter af rådgivningen er dækket af sagsakterne.

Udvalget har i stedet valgt en anden metode og gennemført en såkaldt vignetundersøgelse. Metoden er nærmere beskrevet i boks 8.8.

Boks 8.8. Vignetmetoden

Vignetter er korte hypotetiske beskrivelser af tilstræbt virkelighedstro handlingssituationer, hvor svarpersonen bliver bedt om at angive, hvordan han/hun vil handle i situationen.

Vignetter er i politologisk og sociologisk analyse brugt til at afdække normative forestillinger i professionelle grupper såsom sagsbehandlere, socialarbejdere og behandlere. De har også været anvendt i en sammenlignende analyse af normerne for kommunaldirektørers politiske rådgivning i forskellige lande.

Om metoden henvises f.eks. til:

Janet Finch: The Vignette Technique in Survey Research. *Sociology*, 21, 1, 1987, s. 105-114.

Gitte Sommer Harrits m.fl.: Indsamling af interviewdata, i Lotte Bøgh Andersen m.fl. (red.): *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels forlag, 2010, s. 156-157.

Poul Erik Mouritzen og James H. Svava: *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002, s. 136-170.

Brian J. Taylor: Factorial Surveys: Using Vignettes to Study Professional Judgement. *British Journal of Social Work*, 36, 7, 2006, s. 1187-1207.

Vignetmetoden er udviklet og anvendt i undersøgelser, hvor det har drejet sig om at identificere normative forestillinger hos velafgrænsede grupper af såkaldte professionelle. Problemstillingen er her den samme. Normerne for korrekt embedsmandsadfærd indeholder værdibaserede forskrifter for, hvordan embedsmænd i den danske forvaltning skal eller bør optræde i kritiske og dilemmaprægede situationer. De står her over for et spørgsmål om, hvornår kravet om politisk lydhørhed må vige for kravene om, at embedsmændene i deres politiske rådgivning respekterer hensynet til lovlighed, faglighed og sandhed. Noget andet er, at hverken hensynet til lovmæssigheden, fagligheden eller sandheden altid udgør en skarpt defineret begrænsning på, hvad en minister og en regering må og ikke må.

Som grundlag for undersøgelsen har udvalget på denne baggrund formuleret i alt syv vignetter. De beskriver hypotetiske situationer, hvor de forskellige normer trækker i hver sin retning. Der er i alle tilfælde tale om dilemmaer, der har en sådan karakter, at man ikke uden videre kan give et entydigt svar. Dilemmaerne er samtidig formuleret på en måde, som gør, at de er anvendelige i alle ministerier og uanset hvilken type af opgaver, de enkelte embedsmænd har.

Det er yderligere sådan, jf. kapitel 9 nedenfor, at de vignetter, som er præsenteret for kommunale embedsmænd, som udgangspunkt er formuleret på en måde, der gør dem sammenlignelige med de vignetter, som ministeriernes embedsmænd blev præsenteret for. Tilsammen sikrer dette mulighederne for at generalisere de mønstre, der måtte være i svarene. Det gælder også, selv om hverken alle ministerier eller alle kommuner var omfattet af undersøgelsen. De syv vignetter er gengivet i boks 8.9.

Boks 8.9. Vignetternes indhold

Lovlighed

V3: Din minister ønsker meget hurtigt at få ændret nogle regler på det område, du arbejder med. Han mener, at det kan klares ved en bekendtgørelse. Din afdeling vurderer, at det kræver en ændring af loven, da der ikke er tilstrækkelig klar hjemmel til at udstede bekendtgørelsen. Ministeren mener imidlertid, at sagen er for lille til at ulejlige Folketinget med og fastholder, at ændringen må kunne foretages i bekendtgørelsesform. Vil du medvirke til det?

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

Faglighed

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

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

Sandhed

V1: Din minister skal over for Folketinget oplyse nogle tal på et centralt velfærdsområde. Ministeren har på et samråd i sidste uge tilkendegivet, at tallet stadig er faldende, men

nu er der netop kommet tal fra seneste kvartal, der viser en uønsket stigning. Din nærmeste chef argumenterer for, at de nye tal er behæftet med usikkerhed, og at I bør afvente yderligere analyser af data fra jeres økonomiske afdeling, inden tallene kan offentliggøres, og at svaret til Folketinget laves med udgangspunkt i tal fra forrige kvartal. Vil du gøre, som din chef ønsker?

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

Lovlighed og sandhed

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

Svarmuligheder for alle vignetter

1. Ja, uden forbehold
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

Der knytter sig to bemærkninger til vignetterne. Den ene er, at de er konstrueret, så de indeholder et reelt dilemma, og at der ikke nødvendigvis er noget absolut rigtigt svar. Den anden er, at de lægger op til en forskellig prioritering af henholdsvis kravet om lydhørhed og de andre krav. Således foreskriver normerne, at embedsmænd skal gøre opmærksom på det, hvis en beslutning savner lovhjemmel. Her viger kravet om lydhørhed. Omvendt ligger det i normerne, at regeringen og ministrene inden for rammerne af gældende ret skal have frie hænder til at udforme et udspil ud fra rent politiske overvejelser. Her er lydhørheden anderledes tungtvejende.

Vignetterne falder i fire grupper, hvor lydhørhedskravet i to af grupperne er stillet over for lovlighedspligten, i andre to over for faglighedspligten og endelig i to over for sandhedspligten. Den syvende vignette kombinerer lovlighedspligten med pligten til sandfærdighed, idet de to

krav vil være tæt forbundne med hinanden. For hver af vignetterne er der fire svarmuligheder, som strækker sig fra ubetinget lydørhed til ubetinget afvisning af at medvirke. Mellemløsningerne er henholdsvis lydørhed efter rådslagning med embedsmandens umiddelbare chef eller lydørhed forudsat en direkte ordre, som forudsætningsvis gives, selv om embedsmanden utvetydigt har advaret sin egen leder om, at lydørhed efter embedsmandens vurdering vil stride mod de pligter, der følger af normerne.

Som det ses, beskæftiger ingen af vignetterne sig med normen for embedsværkets partipolitiske neutralitet. Baggrunden er, som nævnt ovenfor, at denne norm efter udvalgets vurdering for det første er velreguleret gennem den grænse, som Folketingets flertal ved gentagne lejligheder har trukket for regeringens og ministrenes udnyttelse af embedsværket til partipolitiske formål. For det andet har ministrenes ansættelse af egne særlige rådgivere ret effektivt trukket en skarp grænse mellem ministerens opgaver som politisk forvaltningschef og ministerens partirelaterede opgaver. Denne grænsedragning bidrager til, at embedsmændene i vore dage i mindre omfang end tidligere ser sig bragt i situationer, hvor de står over for ønsker om partipolitisk bistand til ministeren.⁶⁶

Hensynet til mulighederne for at generalisere de svarmønstre, som undersøgelsen måtte afdække, har som nævnt gjort, at alle embedsmænd fik forelagt enslydende vignetter. Vignetterne er samtidig ret kortfattede, og der er således en masse information, som ville være til rådighed i en fuldt realistisk rådgivningssituation, men som embedsmændene ikke har til rådighed her. Samtidig vil virkelighedens rådgivning ganske ofte være et led, nogle gange det sidste led, i en længerevarende og mere omfattende sagsbehandling. Vignetterne repræsenterer således en forenkling og stilisering af de dilemmaer, som embedsmændene bliver stillet over for. Metodisk rummer det både svagheder og styrker. Svaghederne er manglen på fuld realisme og den manglende mulighed for at tage hensyn til den konkrete kontekst.

Styrkerne er vignettens entydige fokus på normerne og de dilemmasituationer, som de kan placere embedsmændene i, og i forlængelse heraf muligheden for at tegne et præcist billede af, hvordan ministeriernes embedsmænd generelt oplever normerne, samt endelig af hvordan de oplever samspillet mellem deres normforståelse og embedshierarkiet. Det forhold, at embedsmændene med vignetterne ikke er bedt om at tage stil-

ling til »virkelige sager«, kan selvsagt påvirke svarene. Man kan således forestille sig, at embedsmændene i fuldt realistiske situationer udviser større sikkerhed i deres egen fortolkning af normerne. Omvendt kan man også forestille sig, at den gensidige rådslagning, som vignetten beskriver, i stedet af svarpersonen bliver oplevet som en ordre til at formulere en indstilling på en bestemt måde.

Tabel 8.2 viser et klart mønster i embedsmændenes besvarelse af vignetterne:

Tabel 8.2. Embedsmændenes afvejning af politisk lydhørhed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligterne. Svarfordelinger i procent for vignetterne

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

- For det første er der for hver af vignetterne et dominerende svarmønster, hvor et meget stort flertal af svarpersonerne enten er forholdsvis restriktivt (73 henholdsvis 90 pct. vælger svarmulighed 3 og 4, hvor man siger fra eller retter ind efter ordre og under protest) eller forholdsvis imødekommende i deres lydhørhed over for et formuleret eller oplevet ønske fra ministeren (66-89 pct. vælger svarmulighed 1 og 2, hvor man enten selv eller efter rådslagning med egen chef viser imødekommenhed over for det politiske ønske).
- For det andet er der en iøjnefaldende forskel i embedsmændenes oplevelse af henholdsvis lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten. Embedsmændene er således meget tilbageholdende med at tilsidesætte lovlighedskravet. Det gælder specielt i den situation (V5), hvor afgørelse skal træffes i en konkret sag, og hvor ministeren under henvis-

ning til mediedækningen og opinionen ønsker en afgørelse, men hvor hverken loven eller administrativ praksis tillader det.

Det forholder sig anderledes med tolkning af fagligheds- og sandhedskravene, hvor et stort flertal af embedsmændene er tilbøjelige til at prioritere den politiske lydhørhed. Dette skyldes delvis, at vignetterne er formuleret, så der kan argumenteres for at lægge vægt på lydhørheden, uden at det går ud over pligten til at tale sandt og pligten til at sikre et godt fagligt grundlag. Forskellen kan altså ikke tolkes som udtryk for, at lovligheden i højere grad end de øvrige normer nødvendigvis er styrende for adfærden. Det gælder også i V6, hvor både lovlighedspligten og sandhedspligten er i spil, men hvor vignetten beskriver en situation, der handler om rækkevidden af EU-retlige begrænsninger på lovgivningsmagten.

- For det tredje vil embedsmændene med undtagelse af en enkelt vignette – igen V5 om lovligheden af en konkret afgørelse – i varierende, men generelt meget høj grad forlade sig på rådslagning med deres umiddelbare chef, når de bliver placeret i et dilemma, som de er tvunget til at tage stilling til. Hierarkiet spiller altså en væsentlig rolle for embedsmændene, således som det er beskrevet ovenfor.

Tabel 8.1 viser, at sikkerheden i tolkningen af normerne varierer betydeligt for forskellige typer af embedsmænd, ligesom de i varierende omfang er tilbøjelige til at søge støtte hos deres umiddelbart overordnede, når en sag sætter dem i et dilemma dækket af normerne for korrekt embedsmandsadfærd. Spørgsmålet er nu, om der er den samme variation, når det gælder embedsmændenes fortolkning af normerne stillet over for dilemmaerne i vignette 1-7. Tabel 8.3 rapporterer resultaterne af en regressionsanalyse, hvor embedsmændenes valg for hver enkelt vignette er holdt op imod (regresseret mod) de samme baggrundsvARIABLE som i tabel 8.2.

Der er igen tale om en analyse, der bygger på en alt-andet-ligeantagelse, således at de enkelte koefficienter er beregnet under forudsætning af, at alle andre variable i analysen er holdt konstante. Positive koefficienter indebærer en relativ tilbageholdenhed med hensyn til vægtningen af lydhørheden; negative koefficienter indebærer omvendt en relativt stærkere tilbøjelighed til at imødekomme ministerens politiske ønske. Ved læsning af tabellen er det kun de statistisk signifikante sammenhænge, der er relevante. De angiver styrken af sandsynligheden for, at sam-

menhængen ikke beror på en tilfældighed. Som det fremgår, er der en række koefficienter, hvor sammenhængen er meget sikker, idet sandsynligheden for, at der er tale om et tilfældighedsfund er mindre end 1 pct.

For fuldt ud at vurdere resultaterne af analysen er det dog også nødvendigt at se på koefficienternes størrelse. De var, som det fremgik af analysen i tilknytning til tabel 8.2, generelt ret høje, når det gjaldt embedsmændenes generelle kendskab til normerne. De er omvendt generelt meget lavere, når det gælder embedsmændenes oplevelse og tolkning af de forskellige normer, der er sat i spil i de syv vignetter. Når dilemmasituationen bliver konkret, er den systematiske variation i embedsmændenes fortolkning af normerne således mindre. Det er ensbetydende med, at den usikkerhed, som nogle grupper af embedsmænd giver udtryk for med hensyn til deres eget kendskab til normerne, i nogen grad forsvinder, når de står over for en konkret beslutningssituation, hvor de tilmed arbejder tæt sammen med deres chef.

I analysen af embedsmændenes kendskab til normerne, var der klare og også markante forskelle mellem ministeriernes generalister og specialister. Der er også forskelle mellem de to grupper af embedsmænds fortolkning af normerne, men de uddannelsesbetingede forskelle er nu meget mindre. Det er dog fortsat sådan, at specialister med enten en universitetsuddannelse eller en kortere uddannelse reagerer anderledes end generalisterne. Men hvordan specialisterne reagerer, kommer helt an på det dilemma, de bliver stillet over for.

Når de skal fastlægge, om kravet om lovlighed i de konkrete situationer indebærer en begrænsning i pligten til at være lydør over for ministerens politiske ønsker, er de mere tilbøjelige end generalisterne til at vægte lydørheden. Når specialisterne omvendt skal afveje fagligheds- og sandhedspligten i forhold til lydørhedskravet, er de i deres svar mere tilbøjelige til at vægte disse hensyn frem for lydørheden. Det er dog samtidig væsentligt at bemærke, at der er tale om lave koefficienter. Der er altså ikke store forskelle mellem de to typer af embedsmænds reaktion, når man placerer dem i konkrete dilemmasituationer. Det gælder også, selv om forskellene er systematiske, altså statistisk signifikante.

For seks ud af de syv vignetter gælder, at der er en signifikant forskel på departementale embedsmænds tolkning af normerne sammenlignet med tolkningen hos styrelsernes embedsmænd. Koefficienterne er dog ret

lave, hvilket indebærer, at forskellen ikke er stor. Der er derimod et mønster i den.

Departementernes embedsmænd er således sammenlignet med embedsmænd i styrelserne meget tilbageholdende med at give efter for, hvad der bliver set som et politisk ønske, når en beslutnings lovlighed er i spil.

Tablet 8.3. Embedsmændenes afvejning af lydørhedskravet over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten. Lineær regression

Ikke-standardiserede koefficienter	Lydørhed over for						
	Lovlighed		Faglighed		Sandhed		Lovlighed og sandhed
	V3	V5	V2	V7	V1	V4	
Jura ¹	Referencekategori						
Økonomi	-0,075	0,044	0,116**	0,028	0,011	-0,010	0,128*
Statskundskab	-0,144***	-0,007	0,030	-0,032	0,038	-0,067	-0,023
Anden samfundsvidenskabelig uddannelse	-0,221***	-0,172***	0,039	0,141***	-0,041	0,030	0,037
Anden universitetsuddannelse (ikke-samfundsvidenskabelig)	-0,225***	-0,110**	0,180***	0,238***	0,037	0,125***	0,098**
Anden uddannelse (ikke- universitetsuddannelse)	-0,261***	-0,208***	0,225***	0,283***	0,066	0,152**	0,160*
Departement over for styrelse ²	0,154**	0,118***	-0,116***	-0,149**	0,077**	-0,045	-0,071*
Ikke-leder over for leder ²	-0,150***	-0,117***	0,008	0,129***	0,034	0,008	0,061
Alder	-0,004**	-0,007***	0,001	0,004*	0,002	0,002	-0,001
Anciennitet	0,004*	0,002	-0,005**	-0,011***	0,001	-0,006***	-0,002
Mand over for kvinde ²	-0,049*	0,003	-0,082***	-0,153***	-0,047*	-0,141***	-0,225***
R ²	0,049	0,046	0,039	0,106	0,009	0,039	0,032
Adj. R ²	0,045	0,042	0,035	0,102	0,005	0,035	0,028
N (antal svar)	2210	2179	2294	2178	2295	2209	2169

Note: Fortegnene skal læses således: Koefficienter med et positivt fortegn indebærer, at embedsmænd med det pågældende karakteristikon alt andet lige er mere forsigtige (prioriterer lydørheden lavere) end de embedsmænd, de sammenlignes med. Koefficienter med negativt fortegn indebærer omvendt, at embedsmænd med det pågældende karakteristikon alt andet lige tillægger lovligheds-, fagligheds- og sandhedspligten mindre vægt end de embedsmænd, de sammenlignes med.

Note: Statistisk signifikante værdier er angivet således * = p<0,10; ** = p<0,05; *** = p<0,01

1. Svar fra embedsmænd med andre uddannelser end jura sammenlignes med juristernes svar.

2. Svar fra embedsmænd i departementerne sammenlignes med embedsmænd i styrelserne, svar fra embedsmænd, der ikke har ledelsesfunktioner, sammenlignes med ledere, og svar fra mandlige embedsmænd sammenlignes med kvindelige embedsmænd.

Det kan afspejle, at ministeriernes departementer ofte råder over juridiske enheder og/eller chefjurister, som har stærkere generel ekspertise på det retlige felt end de enkelte ministeriers styrelser; det kan også afspejle, at departementernes embedsmænd i kraft af deres træning og erfaring i højere grad er opmærksomme på, hvad der er på spil, hvis man ser stort på lovlighedskravet. Derimod er departementernes embedsmænd mere afslappede i deres tolkning af faglighedskravet. Det er nærliggende at tolke dette som et udtryk for, at de ser departementerne som ansvarlige for at afveje mange og til tider modstridende informationer og vurderinger over for hinanden, og at det ligger fjernt for embedsmænd med denne opgave at operere med løsninger, der entydigt er fagligt dikterede, jf. kapitel 7. For sandhedsforpligtelsen gælder, at departementernes embedsmænd ikke reagerer meget anderledes end styrelserne. Forskellene er meget små og i et tilfælde tilmed ikke signifikante.

Tabel 8.3 viser også resultaterne for de andre variable, nemlig ikke-ledere over for ledere, anciennitet i centraladministrationen, alder og køn. Sammenhængene er dog i almindelighed svage, om end mandlige embedsmænd er mere tilbøjelige end deres kvindelige kolleger til selvstændigt at give forrang til lydhørheden over for ministerens udtrykkelige eller formentlige ønsker.

Analysen af embedsmændenes kendskab til og fortolkning af normerne for korrekt embedsmandsadfærd er generel. Den har afdækket nogle systematiske træk i embedsmændenes håndtering af normerne og ikke inddraget forskelle mellem ministerierne. Det var, da undersøgelsen blev iværksat, jf. kapitel 1 ovenfor, en forudsætning for ministeriernes medvirken. Det ville også i en undersøgelse, som omfatter bare seks af i alt 19 ministerier, være misvisende at fokusere på forskelle mellem disse ministeriers embedsmænd. Der er imidlertid forskelle mellem ministerierne. De kan være udtryk for, at ministeriernes opgaveporteføljer er forskellige, og at det derfor er ret forskellige problemer, som deres embedsmænd møder i deres politiske rådgivning. De kan tillige være og er sandsynligvis udtryk for, at ministerierne har hver deres særegne organisationskulturer, som bl.a. kommer til udtryk i forskellige holdninger til, hvordan man skal rådgive og bistå ministeren og herunder også, hvordan man bør vægte embedsværkets politiske lydhørhed over for hensynene til lovlighed, faglighed og sandhed.

Tre generelle konklusioner følger af analysen:

- Den første er, at hierarkiet defineret dels som samspillet mellem menige sagsbehandlere og deres chefer på mellemniveau, f.eks. kontorchefer, dels som arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser har betydning for embedsmændenes håndtering af de dilemmaer, som de har taget stilling til. De støtter sig i høj grad til deres umiddelbart foresatte. For at belyse dette nærmere er der foretaget en yderligere regressionsanalyse.⁶⁷ I den er embedsmændenes svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang de rådfører sig med deres chef (jf. tabel 8.1 ovenfor), brugt som kontrolvariabel. Resultatet bekræfter for det første den store betydning, embedsmændenes umiddelbare chefer har som støtter i dilemmasituationer.
- For det andet viser analysen, at embedsmændene i høj grad skelner mellem de forskellige dilemmaer, de bliver sat i. Samspillet mellem medarbejder og chef er således mere betydningsfuldt, når embedsmændene står over for en vurdering af lovligheden over for den politiske lydighed; det gælder, hvad enten man ser på signifikansniveauerne eller på koefficienternes størrelse. Helt det samme gælder, når sandhedspligten i forhold til Folketinget er under vurdering.
- For det tredje styrker rådslagningen med cheferne i disse situationer generelt embedsmændenes tilbøjelighed til at vise politisk lydighed. Det er imidlertid væsentligt at føje til, at denne delanalyse ikke ændrer ved de substantielle konklusioner, som er rapporteret på grundlag af tabel 8.3.

Departementerne udøver også en modererende funktion i forhold til ministeriernes styrelser. Det filter, som departementerne på denne måde udgør i den politiske rådgivning af ministrene, trækker ikke entydigt i retning af større lydighed forstået som større eftergivenhed over for ministrenes politiske ønsker. Det kommer helt an på situationen. Er lovligheden i spil, er de mere tilbageholdende end styrelsernes embedsmænd; er fagligheden eller sandhedspligten i spil, er departementernes embedsmænd til gengæld mere tilbøjelige til at orientere sig mod ministrenes ønsker.

Mens forskellen mellem embedsmænd i departementer og styrelser er forholdsvis beskednen, er der større forskelle mellem generalister og specialister. Det gælder med hensyn til kendskabet til normerne, afhængigheden af chefen som sparringspartner og vejleder samt med hensyn til må-

den, hvorpå de fortolker normerne, når de bliver stillet i en situation, hvor de skal afveje politisk lydhørhed over for hensynet til lovlighed, faglighed og sandhed. Der er to ting i dette. Den ene er, at generalisterne i almindelighed reagerer ret ens, uanset om de har en juridisk, en politologisk eller en økonomisk universitetsgrad. Den anden er, at analysen afslører eksistensen af både en generalist- og en specialistkultur i centraladministrationen.

Embedsmændenes egne kommentarer

Der blev afslutningsvis i den gennemførte vignetundersøgelse indsat en åben kategori, hvor respondenterne frit kunne anføre uddybende bemærkninger om deres svar eller i øvrigt om det at være embedsmand. Den åbne kategori blev medtaget i skemaet for at give mulighed for prosabeskrivelser, yderligere forbehold eller dimensioner, som ikke kunne rapporteres via besvarelsene af vignetterne.

Der var heldigvis mange af de adspurgte, der gav sig tid til at skrive lidt ekstra input til udvalgets arbejde i denne åbne kategori, som supplerer de generelle konklusioner, som vignetterne tillader. De i alt 554 anonyme kommentarer (svarende til at godt 20 pct. af de deltagende har tilføjet noget i den åbne kategori) spænder bredt over primært positive eller generelle beskrivelser, negative beskrivelser samt bemærkninger og kommentarer til vignetterne og deres ordlyd.

Det samlede materiale har været inddraget som baggrund for udvalgets samlede konklusioner, ligesom der også fremgår konkrete citater i rapporten. Nedenfor i boks 8.10 er samlet et udpluk af citater, der illustrerer af håndteringen af normerne og fortællinger om det at være embedsmand.

Boks 8.10. Embedsmændenes egne kommentarer

Positive/neutrale kommentarer

»Jeg kan helt ærligt sige, at jeg aldrig er blevet bedt om at handle på en måde, som jeg har ment var i uoverensstemmelse med embedsmandsdyderne.«

»I langt de fleste af de opstillede dilemmaer – såvel som i faktiske dilemmaer, der opstår i det daglige arbejde – vil jeg sørge for, at relevante problemstillinger er belyst fuldt ud, og at sagen i det hele taget er grundigt oplyst. Idet jeg er ansat i en udpræget hierarkisk organisation, er jeg helt indforstået med, at mine overordnede træffer beslutninger, jeg

er uenig i. Jeg vil i langt de fleste tilfælde anse mit job som veludført, hvis jeg har sørget for, at de rette argumenter og kendsgerninger er videreformidlet på faglig forsvarlig vis til mine overordnede.«

»Jeg oplever i min hverdag (har også tidligere arbejdet meget tæt på det politiske), at der er stor interesse både fra nærmeste leder og ministeren for at høre, hvad embedsmænd måtte have af indvendinger. Og jeg har aldrig oplevet at blive negligeret eller at skulle gå på kompromis med, hvad jeg mente var rigtigt. Der kan selvfølgelig være en politisk virkelighed, der gør, at noget ikke er muligt, men det har i mit tilfælde aldrig været på en måde, så fakta eller korrekt juridisk behandling blev sat over styr.«

»Det er vigtigt at kunne sige fra som embedsmand, på en konstruktiv og velbegrunnet måde. MEN det er også meget vigtigt, at ledelsen på alle niveauer i en styrelse påtager sig et ansvar og også tør sige fra. Ledelsen må ikke lægge ansvaret for at sige fra ud til medarbejderne. Det kræver stor tillid til ledelsen at turde sige fra som embedsmand.«

»Det er fint at undersøge, hvorledes almindelige medarbejdere forholder sig til de konkrete dilemmaer, men det er – i mit perspektiv – mest vigtigt, hvordan chefkredsen forholder sig til det, idet det er dem, der træffer beslutningerne. I løbet af fem år i relativt centrale positioner har jeg således udelukkende haft chefer, der har arbejdet for 1) at sikre, at ministeren kan træffe beslutning på et så oplyst grundlag som muligt, herunder både ift. fordele, ulemper og handlemuligheder og 2) at gældende ret og forpligtelser ift. Folketinget mv. skal overholdes. Vi har et strengt hierarkisk system fsva. beslutninger, men det er min oplevelse, at det også er et lydært system.«

»Jeg oplever generelt en meget, meget høj moral ift. betjeningen af Folketinget. Det ville være helt utænkeligt for os bevidst at give Folketinget forkerte tal, lave bekendtgørelser uden direkte hjemmel, eller at give ombudsmanden eller Rigsrevisionen »tilpassede« forklaringer eller lignende. Men der, hvor der er et rum for fortolkning eller et rum af handlemuligheder, gør vi naturligvis en indsats for at imødekomme ministerens ønsker. Ift. medie- eller pressen vil der derimod ofte være tale om at sælge en god historie på en måde, der udfordrer fagligheden fx i form af udeladelser af facts, der kunne tale for en anden løsning.«

»Det bemærkes, som en generel kommentar, at overvejelser om vores ansvar som embedsmænd uanset hvad, ikke bør ændre ved den særlige ansvarsrelation, der er mellem Folketinget og ministeren.«

Kritiske kommentarer

»Generelt oplever jeg et voldsomt pres fra topstyringen, og oplever ikke reel ytringsfrihed, da der er et betydeligt tryk, der fører til selvcensur. Derudover er det min vurdering, at topstyringen og centraliseringen, som den aktuelt praktiseres i mit ministerium, fører til, at vi i mit kontor reel underforsyner den regionale offentlighed med ellers efterspurgt info om, hvordan det går på det område, vi arbejder med etc.«

»Generelt opleves det som vanskeligere at sige klart fra til at medvirke i dag end tidligere. Årsmålsansættelser kan forværre denne situation. De skal starte fra toppen i ministeriet med at sige fra over for en minister. Komplexiteten i sagsbehandlingen er vokset, hvilket kræver mere kommunikation end det ofte er muligt. Det kalder på insisterende

krav om dækkende kommunikation fra både politisk og embedsmandsniveau. Manglende prioritering og fravalg forringer den faglige kvalitet med mistillid til følge.«

»Som fuldmægtig i et ministerium eller en styrelse er det en 100 pct. »lost cause« at begynde at modsætte sig sin ministers, eller for den sags skyld sin chefs, anvisninger. Det eneste, man ville opnå, ville være at skade sin egen karriere.«

»Det er ikke sjovt at være den, der peger på, at en ønsket løsning er ulovlig. Jeg gør det pr. rutine, hvis jeg mener, det er ulovligt. Men hvis chefen ønsker den ulovlige løsning, udfører jeg den og sørger for at dække mig med fornøden dokumentation. Hvis man klart siger endegyldigt fra over for ulovligheder, risikerer man at blive fyret.«

»At sige klart fra er ofte ikke en reel mulighed på medarbejderniveau, da opgaven så bliver løst af andre, eller opgaverne fremover ender på andre borde. Det er jo tit de spændende opgaver, der indeholder sådanne dilemmaer. Når man er i slutningen af 40'erne, er det desuden ikke let at gøre sig upopulær, da der altid er en nedskæringsrunde forude.«

»Min alder og tidligere fyringsrunder i betragtning vil jeg ikke gøre mig ud til bens.«

»Man kan nogle gange godt savne et redskab, fx en standardtekst eller et standardbegreb, der dækker over, at man ikke kan stå inde for dette; alternativt en hotline, man kan ringe til og spørge om råd i konkrete sager. Det er en virkelig dårlig undskyldning, men stort arbejdspres medfører ofte, at kampen med chefen nedprioriteres.«

»Jeg oplever det som en faglig udfordring, når de strengt faglige vurderinger fra kontrollerne bliver »filtreret« på vej op i systemet, og at den faglige vurdering derfor ikke kommer med ind til ministeren/dem der skal forelægge sagen for ministeren. Vi oplever et stigende pres på at fremlægge sager med en vinkel, som efter vores faglige vurdering er i strid med de hensyn, der ligger bag loven. Med de mange led, som ministersager går igennem, risikerer man, at fagligheden forsvinder undervejs. Der er ikke mulighed for at få de faglige »advarsler« med op til dem, der træffer endelig beslutning.«

»Jeg oplever snarere et pres fra min direktion og nærmeste leder for at imødekomme interessenter end for at imødekomme ministeren. Hvorvidt presset kommer fra ministeren og departementet, skal jeg ikke kunne sige, men der er klart et ønske om at imødekomme erhvervet for at undgå problemer.«

»Jeg synes, det er et problem, at prioritering/løsning af opgaver ofte afhænger meget af erhvervets ønsker og nogle gange ministerens, hvilket betyder, at der skal findes kostbare løsninger i administrationen, der ikke har stor effekt eller kun gavner de få (men som har stor signalværdi) samtidig med, at vi er sparet i knæ.«

»Problemet for en embedsmand i forhold til servicering af en minister er, at ministerens politiske dagsorden og deres egen eksponering danner baggrund for de stillede spørgsmål. Den meget omdiskuterede mistillid til embedsmanden, og de dilemmaer, der opstår, kommer, når ministeren ikke vil stå på mål for, at det faktisk er deres egne politiske beslutninger, der tilsidesætter embedsmandens faglige vurderinger, og som efterfølgende skaber problemer med påstande om vildledning eller manglende oplysninger fra embedsmandens side. Min holdning er, at problemet ikke ville være der, såfremt politikerne erkender, at de beslutninger, der bliver truffet, sker på baggrund af deres egne krav. Dermed ikke sagt, at vi som embedsmænd ikke skal sige fra, for det skal vi helt sikkert, når noget er fagligt forkert. Men tit bliver dette tilsidesat i politikernes

forsøg på at stå sig godt i forhold til deres omverden. Åbenhed fra politikerne omkring, at de krav, som de stiller for at fremme den politik, de er valgt ind på, gør ind imellem, at de tilsidesætter de faglige vurderinger, som embedsmændene kommer med.«

»Til tider kan man få det indtryk, at topledelseerne er bange for at sige ministrene imod, at politisk-taktiske hensyn og ønsket om at hjælpe ministrene til »god presse« trumfer juridiske/faglige hensyn. Der synes altså at være problemer i relationen mellem ministre og topembedsmænd.«

I de såvel positive som kritiske kommentarer til erfaringerne fra arbejdet som embedsmænd fortæller mange af de adspurgte, at de ikke i deres arbejdsliv i centraladministrationen har oplevet den type af dilemmaer, som vignetterne er udtryk for, ligesom en del af embedsmændenes udsagn kredser om forpligtelserne over for Folketinget. Der er dels tilkendegivelser om forpligtelsen til at yde en fyldestgørende betjening af Folketinget, men det nævnes også, at det er centralt at opretholde den særlige ansvarsrelation, der er mellem minister og Folketinget. Der findes tilsvarende i den kritiske kategori udsagn vedrørende et ønske om en opstramning i forhold til betjeningen af Folketinget. Spørgsmålet om Folketingets tillid til embedsværket adresseres nærmere i kapitel 5 og igen i anbefalingerne i kapitel 10.

I kategorien med kritiske kommentarer er der en del embedsmænd, der beskriver vanskelighederne ved reelt at bruge muligheden for at sige fra over for minister og chefer. Der er nogle, der mener, at det er blevet sværere end tidligere, ligesom det anføres af mange, at de karrieremæssige incitament er afholder dem fra at sige fra i svære sager. Udvalget diskuterer i kapitel 10, hvorfor det ikke er nok at have præcise retningslinjer eller dyder, der tjener som orienteringspunkter for, hvad der er korrekt embedsmandsfærd, men at der er behov for også at tænke i, hvordan særligt de øverste embedsmænd kan gives tilskyndelser til at leve op til de normer for korrekt adfærd, som dyderne er udtryk for.

Der er også enkelte kritiske kommentarer om de faglige udfordringer, som svarpersonerne oplever, når sager, der passerer op igennem hierarkiet i styrelsen eller departementet, files til.

Herudover er der svar, som kredser om, at der er et pres fra ledelsen for at imødekomme eksterne interessenter og parter – mere end et pres for at tilfredsstille ministeren. Denne dimension er ikke nævnt i nogle af de interview, som udvalget har gennemført, men er ikke desto mindre in-

teressant og bekræfter, at eksterne interessenter/parter stadig spiller en stor rolle for embedsapparatet, jf. også kapitel 6.

Endelig er der nogle embedsmænd, der kommenterer ministrenes politiske dagsorden og deres behov for eksponering samt politikernes manglende lyst til i alle sammenhænge at stå ved politiske prioriteringer, som de i stedet »pakker ind« i faglige forklaringer.

Danske normer i internationalt perspektiv

Demokratisk og institutionelt er Danmark en del af den vestlige kulturkreds. Det vil sige lande, som over en lang periode har udviklet et repræsentativt demokrati med stærke retsstater. Denne landekreds omfatter OECD's stifterlande, altså de vesteuropæiske lande, Australien, Canada, New Zealand og USA. De deler i væsentlige henseender samfundsværdier med hinanden, og de har i kraft af deres dominans inden for toneangivende internationale institutioner som Verdensbanken, Den internationale Valutafond og OECD gjort bekendelse til og praktisering af disse værdier til den standard, som man måler god og mindre god regeringsførelse på.

Den internationale interesse for praktiseringen af god regeringsførelse har også skærpet interessen for forvaltningens betydning for, om et land er mere eller mindre velregeret og velforvaltet. I kapitel 3 er den amerikanske samfundsforsker Francis Fukuyama citeret for påpegningen af sammenhængen mellem god regeringsførelse og god forvaltning. Fukuyama trækker her på en omfattende international forskning, der har sandsynliggjort forvaltningens indflydelse på, hvor godt et land klarer sig i forhold til andre lande, når det gælder forhold som social og økonomisk udvikling. Fukuyamas argumentation bygger i denne sammenhæng på de systematiske sammenligninger, som siden 1990'erne er foretaget i bl.a. Verdensbankens regi.

Verdensbanken definerer regeringsførelse som »de traditioner og institutioner, hvorigennem man i et land udøver myndighed. Det omfatter (a) den proces, gennem hvilken regeringerne vælges, overvåges og udskiftes; (b) regeringers kapacitet til effektivt at formulere ansvarlig (sound) politik; og (c) borgernes såvel som statens respekt for de institutioner, som regulerer det økonomiske og sociale samspil mellem dem.«⁶⁸ Denne brede

definition er understøttet af seks forskellige mål, som danner grundlaget for et indeks, som tillader sammenligninger af regeringsførelsen i verdens lande. Nogle af disse mål er mindre relevante i denne sammenhæng, hvor interessen samler sig om de værdier, som embedsværket forudsætningsvis arbejder ud fra, og om efterlevelsen af de normer for korrekt embedsmandsadfærd, som er udviklet på grundlag heraf. Men enkelte af indikatorerne rører direkte ved sider af det normsæt, hvis indhold og efterlevelse er analyseret her. Det drejer sig om:

- Målet for regeringseffektivitet, som dækker forhold som embedsværkets kvalitet og dets uafhængighed over for politisk pression, kvaliteten af politikformulering og politikgennemførelse og troværdigheden af regeringens bindinger i så henseende.
- Lovmæssig forvaltning, som dækker borgeres og virksomheders tiltro til og indordning under samfundets love og i særlig grad respekten for indgåede kontrakter og ejendomsrettigheder samt politiets og domstolenes kvalitet.
- Korruptionskontrol, som angår spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlig myndighed udøves for privat vindings skyld, og spørgsmålet om i hvilket omfang offentlige myndigheder opererer som instrumenter for eliter og private interesser.

Definitionerne er fortsat brede, og det fremgår af dem, at de i høj grad sigter mod at kunne sammenligne lande på forskellige institutionelle og politiske udviklingsstader. Samtidig er der tale om mål for, hvordan iagttagere og aktører oplever kvaliteten af et givet lands institutioner og politisk-administrative praksis på de enkelte mål. Data, der dækker oplysninger herom, er trukket fra en lang række af private og offentlige institutioner og organisationer samt fra forskningsbestemte databaser. De er endelig metodisk videreudviklet over en lang årrække. Det gør dem på ingen vis perfekte, men de udgør det bedst eksisterende grundlag for en sammenligning af regeringsførelsens kvalitet i forskellige lande.

De er i denne sammenhæng interessante i to henseender. For det første viser de, i hvilket omfang dansk folkestyre og dansk forvaltning arbejder på et demokratisk-retsstatsligt værdigrundlag, som er delt med andre vestlige lande. For det andet muliggør det, at man gennem sammenligninger med andre lande får et grundlag for at vurdere kvaliteten af dansk

regerings- og forvaltningsførelse i forhold til andre lande, specielt andre vestlige og dermed sammenlignelige lande.

Tabel 8.4 viser, hvordan danske institutioner klarer sig i forhold til de andre nordiske lande. Samtidig viser den indirekte, hvordan Danmark klarer sig i forhold til de i alt 200 lande, som er dækket af Verdensbankens indeks for regeringsførelse. Det hænger sammen med, at de enkelte landes placering på indeks er angivet ved percentiler. En percentilværdi på f.eks. 99 angiver, at 99 pct. af de 200 lande har en lavere placering end det pågældende land.

Tabel 8.4. Regerings- og forvaltningsførelsens kvalitet i de nordiske lande. 2013. Percentilangivelser

	Regeringseffektivitet	Lovmæssig forvaltning	Korruptionskontrol
Danmark	99,0	98,6	100
Finland	100	99,1	98,1
Norge	98,1	100	98,6
Sverige	98,6	99,5	99,0

Kilde: www.govindicators.org (tilgået 2. juni 2015).

Danmark er på de tre mål sammen med de tre andre nordiske lande placeret som nogle af de lande i verden, der har de bedste resultater for regerings- og forvaltningsførelse. Forskellene mellem disse lande er så små, at de ikke er statistisk signifikante. Trods de forskelle, der er mellem landenes indretning af deres regerings- og forvaltningsapparater og af deres embedsværk, indebærer det, at de for alle praktiske formål klarer sig godt og må antages på disse målestokke at fremstå som værende blandt de bedste i verden. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at Danmark sammen med de andre nordiske lande er enestående velregeret og velforvaltet. Andre nordvesteuropæiske og nordamerikanske lande scorer også sammen med Australien og New Zealand så højt på indeks, at der statistisk set ikke kan antages at være forskel på kvaliteten af regerings- og forvaltningsførelsen, som den er defineret her.

I en dansk sammenhæng indebærer det helt konkret,

- at regeringen og forvaltningen (ministre, kommunalpolitikere og embedsmænd) kan forventes ikke at være korrupte,

- at embedsværket er lydør over for den politiske ledelse,
- at regering og embedsværk kan forventes loyalt at gennemføre en demokratisk vedtaget politik,
- at forvaltningen og dens embedsmænd efterlever kravene om lovmæssig forvaltning,
- og at denne forvaltning er underkastet domstolskontrol.

Det er kvaliteter som disse, der får Francis Fukuyama til at opstille Danmark som et modelland under overskriften *Getting to Denmark*.⁶⁹ Det er hverken ensbetydende med, at Danmark i nogen absolut forstand er et idealsamfund, eller at Danmark ikke kan gøre det bedre. Hans udsagn skal alene forstås som en argumentation for, at lande med regerings- og forvaltningsinstitutioner, der ligner de danske, har løst nogle grundlæggende problemer, som har betydning for fremme af social og økonomisk udvikling.

Francis Fukuyamas store værk bygger på en omfattende teoretisk og empirisk forskning, som er gennemført inden for de seneste årtier. Karakteristisk for denne forskning er den systematiske sammenligning af lande med forskellige administrative systemer. Den har viet særlig opmærksomhed til forskelle i landenes ansættelsessystemer. Det gælder særligt to forhold.

Det ene er spørgsmålet om, i hvilket omfang man har et system baseret på meritansættelser eller på politiske udnævnelser. Der tegner sig her et ret entydigt billede, som sandsynliggør, at meritssystemer i almindelighed bidrager til bedre resultater i form af lovmæssig forvaltning, mere sikre økonomiske skøn, strammere budgetdisciplin og en højere grad af målopfyldelse for de enkelte dele af den offentlige politik end systemer, hvor ansættelsespolitikken er politiseret.⁷⁰ Sådanne analyser er dog behæftet med en del usikkerhed. Det hænger bl.a. sammen med, at sammenligningerne omfatter forskellige kredse af lande, og at årsagssammenhænge ikke altid er nemme at afdække. Dertil kommer et andet væsentligt forhold.

Når de nordiske lande, som vist ovenfor, alle rangerer meget højt i internationale sammenligninger af regerings- og forvaltningsførelsens effektivitet, viser det, hvordan graden af politisering og merit først kan antages at slå igennem på forvaltningens kvalitet, når den overstiger et vist niveau.

Det andet forhold, som indgår i de nyeste analyser, har været spørgsmålet om ansættelsessystemets præcise udformning. Det har således i forskningen været antaget, at meritansættelse er tæt forbundet med ansættelse i tjenestemandssystemer. Forskning gennemført af amerikanske forskere på dels europæiske, dels amerikanske data sandsynliggør imidlertid, at det, man karakteriserer som alternative eller uortodokse ansættelsesformer såsom tidsbegrænsede ansættelser, kontraktansættelser og overenskomstansættelser ikke påvirker forvaltningens kvalitet negativt; i nogle tilfælde ser det modsatte faktisk ud til at være tilfældet.

Kvalitetsmålet er i disse undersøgelser forvaltningens lovmæssighed kombineret med sandsynligheden for, at borgere og virksomheder klager over dens afgørelser. Den samme forskning har også beskæftiget sig med effekten af administrative reformer rettet mod ansættelses- og personalepolitikken med det sigte at styrke meritbureaukratiet. Resultatet er her helt entydigt, at politiske løfter om sådanne reformer ikke nødvendigvis bliver respekteret, og hvis de bliver det, at sådanne formelle politikændringer kun med stor træghed slår igennem i praksis.⁷¹

En særlig problemstilling knytter sig i denne forskning til spørgsmålet om, hvordan man opbygger personaleadministrative institutioner, som effektivt er i stand til på den ene side at beskytte forvaltningens integritet over for politisk intervention, som undergraver dens troværdighed, på den anden side ikke at isolere embedsværket så meget fra den politiske ledelse, at embedsmændene mister tilskyndelsen til at reagere med politisk-demokratisk lydhørhed. Internt i USA er der så store forskelle mellem enkeltstaterne, at man har forvaltninger med stærkt politiseret ansættelsespraksis, forvaltninger med en ansættelsespraksis, der er bestemt af uafhængige »civil service commissions«, altså meget rene meritssystemer, og endelig systemer hvor den politiske ledelse træffer beslutning om, hvem de vil ansætte i ledende stillinger, men på den utvetydige præmis, at kun faglig merit tæller, når man udvælger de kandidater, der konkurrerer om stillingen.

Konklusionen er, at det sidste system, som kombinerer faglig merit med en politikervurdering af embedsmændenes egnethed til at varetage topstillinger i et demokratisk regeringssystem, er de to andre systemer overlegne.⁷²

Er det godt nok?

Analysen i dette kapitel har påvist eksistensen af et sæt normer for korrekt embedsmandsadfærd. De omsætter grundlæggende demokratiske og retsstatslige værdier i handlingsanvisninger for embedsmændene, når de rådgiver eller bidrager til den politiske rådgivning af ministrene og regeringen.

Normerne er dog af en karakter, der gør, at de ikke altid er lette at anvende. Der er i alle tilfælde tale om normer, der opstiller grundhensyn, som er udtryk for en afvejning, og som kan være vanskelige at anvende i en konkret situation. Fordi Danmark har et parlamentarisk demokrati med ministerstyre, er det en afvejning af lydhørhed i forhold til den til enhver tid siddende politiske ledelse af regering og statsadministration over for de restriktioner, der følger af, at forvaltningen inklusive dens politiske ledelse skal opføre sig lovmæssigt, tage hensyn til relevant faglig viden og oplyse og formidle politisk og administrativt relevant information på sandfærdig vis.

Normerne afspejler nok grundlæggende demokratiske og retsstatslige værdier, men det er forkert at tro, at de er blevet til gennem en proces, hvor værdierne så at sige ved tankens og den gode viljes kraft er omsat til principper og normer for den korrekte embedsmands adfærd. De er i høj grad udviklet gennem en politisk proces, hvor partier og interesser har stået over for hinanden og gennem sådanne normer har villet fremme og beskytte egne interesser ved at lægge bånd på andres udøvelse af politisk magt.

Det er sket gennem den normdannende proces, som over årtier har præget samspillet mellem siddende regeringer og Folketingets flertal. Det er også sket gennem de bidrag til normdannelsen, som en række betænkninger og særlige undersøgelser har givet. Endelig er det sket, fordi embedsværket og specielt de ledende embedsmænd i denne udvikling har ønsket at beskytte embedsværkets position og karrieremuligheder. Det har med andre ord været en udvikling præget af dynamik og vel at mærke en dynamik, som man ikke kan antage, er ophørt.

I det lys er det naturligt at spørge, om normerne, som de nu ser ud, er gode nok. Lige så naturligt er det at spørge, om der er etableret tilstrækkeligt stærke institutionelle rammer til sikring af, at de bliver efterlevet i praksis.

Analysen i dette kapitel har på positivsiden vist, at normerne ser ud til at blive efterlevet i betydelig udstrækning. Den har også vist, at dansk regerings- og forvaltningsform med den viden, vi har, står sig ganske godt i sammenligning med andre lande; men vi er omvendt ikke bedre end de andre nordiske og en række andre vestlige lande.

Analysen har imidlertid også vist, at der er en vis usikkerhed i embedsmændenes anvendelse af normerne for korrekt embedsmandsfærd og en spredning i tolkningen af normerne i konkrete sammenhænge. Endelig har analysen vist, at kendskabet til og efterlevelsen af normerne i høj grad beror på den enkelte embedsmands mulighed for at søge råd og vejledning hos nærmeste foresatte. Det er, kunne man sige, for så vidt efter bogen. Alligevel rejser det nogle spørgsmål med hensyn til, om det trods alt ikke kunne gøres bedre.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommuner og regioner

Særlige vilkår og udfordringer

Fundamentalt set er rollefordelingen i samspillet mellem politikere og embedsmænd den samme i kommunerne som i staten. Det er embedsmændenes opgave at sørge for det bedst mulige saglige beslutningsgrundlag og at udføre beslutningerne. Politikernes opgave er at træffe beslutningerne og at sikre sig, at de gennemføres efter hensigten. Beskrivelsen og analysen i kapitel 7 er derfor også på centrale felter dækkende for kommuner og regioner.

Når det er sagt, er der i flere henseender forskellige vilkår og udfordringer. Kapitlet analyserer indledningsvis forholdene i den kommunale sektor, hvorefter forskelle og ligheder mellem det kommunale og det regionale niveau beskrives. Fremstillingen tager hovedsageligt sigte på udvalgsstyrede kommuner. Slutteligt diskuteres de udfordringer og dilemmaer, som udvalget identificerer i forhold til samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommuner og regioner.

Centrale forskelle mellem stat og kommuner

Sammenlignet med staten er der tre centrale karakteristika ved det kommunale styre, som har betydning for samspillet mellem embedsmænd og politikere.

For det første er det kommunale styre kollegialt, så administrationen refererer til hele kommunalbestyrelsen, samtidig med at borgmesteren er administrationens øverste daglige leder. Ansvar for den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver og det administrative ledelsesans-

svar er således delt mellem henholdsvis udvalgene og borgmesteren. Det forhold, at udvalgene har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver, indebærer, i samspil med den kommunale konsensuskultur, at både flertallet og mindretallet medvirker i forvaltningen af opgaverne. Det betyder, at administrationen har et selvstændigt ansvar for, at de oplysninger, kommunalbestyrelsen og udvalgene får, er fyldestgørende, og for at indstillinger bygger på et sagligt grundlag. Samtidig har forvaltningen pligt til at hjælpe flertallet – der i reglen tegnes af borgmesteren – med at realisere dets politik, herunder at give råd om såvel saglige som politisk-taktiske spørgsmål.

For det andet er der ikke parlamentarisme. Borgmesteren er valgt for fire år. Også selv om han eller hun i løbet af perioden mister flertallets tillid, vil det kun i yderst sjældne tilfælde kunne føre til, at borgmesteren må gå af. Fejl, der begås, kan altså nok føre til politisk kritik, men normalt ikke til borgmesterens fald.

For det tredje er der en udbredt tradition for konsensus. Større beslutninger – eksempelvis konstitueringer eller budgetter – vedtages ofte med store eller meget store flertal.

Endelig er der en betydelig kontinuitet. I ca. 3/4 af kommunerne genfinder det siddende borgmesterparti borgmesterposten ved kommunalvalgene, mens det i ca. 65 pct. af kommunerne er samme person, som får hængt borgmesterkæden om halsen. Begge tal har dog været nedadgående efter kommunalreformen i 2007.

Lægges alt dette sammen, bliver resultatet, at de kommunale embedsmænd sædvanligvis arbejder under mere rolige og stabile forhold. Borgmestre og udvalgsformænd sidder i fire år, og oftest længere, der er på de fleste områder opbakning fra det store flertal til den lagte kurs, og skulle der være en skandale, vil de fleste partier have været med til at træffe de beslutninger, som har vist sig at have uheldige konsekvenser.

Til gengæld er embedsmændenes referenceforhold uklare. Kommunaldirektøren skal balancere mellem at være borgmesterens nærmeste hjælper – også i politisk-taktiske spørgsmål – og at kunne rådgive og nyde tillid hos de øvrige partier. Direktører med et fagligt ansvarsområde må finde en passende vej mellem hensynene til de relevante udvalgsformænd, borgmesteren og kommunalbestyrelsen i øvrigt.

Den politisk-administrative struktur i kommunerne

En kommunes øverste myndighed er kommunalbestyrelsen, der som udgangspunkt kan træffe afgørelse i enhver sag. Det betyder, at udvalg, borgmester og forvaltninger træffer deres beslutninger på kommunalbestyrelsens vegne.

Kommunalbestyrelsen skal i en udvalgsstyrede kommune nedsætte et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg. Alle kommunale anliggender skal fordeles mellem udvalgene, der varetager »den umiddelbare forvaltning« af de pågældende opgaver. Udvalgene har ikke nogen selvstændig kompetence, idet deres beslutninger kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Udvalgene vælger i det almindelige udvalgsstyre selv deres formand og kan til enhver tid vælge en ny. Det sædvanlige er dog, at valget af formand er aftalt som et led i konstitueringen (og i mellemformstyret, hvor der er delt administrativ ledelse, vælges udvalgsformændene/borgmestrene under ét). Der er dermed i praksis stærke politiske bindinger på mulighederne for at skifte ud. En udvalgsformand har alene kompetence som mødeleder. Herunder falder at beslutte, hvilke sager der skal på dagsordenen. Sagsfremstilling og indstilling udarbejdes af forvaltningen, men vil ofte blive drøftet med udvalgsformanden.

Økonomiudvalgets område er de økonomiske og administrative forhold inden for samtlige kommunale administrationsområder.

Borgmesteren er valgt blandt kommunalbestyrelsens medlemmer og er heltids aflønnet. Valget har virkning for hele valgperioden. Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen, formand for økonomiudvalget og øverste daglige leder af den kommunale administration. Det fremgår ikke direkte af kommunestyrelsesloven, men det anses for gældende ret, at der i begrebet »øverste daglige leder« normalt ikke ligger nogen adgang til at træffe beslutning med hensyn til sagernes indhold.

Kommunalbestyrelsen skal sørge for indretning af en kommunal administration, men kan frit bestemme dens opgaver og opbygning, herunder omfanget af delegation fra de politisk valgte organer til forvaltningen. Denne delegation er en praktisk nødvendighed. Kommunalbestyrelsen kan med almindeligt flertal delegere til forvaltningen, mens delegation til borgmesteren forudsætter enstemmighed.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at udvalgene ikke eller kun inden for visse områder varetager den umiddelbare forvaltning, hvilket bety-

der, at den umiddelbare forvaltning af de pågældende områder hører under kommunalbestyrelsen, som herefter kan overlade opgaverne til vedkommende udvalg eller til forvaltningen. Det betyder i praksis, at disse opgaver i videre omfang end i almindeligt udvalgsstyrede kommuner er overladt til forvaltningen – den såkaldte Skanderborg-model. Kommunalbestyrelsen kan også beslutte et udvalgsløst styre. Der er således i lovgivningen lagt op til stor frihed med hensyn til, hvorledes de enkelte kommunalbestyrelser vil organisere sig både politisk og administrativt.

Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt endvidere relativt frie rammer med hensyn til, hvordan den ønsker at organisere kommunens opgaveløsning. En kommune har således som udgangspunkt frihed til at beslutte, om en opgave skal løses af kommunen selv, ved at kommunen indgår i et samarbejde – f.eks. et aktieselskab eller et kommunalt fællesskab (såkaldt § 60-samarbejde) – eller indgår aftale med en ekstern leverandør, f.eks. en privat virksomhed, som løser opgaven for kommunen. På en række områder fastsætter lovgivningen regler om, hvordan kommunen kan eller skal organisere opgaveløsningen.

Alle kommuner driver en del af deres virksomhed i selskabsform, enten alene eller sammen med andre. Blandt de opgaver, der løses af kommunale fællesskaber, kan nævnes affald, fjernvarmeforsyning, naturgas og trafik. Senest har regeringen og kommunerne aftalt, at beredskabsrådet frem mod 2016 skal organiseres i nye tværkommunale samarbejder.

Ændrede rammebetingelser

Som det gælder i staten, har en række udviklingstræk også i kommunerne ændret betingelserne for styrets funktion.

Kommunestørrelse og opgaver

Den første kommunalreform ændrede væsentligt på forudsætningerne for den traditionelle rollefordeling mellem politikere og embedsmænd. Der var herefter 277 kommuner mod før næsten 1.100, de fik flere opgaver, bl.a. ansvaret for lærernes ansættelsesforhold, og finansieringssystemet blev ændret, så skatteudskrivning og bloktilskud dominerede. Det gav mulighed for at ændre fordelingen af bevillingerne, hvilket igen krævede et større forberedende arbejde.

Den anden kommunalreform markerede en yderligere ændring i samme retning. Antallet af kommuner blev reduceret til 98, og opgaverne blev flere. Mens der i 1970 var 5 ansatte pr. politiker, er der i dag 200.

De fleste kommuner er i dag ret store organisationer. Det gennemsnitlige samlede personaleforbrug er 75,5 ansatte pr. 1.000 indbyggere, hvoraf 15 er beskæftiget med ledelse og administration. Det vil sige, at mediankommunen, som har 42.000 indbyggere, har 3.200 ansatte og 650 beskæftiget med ledelse og administration.

Denne udvikling har fundamentalt ændret vilkårene for det politiske arbejde og for samspillet mellem politikere og embedsmænd. Politikerne har gradvis måttet overlade størsteparten af beslutningerne til embedsmænd, jf. betænkning nr. 894/1980. Til gengæld har det bredere opgavefelt og det større økonomiske ansvar skabt et behov for mere systematisk beslutningsforberedelse.

Den statslige styring

Før 1970 var den statslige styring ganske tæt. Amtmanden skulle godkende mange beslutninger i sognekommunerne. Det statslige bidrag til finansieringen var omfattende og bestod i høj grad af refusioner, hvortil der var knyttet en betydelig kontrol. Og der var mange regler, eksempelvis på folkeskoleområdet, bl.a. knyttet til, at lærerne var statstjenestemænd.

På den baggrund blev decentralisering et af de centrale mål for kommunalreformen i 1970, og denne målsætning blev gentaget forud for reformen i 2007. Den faktiske udvikling i den samlede styring er der dog ikke noget mål for, hvilket til dels kan hænge sammen med, at den har flere sider. For det første må der sondres mellem regler og finansiel styring. For det andet spiller opgavesammensætningen en stor rolle, idet styringen på nogle felter, overførselsindkomsterne, er langt tættere end på andre, primært serviceydelse. For det tredje er der forskel på styringen af de enkelte sektorområder og den overordnede, især økonomiske, styring.

Et meget markant udviklingstræk, som med små udsving gælder for hele perioden, er, at finansieringen er omlagt til forskellige former for generelle tilskud. I løbet af 1970'erne og 1980'erne forsvandt refusionerne af lærerløn, vejudgifter og stort set alle andre serviceudgifter. I 1990'erne overtog kommunerne en større del af ansvaret for overførselsindkom-

sterne, og refusionerne på disse områder blev nedsat. Endelig fik kommunerne efter 2007 det fulde ansvar for både det specialiserede socialområde og beskæftigelsesområdet. Konsekvensen har været en forøgelse af kommunernes mulighed for at udvikle de enkelte områder, som man politisk ønsker det i den enkelte kommune, og for politisk at prioritere mellem områder.

Hvad regelstyringen angår, foreligger der ikke nogen samlet oversigt. For et felt – folkeskolen – er der dog mulighed for at belyse udviklingen. Frem til begyndelsen af 1990'erne var hovedtendensen her en reduktion af styringen. Et af elementerne var den afbureaukratiseringskampagne, som var et vigtigt element i regeringernes politik i 1980'erne. Et andet var lærernes overgang til kommunal ansættelse. Siden 1992 er udviklingen dog gået i en anden retning. Mads Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen⁷³ viser således, at folkeskoleloven fra ca. 1990 til 2010 er blevet 90 pct. længere. Det er især sket i forbindelse med reformerne i 1993 og 2002-2006. Samtidig er der blevet tre gange så mange ord i bekendtgørelserne. Det skyldes dog ikke en tættere regulering af selve undervisningens indhold og afvikling, men regler vedrørende mål for undervisningen og formål med fagene. Forfatterne taler om indførelse af »performance management« ved hjælp af flere regler.

Endelig har den generelle økonomiske styring været karakteriseret af betydelige svingninger, men den overordnede udvikling er gået i retning af mere styring. Fra begyndelsen af 1970'erne talte man om behovet for en samordning af den statslige og kommunale økonomi – kaldet budget-samarbejde. Fra omkring 1980 blev dette formaliseret af årlige kommune-aftaler, der med tiden er kommet til at omfatte ikke blot økonomi, skatteudskrivning og udgifter, men også statslige og kommunale forpligtelser på en række felter. Aftalerne har ikke på noget tidspunkt stået alene. Der har – f.eks. i 1980'erne – været gennemført statslige indgreb i form af en regulering af både tilskud og udgifter. Men denne regulering er siden finanskrisen blevet gjort langt mere systematisk, så den enkelte kommune i dag er underlagt både et loft over skatten og et loft over serviceudgifterne.

Kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring – målt som svar på spørgsmålet »de fleste møders beslutninger er fastsat i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler« – er nogenlunde konstant fra 1995 til 2013.⁷⁴ Der opleves altså ikke en strammere styring. En

undersøgelse af politikernes frustrationer i samme periode finder tilsvarende, at »den statslige styring« kun i et lille og konstant omfang opfattes som en kilde til frustration.⁷⁵

Faglige organisationer

De interesseorganisationer, der fortsat spiller en betydelig rolle på det centrale plan, er som hovedregel mindre engagerede i kommunale beslutninger. En række erhvervsorganisationer søger dog at påvirke ikke mindst kommunernes erhvervs politik, dels ved direkte kontakt, dels gennem sammenligninger af den kommunale indsats.

Mange kommuner arbejder aktivt med erhvervsfremme, typisk i et samarbejde med lokale virksomheder og erhvervsorganisationer. Fagbevægelsen vil mange steder være aktiv over en bredere front. Det gælder for begge kategorier, at der normalt ikke er samme tætte netværk til administrationen, som tilfældet er i mange ministerier.

Der er dog en gruppe af interessenter, som står forholdsvis stærkt. Det er medarbejderne. Der er en lang tradition for tæt inddragelse af organisationer som Danmarks Lærerforening, BUPL, HK og FOA i tilrettelæggelsen af de lokale serviceydelser, ligesom samarbejdsorganisationer, MED-udvalg og samarbejdsudvalg ofte tages med på råd, f.eks. hvad angår budgettet.

Medier

På det centrale politiske plan har medieudviklingen ført til et større pres på beslutningstagerne og til et behov for en stadig opmærksomhed over for døgnets historier, jf. kapitel 6. På det lokale plan er udviklingen mere tvetydig. På den ene side ses de samme tendenser: flere medier, bl.a. regionalt fjernsyn og regional radio, nyheder døgnet rundt, større pres for hurtig reaktion på skandalesager. På den anden side er den lokale og regionale presse reduceret, så der i mange kommuner ikke er journalistisk kapacitet til en dyberegående kritisk undersøgelse af de kommunale beslutningstageres gøren og laden. Da der samtidig er sket en udbygning af kommunikationsafdelingerne i kommunerne, står myndighederne ofte stærkt over for pressen.

De senere år er hertil kommet en meget stor aktivitet på de sociale medier. Der er en række eksempler på Facebook-grupper, der beskæftiger sig med konkrete sager i kommunerne, typisk fordi der er et ønske om at

protestere, og mange politikere har via disse medier fået en mere direkte forbindelse med vælgerne.

Borgerne

Danskerne syn på kommunerne er traditionelt præget af fire synspunkter.⁷⁶ Borgerne mener, at det kommunale har stor betydning, og de interesserer sig for lokal politik, om end mindre end for landspolitik. Borgerne har også tillid til egne muligheder for at påvirke beslutningerne. De har ret stor tillid til de lokale politikere. Men samtidig er kommunen først og fremmest vigtig som leverandør af velfærdsservice og som den overordnet ansvarlige for væsentlige offentlige forsyninger.

Om disse grundsynspunkter har ændret sig efter den seneste kommunalreform og finanskrisen, ved vi ikke meget om.

Samlet vurderet er det forøgelsen af kommunernes størrelse og ansvar, der har haft klart størst betydning for samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Medieudviklingen har betydet noget, men indflydelsen går i forskellige retninger i forskellige kommuner. Og den statslige styring er intensiveret på det økonomiske felt, men har næppe afgørende ændret samspillet. Heller ikke borgernes holdninger og interesseorganisationernes engagement har betydet væsentlige forskydninger.

Variation i organisation og rollefordeling over tid og mellem kommuner

De beskrevne ændringer i rammebetingelserne har ført til betydelige ændringer i den politiske og administrative organisation i kommunerne. Det har også ført til ændringer i opfattelsen af politikernes henholdsvis forvaltningens roller og af samspillet mellem dem.

I mange henseender er ændringerne parallelle i alle kommuner. Men der har hele tiden været og er fortsat en betydelig forskellighed mellem kommunerne imellem.

Den kommunale organisation

Som anført ovenfor er udvalgsstyret centralt i den kommunale politiske organisation. Indtil 1989 var der forholdsvis klare regler for, hvilke ud-

valg kommunerne skulle nedsætte, men siden da har der med enkelte undtagelser været frit slag. Det har dog ikke ført til, at der er færre udvalg. Tværtimod medførte kommunalreformen i 2007 og de dermed følgende flere opgaver, at der blev flere udvalg. I 2010 var der 6,2 fagudvalg i gennemsnit i fortsætterkommunerne og 6,9 i sammenlægningskommunerne.

Hertil kommer de kommunale selskaber. Der er en lang tradition for, at kommuner samarbejder om opgaver, der kræver et stort befolkningsgrundlag, ved at oprette et fælles selskab, hvis bestyrelse typisk består af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Ofte er der et formaliseret samarbejde på embedsniveau med henblik på at forberede bestyrelsens beslutninger.

Med eksempelvis vandsektorloven har kommunerne fået pligt til at drive vandforsynings- og spildevandsområdet i anparts- eller aktieselskabsform. Formålet har været at skabe et incitament til effektivisering, bl.a. gennem adskillelse af myndigheds- og driftsopgaven. Også derudover deltager kommunerne i tværkommunale samarbejder, herunder i aktieselskabsform.

Fagudvalgenes rolle har ændret sig, for så vidt som koordineringen på tværs er blevet stærkere. Traditionelt medvirkede fagudvalgene således i budgetprocessen ved at udarbejde et egentligt budgetforslag. I dag har fagudvalgene denne rolle i knap halvdelen af kommunerne, mens de i de fleste kommuner enten blot kommenterer forvaltningens budgetoplæg eller medvirker på anden vis.

Styrkelsen af den tværgående koordinering har været endnu mere udpræget i forvaltningen. Da kommunerne efter 1970 i større omfang begyndte at opbygge en administration, koncentrerede man sig i første omgang om at etablere en forvaltning i tilknytning til hvert udvalg. Måske var der et chefgruppemøde, men det havde ikke nogen stærk placering. Fra begyndelsen af 1980'erne skete der på dette punkt væsentlige ændringer. En sammenligning af to undersøgelser når følgende konklusion:

»I Flohr Niensens undersøgelse fra starten af 1980'erne betegnes chefgruppemødet som et primært informationsformidlende forum. Koordinationen i den kommunale ledelse betegnes som svag og sektoriseringen udbredt. Hansens undersøgelse fra midten af 1990'erne beskriver en mobilisering om omkostningsstyring og strammere budgetdisciplin fra slutningen af 1980'erne. Chefgruppemødet er i mange kommuner blevet et forum, hvor den administrative ledelse træffer en række kollektivt bin-

dende beslutninger, som man derefter som administrativ chef er forpligtet til at forsvare.«⁷⁷

Denne udvikling er fortsat i de udvalgsstyrede kommuner, idet koordineringen er styrket, enten ved at kommunaldirektøren har fået den overordnede koordinering som eneste ansvarsområde eller ved, at der er etableret direktioner med en vis intern arbejdsdeling, men et fælles ansvar for hele organisationen. I dag har omkring halvdelen af kommunerne afskaffet forvaltningerne, forstået som en selvstændig administrativ enhed under en direktørs ledelse.

Denne udvikling har styrket den overordnede styring, bl.a. af økonomien, men har formentlig også øget afstanden mellem politikere og embedsmænd. I kort form var det tidligere sådan, at den indstilling, et udvalg drøftede, blev afgivet af »deres egen« direktør, i reglen med et klart blik for hvad udvalget ud fra direktørens politiske fornemmelse måtte tænkes at ønske. I dag afgives den ofte enten af direktionen eller i alt fald efter at være drøftet i direktionen, hvilket betyder, at tværgående hensyn allerede er indarbejdet, og at den pågældende direktør ikke længere blot kan se sin egen rolle alene som et administrativt redskab for udvalget.

Professionalisering

Langt op i 1970'erne havde det store flertal af kommunale administrative medarbejdere en kommunal elevuddannelse, mens der i dag er mange medarbejdere med en lang – ofte samfundsvidenskabelig – uddannelse. Til illustration heraf kan det nævnes, at antallet af Djøf-medlemmer i kommunerne er vokset fra godt 1.200 i 1993 til over 7.000 i dag.

For topchefernes vedkommende har udviklingen været endnu mere markant. I 1980 var 75 pct. af kommunaldirektørerne elevuddannede, mens 10 pct. var jurister, og 5 pct. havde anden samfundsvidenskabelig uddannelse. I 1992 var de kommunalt uddannedes andel faldet til godt 40 pct., mens ca. 20 pct. var jurister og knap 20 pct. havde en anden samfundsvidenskabelig uddannelse. I 2008 havde kun godt 15 pct. en elevbaggrund, mens knap 5 pct. var jurister, og over 55 pct. havde en anden lang samfundsvidenskabelig uddannelse. Der er grund til at tro, at denne tendens er fortsat i årene efter. Også fagdirektører har typisk en lang uddannelse.⁷⁸ Med denne professionalisering er den kommunale forvaltning kommet til at minde mere om centraladministrationen. Det er sandsyn-

ligt, at denne ændring har medvirket til den ændring af rolleopfattelsen, der beskrives nedenfor.

Ud over at antallet af samfundsvidenskabeligt uddannede embedsmænd er øget, er der også sket en ændring i, hvor udbredte forskellige uddannelser er i kommunerne. Ved – ligesom det er gjort for centraladministrationen i kapitel 6 – at se på den uddannelsesmæssige sammensætning hos Djøf-medlemmerne i perioden 1993-2015 kan man få en god indikation af, hvordan udviklingen har været i andelen af jurister (cand.jur.), økonomer (cand.polit./cand.oecon.), statskundskabsuddannede (cand.scient.pol.) samt andre samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser, jf. bilag 10.

Udviklingen er langt hen ad vejen parallel til udviklingen i staten, jf. kapitel 6. Juristerne er gået frem i antal, men har samtidig relativt set mistet terræn i forhold til de andre uddannelseskategorier. De er gået fra at udgøre ca. 50 pct. i 1993 til at udgøre ca. 22 pct. i 2015. Økonomerne har udgjort godt en fjerdedel gennem hele perioden, mens statskundskabsuddannede og embedsmænd med en anden samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse har vundet frem. Særligt den sidstnævnte uddannelseskategori er kraftigt forøget og er gået fra at udgøre ca. 7 pct. i 1993 til at være den største gruppe med ca. 30 pct. i 2015.

Politikernes rolle

Tidligere var den traditionelle rolleopfattelse klar: Politikerne bestemte, og det gjorde de ved at tage stilling til de mange enkeltsager ud fra en konkret vurdering og et godt kendskab til de lokale forhold. Administrationen skulle sørge for oplysninger om fakta og jura samt den efterfølgende ekspedition.

I 1970'erne blev det klart for mange, at denne rollefordeling ikke lod sig opretholde set i lyset af de større kommuner med flere opgaver, større frihed og en meget større forvaltning. Kommunernes Landsforening gjorde derfor en ihærdig indsats for at udvikle forestillingen om »den gode politiker«, som en politiker der:

- fastsætter visioner og klare mål,
- delegerer konkrete sager til administrationen,
- er optaget af effektiv forvaltning mere end af interessevaretagelse for vælgerne.

I 1990'erne var der blandt politikerne bred tilslutning til, at de skal formulere visioner og mål, og tilslutningen var endnu større hos embedsmændene. Men et betydeligt mindretal af politikerne mente, at de også skulle være talerør for personer og foreninger og engagere sig i enkeltsager.

Siden midten af 1990'erne er der sket en væsentlig ændring i synet på enkeltsager.⁷⁹ I 1995 var 66,2 pct. helt eller delvis enige i, at der var for meget fokus på enkeltsager. I 2003 var dette tal 39,1 pct., i 2009 35,9 pct. og i 2013 blot 33,5 pct. Det kan opfattes som udtryk for, at politikernes rolle i forhold til enkeltsager er ændret, så de i større udstrækning hovedsageligt er i berøring med principielle sager, som påvirker den overordnede målsætning.

Heraf følger ikke nødvendigvis et tilsvarende rolleskift for borgmesteren. Han eller hun er heltidsansat, leder kommunalbestyrelsens møder og er ansvarlig for, at forvaltningen passer sit arbejde; en opgave hvis løsning i praksis forudsætter borgmesterens indsigt i den daglige administration.

Det er ikke muligt at følge ændringer i opfattelsen af borgmesterrollen over tid. Men i en undersøgelse fra 2005⁸⁰ gav borgmestrene udtryk for, at de så sig selv som en blanding af målsætter og ombudsmand for borgerne. Styringen af den daglige opgaveløsning blev derimod ikke set som væsentlig. Interessant nok mente de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer i samme undersøgelse, at netop den daglige opfølgning burde være en ikke uvæsentlig del af borgmestrenes rolle.

Dette billede nuanceres noget både af en række interview af borgmestre, som Ulrik Kjær har foretaget, og af de samtaler udvalget har haft med forskellige borgmestre. Kjær spurgte bl.a., om borgmestrene deltog i direktionsmøderne. Der har her vist sig nogle klare forskelle. Nogle borgmestre deltager altid, andre aldrig, og de resterende indimellem. En af dem, der altid deltager, udtrykte det på denne måde:

»Direktionen har en tryghed i, at jeg er med og har nikked til, at det her ser fornuftigt ud ... Hvis jeg omvendt underkender direktionen på et økonomiudvalgsmøde, vil det da se underligt ud. Jeg tror, det skaber mere ro og stabilitet i organisationen, at jeg sidder med.«

En anden borgmester udtrykker sin rolle med endnu større klarhed:

»Så fortæller jeg, hvad der skal stå i sagsfremstillingen. Det er denne her vej vi skal, og det er den her vej, som der vil være politisk flertal for ... Og det kan man nogle gange godt som embedsmand have brug for.«

En af dem, der aldrig deltager, begrundet det således:

»Jeg har lavet en meget klar arbejdsdeling, der går ud på, at det her er mit arbejdsfelt, og det er hans – det er min boldgade, og »det er kommunaldirektørens boldgade.«

I de samtaler, udvalget har haft med borgmestrene, tegner der sig tilsvarende forskelle. Nogle borgmestere ser således mere kommunaldirektøren end sig selv som daglig leder af forvaltningen. Andre oplyste, at de konkret godkender dagsordentekster og indstillinger til samtlige udvalg.

Embedsmandsroller

Politikernes mindre engagement i den konkrete administration giver mulighed for meget forskellige embedsmandsroller. Parallelt med udviklingen af forestillingerne om »den gode politiker« skete der som sagt en professionalisering af det kommunale embedsmandskorps. De lange uddannelser vandt frem blandt cheferne, og der blev talt meget om ledelse.

Teoretisk set kunne man have forestillet sig, at denne professionalisering havde ført til en skarpere markeret grænse i forhold til det politiske, således at embedsmændene veg tilbage fra det politiske samtidig med, at politikerne holdt sig mere væk fra de enkelte sager.

Sådan gik det imidlertid ikke, men rolleopfattelsen har dog ændret sig over tid, og der er forskelle fra kommune til kommune.

Den første undersøgelse af de kommunale topchefer er fra 1980.⁸¹ Undersøgelsen viste, at særligt kommunaldirektørerne havde en tæt kontakt til det politiske niveau (98 pct. angav, at de har daglig kontakt med borgmesteren). Undersøgelsen påpegede, at man dog i praksis vil kunne se mange forskellige opfattelser af kommunaldirektørrollen. »I de mest snævert definerede roller vil kommunaldirektørens stilling være at opfatte som juridisk rådgiver for borgmester og kommunalbestyrelsen. I sin bredeste udformning vil man se kommunaldirektørrollen beskrevet som chef for den samlede kommunalforvaltning. I denne brede formulering

vil også kommunaldirektøren kunne bevæge sig ind på klart politiske områder.«⁸²

Det vurderes dog, at i hvert fald de fleste borgmestre og kommunaldirektører tilstræber, at kommunaldirektøren ikke indblandes i politisk-taktiske spørgsmål.⁸³ Samarbejdet mellem de to er ifølge undersøgelsen godt nok normalt meget tæt, og arbejdsdelingen bestemmes i et vist omfang af personlige og situationsbestemte faktorer. Men ved spørgsmål af f.eks. juridisk og økonomisk karakter »vil borgmesteren støtte sig på kommunaldirektøren eller centralforvaltningens øvrige ekspertise i en arbejdsdeling, der normalt er i nøje overensstemmelse med den traditionelle opfattelse af administratorerne som neutrale, saglige rådgivere.«⁸⁴

En stor international undersøgelse, der blev gennemført i midten af 1990'erne,⁸⁵ skelnede mellem politikudvikling, rådgivning af politikere og klassisk administration. Den viste, at kommunaldirektører i alle lande lægger stor vægt på politikudvikling. De danske kommunaldirektører skiller sig ud i to henseender. De prioriterer politisk rådgivning højt sammenlignet med daglig administration. Og de går i flere henseender længere ind i den politiske rådgivning af borgmesteren, end tilfældet er andetsteds.

Denne rolleopfattelse har ligget nogenlunde fast siden.⁸⁶

Hvis man vender tilbage til nutiden, skal det påpeges, at de øvrige kommunale chefer synes at prioritere de udførende opgaver højere end kommunaldirektørerne.

De øvrige chefer prioriterer at formulere idéer og visioner og at begejstre og skabe entusiasme relativt højt. Derimod tillægges rådgivningen noget mindre betydning, og det er især den saglige rådgivning, der fremhæves, ikke så meget den politiske. Det er altså ikke alle kommunale embedsmænd, der ser politisk rådgivning som det vigtigste. Men kommunaldirektørerne gør.

En rolle bestemmes imidlertid ikke kun af, hvordan rolleindehaveren selv ser på den, men også af omgivelsernes vurdering. Her er politikernes opfattelse naturligvis af særlig betydning.

En undersøgelse viser, at over halvdelen af borgmestrene og hen ved 2/3 af de menige lægger vægt på, at embedsapparatet forstår og lytter til den politiske ledelse. Samtidig mener et stort flertal af både borgmestre og andre politikere, at forvaltningen skal være neutral i forhold til de politiske partier og kun grunde sine indstillinger på ekspertkundskab.⁸⁷

Konklusionen er, at politikeres og embedsmænds roller i nutidens kommuner overlapper hinanden. Politikerne lægger nok hovedvægt på målfastsættelse, men forbeholder sig – i overensstemmelse med reglerne om udvalgsstyret – at gå ind i enkeltsager. Ligeledes bevæger embedsmændene sig i et eller andet omfang ind i den politiske rådgivning. Hvor omfattende embedsmændenes medvirken i den politiske rådgivning skal være, er der til gengæld ikke fuldstændig enighed om. Det ser ud til, at embedsmændene er parate til at gå længere, end politikere principielt mener, de skal. Hertil kommer, at der netop hvad rollefordeling angår, er store forskelle kommunerne imellem.

Magtfordelingen mellem embedsmænd og politikere i kommunerne

Både politikere og embedsmænd i kommunerne ser deres indbyrdes forhold som harmonisk. Både borgmestre og menige opfatter helt overvejende forholdet til kommunaldirektøren og de andre forvaltningschefer som samarbejdsvenligt eller meget samarbejdsvenligt. De samtaler, udvalget har haft med borgmestre og kommunaldirektører, tegner tilsvarende et billede med få konflikter.

Alligevel er der blandt mange kommunalpolitikere en opfattelse af, at de vanskeligt kan gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af ledende embedsmænds. Denne opfattelse er forstærket efter kommunalreformen, den er mere udpræget blandt de menige kommunalpolitikere og mest udpræget blandt de menige uden for borgmesterkoalitionen.

En undersøgelse af opfattelsen af borgmesterens indflydelse sammenholdt med kommunaldirektørens viser, at omkring halvdelen af politikere opfatter de to som havende lige stor indflydelse, mens den anden halvdel mener, at borgmesteren står stærkest.⁸⁸

Samlet set peger undersøgelse på, at det kommunale embedsværk udøver en betydelig indflydelse, bl.a. som følge af, at det er forvaltningen, der udarbejder beslutningsoplæg til den politiske ledelse.

Embedsmandsdyderne og efterlevelsen af dem

Som det er fremgået af kapitel 8, har der i kommunerne slet ikke været samme debat som i ministerierne om embedsmandsdyderne og deres overholdelse eller misligholdelse.

Da de for ministerierne formulerede normer med større eller mindre modifikationer må antages også at gælde for kommunerne, har udvalget fundet det rimeligt at foretage en undersøgelse af, hvordan kommunale embedsmænd forholder sig til dyderne. Undersøgelsen er parallel til den, der er gennemført i centraladministrationen, jf. kapitel 8, men mindre i omfang. Syv kommuner deltog i undersøgelsen: Viborg, Kolding, Svendborg, Fåborg-Midtfyn, Slagelse, Næstved og Herlev. Med hjælp fra de pågældende kommuner er der sendt spørgeskemaer til medarbejdere, som varetager sagsbehandling inden for henholdsvis økonomiområdet, skoleområdet, socialområdet, samt til medarbejdere som arbejder med byplanlægning/byggesager.

Ligesom i den statslige undersøgelse beskriver de såkaldte vignetspørgsmål nogle hypotetiske situationer, der nødvendiggør en afvejning af, hvornår det legitime krav om politisk lydhørhed må vige for kravene om, at embedsmændene i deres arbejde respekterer hensynet til lovlighed, faglighed og sandhed. I de beskrevne situationer trækker de forskellige normer i hver sin retning. Der er endvidere i alle tilfælde tale om dilemmaer, der har en sådan karakter, at man ikke uden videre kan fastslå, hvad det rette svar er.

Vignetterne, som er præsenteret for kommunale embedsmænd, er som udgangspunkt formuleret på en måde, der gør dem sammenlignelige med de vignetter, som ministeriernes embedsmænd blev præsenteret for. Tilsammen sikrer dette mulighederne for at generalisere de mønstre, der måtte være i svarene.

Nogle af de kommunale dilemmasituationer er formuleret generelt og er stillet til alle, mens andre er specifikke for det pågældende område. Da der er relativt få besvarelser på de enkelte områder, bringes her alene svarene på de spørgsmål, der er stillet til alle. Vignetterne er gengivet i boks 9.1.

Boks 9.1. Vignetternes indhold**Lovlighed**

Du har lavet en indstilling til fagudvalget. Din chef beder dig rette indstillingen til noget, der efter din mening er ulovligt. Hun henviser til, at sådan vil borgmesteren have det, og at det kan der efter hendes mening også argumenteres for. Vil du rette i indstillingen?

Sandhed

Et medlem af kommunalbestyrelsen har bedt om en redegørelse for forløbet af en vanskelig sag inden for dit område. Du er blevet bedt om at lave et udkast, som kommunaldirektøren vil drøfte med borgmesteren. Efter mødet ønsker kommunaldirektøren forskellige rettelser, som efter din vurdering gør redegørelsen misvisende, men ikke direkte fejlagtig. Vil du indarbejde rettelserne?

Faglighed

Din direktør har besluttet, at en sag, du er ansvarlig for, ville have godt af en ekstern vurdering i form af en konsulentundersøgelse. Da undersøgelsen kommer, og sagen skal forelægges, siger borgmesteren, at den ikke helt svarer til, hvad han havde forventet, så den behøver ikke at blive vedlagt sagen i udvalget. Din direktør trækker på skuldren. Vil du undlade at vedlægge rapporten?

Der kan være grund til at knytte enkelte bemærkninger til hver vignette. I den første vignette er der forudsat en vis tvivl, idet chefen mener, at der kan argumenteres for borgmesterens standpunkt, mens medarbejderens vurdering er, at der er tale om ulovlighed. Den anden vignette drejer sig om vildledning, uden at der er tale om urigtige oplysninger. Den tredje vignette rejser spørgsmålet, om man kan tilbageholde en faglig vurdering, der er ubekvem, men ikke absolut nødvendig.

Svarene er sammenfattet i tabel 9.1, der kan sammenlignes med tabel 8.2 i kapitel 8, for så vidt angår svarene fra embedsmænd i ministerierne.

Tabel 9.1. Kommunale embedsmænds afvejning af politisk lydighed over for lovligheds-, fagligheds- og sandhedsplichterne. Svarfordelinger i procent for vignetterne. Generelle spørgsmål

Svarmuligheder	Lydighed afvejet over for		
	Lovlighed	Sandhed	Faglighed
Ja, uden forbehold	0,7	6,7	17,3
Ja, men jeg vil rejse mine betænkeligheder/forbehold over for min leder	26,6	53,0	48,0
Kun efter direkte ordre, og jeg vil advare min leder utvetydigt	56,4	34,0	27,0
Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke	15,8	6,3	7,7
N (antal svar)	259	253	248

Med det forbehold der knytter sig til, at relativt få kommuner indgår i undersøgelsen, viser tabellen en stor bevidsthed blandt de kommunale embedsmænd om de grænser, som kravet om lovlighed indebærer i forhold til at udvise politisk lydighed. Uanset at spørgsmålet som anført forudsætter en vis tvivl om juraen, vil et meget stort flertal enten sige helt fra eller forlange en direkte ordre. Næsten ingen ville sige »ja, uden forbehold«. På det punkt er billedet helt i overensstemmelse med det, der tegner sig for centraladministrationen.

Hvad fagligheden angår, er der i spørgsmålet lagt op til en vanskelig afvejning, og der er større tilbøjelighed til at prioritere lydigheden højest. Langt de fleste ville dog tage deres betænkeligheder op over for lederen, forlange en ordre eller sige nej. Svarene på spørgsmålet om sandhed viser – om end mindre markant – det samme som svaret vedrørende lovlighed. Meget få ville uden videre medvirke til noget, de opfatter som misvisende, selv om det ikke er usandt.

Som for de ministerielle svares vedkommende er der også fortaget forskellige regressionsanalyser, hvor embedsmændenes valg for hver enkelt vignette er holdt op imod en række baggrundsvARIABLE (køn, alder, uddannelse, anciennitet og position (leder/ikke-leder)). Generelt set er der få signifikante forskelle mellem forskellige medarbejdertyper. Et resultat er dog værd at nævne.

Både når det drejer sig om lovlighed, og når det drejer sig om sandhed, er specialisterne (medarbejdere med en ikke-samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse, lærere, socialrådgivere o.l.) tilbøjelige til at lægge

lidt mindre vægt på lydhørheden end generalisterne. Derimod er de to grupper af generalister (kommunalt uddannede og samfundsvidenskabeligt universitetsuddannede) ikke signifikant forskellige, hvad angår afvejningen, jf. tabelbilag 9.1 i rapportens bilag 11.

Med en vis forsigtighed kan det konkluderes, at der også i de kommunale forvaltninger er stor bevidsthed om og vilje til at efterleve normerne, men også nogen usikkerhed, når der er tale om vanskelige vurderinger. Det kan – som i den statslige undersøgelse – tyde på, at kendskabet til og efterlevelsen af normerne i høj grad beror på den enkelte embedsmands mulighed for at søge råd og vejledning hos nærmeste foresatte.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd i regionerne

Rammebetingelser

Rammebetingelserne for de regionale embedsmænds arbejde og samspil med politikerne har mange ligheder med rammebetingelserne for kommunerne, men der er også forskelle.

Styreformen er – ligesom i kommunerne – kollegial, men den politiske organisering afviger dog i udgangspunktet fra det kommunale udvalgsstyre ved, at der i det regionale forretningsudvalgsstyre kun kan nedsættes rådgivende udvalg. Den umiddelbare forvaltning varetages i forretningsudvalgsstyret helt eller delvist af regionsrådet eller forretningsudvalget. Forretningsudvalget varetager som minimum de funktioner, der tilfalder økonomiudvalget under udvalgsstyret, og forretningsudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der forelægges regionsrådet til beslutning. Tabel 9.2 sammenligner forretningsudvalgsstyret i regionerne med det kommunale udvalgsstyre.

Tablet 9.2. Sammenligning af forretningsudvalgs- og udvalgsstyret

	Forretningsudvalgsstyret	Udvalgsstyret
Politiske organer	Regionsråd Forretningsudvalg Rådgivende udvalg	Kommunalbestyrelse Økonomiudvalg Stående udvalg
Parlamentarisme	Nej	Nej
Ansvar for den umiddelbare forvaltning	Regionsrådet og/eller forretningsudvalget	Stående udvalg
Adm. leder af forvaltningen	Regionsrådsformanden	Borgmesteren

Kilde: Krogh, 2010.

Regionerne har siden 1. juli 2012 – først ved dispensationsadgang og siden 1. januar 2014 som en lovbestemt ordning – haft mulighed for at indføre udvalgsstyre, eventuelt kombineret med den tidligere omtalte Skanderborg-model, der indebærer, at udvalgene ikke eller kun inden for visse områder varetager den umiddelbare forvaltning af regionens anliggender. To regioner har for tiden valgt udvalgsstyre kombineret med Skanderborg-modellen, således at de stående udvalg alene har rådgivende funktioner.

Regionsrådsformandens rolle og kompetencer er i alle henseender reguleret af de regler, der er beskrevet for borgmesteren i lov om kommunernes styrelse. Regionsrådsformanden er således – i lighed med borgmesteren – valgt blandt regionsrådets medlemmer og er heltidsafslønet. Valget har ligesom i kommunerne virkning for hele valgperioden.

Regionsrådsformanden er formand for regionsrådet og formand for forretningsudvalget og er den øverste daglige leder af forvaltningen. Men ligesom for kommunalbestyrelsen i kommunerne er det regionsrådet som helhed, der skal sørge for indretningen af den regionale administration, og som kan afgøre omfanget af delegation fra de politisk valgte organer til forvaltningen. Administrationen refererer således til hele regionsrådet, samtidig med at regionsrådsformanden er administrationens øverste daglige leder.

Reelt vil regionsrådsformanden ligesom borgmestrene typisk have en tæt daglig kontakt med forvaltningen – og i første række regionsdirektøren – der også inkluderer politisk-taktisk sparring. I og med at udvalgene kun har rådgivende kompetence, og at udvalgsformændenes indflydelse følgelig er mindre, har regionsrådsformanden typisk en stærkere magtposition i forhold til forvaltningen, end en borgmester vil have.⁸⁹

Ligesom i kommunerne eksisterer der en stærk konsensusnorm i forhold til det politiske arbejde i regionsrådet. Det forventes, at regionsrådsformanden forsøger at inddrage så mange partier som muligt i beslutningerne, og det medfører markant utilfredshed, hvis nogle føler sig holdt uden for forhandlingerne.

Til forskel fra kommunerne har regionerne en relativ smal opgaveportefølje, hvor sundhedsområdet udgør ca. 90 pct. af budgettet. De sidste ca. 10 pct. optages af opgaver inden for socialområdet og i forhold til regional udvikling. Regionerne er ikke som kommunerne og de tidligere amter omfattet af kommunalfuldmagten og kan derfor som udgangspunkt ikke påtage sig andre opgaver end dem, der er bestemt i regionslovens § 5. Regionerne er dog, som andre offentlige myndigheder, omfattet af den såkaldte myndighedsfuldmagt. Endelig kan de – modsat kommunerne – ikke opkræve egne skatter, men er underlagt forskellige former for finansieringstilskud fra staten og bidrag fra regionens kommuner. De forskellige tilskud og bidrag er endvidere øremærket de enkelte områder, og regionsrådet kan således ikke prioritere økonomisk mellem de tre hovedopgaver.

Også inden for de enkelte områder er der en væsentlig grad af statslig styring. Det gælder særligt inden for sundhedsområdet, hvor Sundhedsstyrelsen har en regulerende rolle og bl.a. bestemmer specialefordelingen. Ligeledes blev den nye sygehusstruktur i høj grad bestemt fra centralt hold. Regionsrådspolitikerne oplever dog ikke i højere grad end de tidligere amtsrådspolitikerne, at »de fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centralt fastsatte regler«.⁹⁰ Der opleves således ikke nødvendigvis en strammere statslig styring.

Rolleopfattelser

Der er i regionernes første år blevet talt meget om, at rollen som regionspolitiker er at være *netværkspolitiker* fremfor den *enkeltogs-* eller *driftspolitiker*, der fremhæves som dominerende i de tidligere amter. I rollen som netværkspolitiker lægges særligt to ting. For det første indebærer den – i lighed med forestillingen om »den gode kommunalpolitiker« – en mindre grad af politisk involvering i den daglige drift og i stedet et øget fokus på at formulere og fastsætte overordnede mål og visioner.

For det andet fremhæves det, at den politiske indflydelse ikke kun skal søges i regionsrådssalen, men også gennem kontakt med eksterne aktø-

rer. Hvor sidstnævnte – og særligt det at tiltrække ressourcer fra stat og/eller kommuner – er opprioriteret blandt regionspolitikere sammenlignet med, hvad det var blandt amtspolitikere, er der ikke kommet større fokus på de overordnede politiske mål og visioner, men faktisk en lidt større prioritering af det at engagere sig i behandlingen af enkeltsager. Samlet set vægtes det at vedtage overordnede politiske målsætninger og det at have klare visioner dog væsentligt højere end enkeltsager.⁹¹

Det er ikke muligt på tilsvarende vis at kortlægge udviklingen af de regionale embedsmænds selvopfattede rolle. Men udvalgets undersøgelser peger på, at denne ikke er forskellig fra rolleopfattelsen hos statslige og kommunale (top)embedsmænd. Ligesom for kommunerne må politikere og embedsmænd i regionerne siges i udpræget grad at varetage overlappende roller. Politikere vægter nok politiske målsætninger og visioner højest i deres opgavevaretagelse, men prioriterer også i væsentlig grad at engagere sig i enkeltsager. Ligeledes bevæger embedsværket sig i væsentligt omfang ind på den politiske arena og udøver en stor indflydelse på formuleringen af politiske visioner og igangsættelsen af konkrete initiativer (jf. nedenfor).

De regionale embedsmænds indflydelse

Regionalpolitikere, der har erfaring fra de udvalgsstyrede amter, vurderer helt overvejende, at embedsværket har fået en større indflydelse end tidligere. De vurderer ligeledes, at det er blevet vanskeligere at kontrollere embedsmændenes arbejde. Særligt de menige regionsrådspolitikere oplever, at embedsværket er blevet styrket på politikernes bekostning. Men også forretningsudvalgsmedlemmerne føler, at det kan være vanskeligt at matche administrationen. Som et interviewet forretningsudvalgsmedlem forklarer:

»Det er praktisk umuligt for forretningsudvalget at udføre den samme kontrol eller den samme dialog med det udførende niveau, som et fagudvalg havde tidligere ... Der er en »overload« på nogle af dagsordnerne [til forretningsudvalgs-møderne], og der er nogle sager, som dybest set godt kunne have fortjent at blive behandlet noget bedre, end de bliver ... og det betyder jo, at en del af den reelle magt er flyttet over til det forvaltningsmæssige niveau, når det drejer sig om driftsmæssige sager.«⁹²

Embedsmændenes relativt set øgede indflydelse i forhold til i amternes tid har givetvis en sammenhæng med den ændrede styreform og særligt ændringen fra stående til rådgivende udvalg. Forretningsudvalget har ofte for mange sager til, at udvalgets medlemmer kan nå i dybden med dem alle, hvorfor flere afgørelser i praksis overlades til embedsmændene. I en undersøgelse er de regionale politikere spurgt om, hvor stor indflydelse de vurderer, at forskellige aktører i det regionale politisk-administrative system har absolut set på centrale politiske beslutninger, formulering af politiske visioner og igangsættelse af konkrete initiativer.

Resultaterne viser, at embedsmændene vurderes til at have en indflydelse, der kun overgås af regionsrådsformanden, i forhold til centrale politiske beslutninger og igangsættelsen af konkrete initiativer, mens de scorer højest af alle i forhold til formuleringen af politiske visioner. Det, at administrationen har fået en større indflydelse, er dog ikke nødvendigvis særligt for regionerne. Samme tendens genfindes både i staten⁹³ og i kommunerne.⁹⁴

På trods af embedsværkets betydelige indflydelse er samspillet mellem de regionale politikere og embedsmænd ikke i væsentlig grad præget af konflikt. Regionsrådspolitikere, der har erfaring fra de udvalgsstyrede amter, vurderer ikke, at tendensen til uenigheder er blevet større.⁹⁵ De regionale embedsmænd udøver således nok en væsentlig indflydelse, men det fører generelt set ikke til væsentlige konflikter i forhold til politikerne.

Dilemmaer og udfordringer

De dilemmaer og udfordringer, der er beskrevet i kapitel 7, gælder tilsvarende i den kommunale og regionale forvaltning. Men som følge af de særlige vilkår er der også forskelle. Nogle af udfordringerne har en anden karakter. Og der er dilemmaer, som er specielle for samspillet i en kollegialt styret organisation.

Udfordringerne er anderledes på i alt fald to punkter. Det ene er sagerne. Diskussionen om embedsmænd og politikere i statsligt regi tager ofte afsæt i de såkaldte skandaler eller »sager«, der har været i nyere tid. Sammenlignet hermed fylder »sager« om forvaltningens overholdelse af kravene om lovlighed og sandhed mindre i den kommunale debat. Det er formentlig ikke udtryk for, at der begås færre fejl. Men de sager, der er,

har en anden karakter. De drejer sig sjældent om vildledning af kommunalbestyrelsen, undertiden om ulovlig forvaltning (eksempelvis på miljø- og planområdet), men hyppigere om mangelfuld faglig udførelse af beslutninger. Her kan håndteringen af udsatte børn samt ældre- og handicapområderne nævnes. Derudover har det stor betydning, at sagerne normalt løses på mindre dramatisk vis, hvilket formentlig skyldes, dels at borgmesteren/regionsrådsformanden – bortset fra i yderst sjældne tilfælde – ikke kan afsættes, dels at der er tradition for et bredt samarbejde.

Det andet punkt er udskiftningen på topchefposterne. I både stat og kommuner er forestillingen om, at en topchef kan forvente at blive i stillingen til pensionsalderen, for længst forladt. Det er alligevel bemærkelsesværdigt, at der sker så mange udskiftninger på ledende poster i den kommunale forvaltning. Det er naturligt, at topledelsen skiftes ud, hvis der ikke kan etableres den nødvendige gensidige tillid. Og der har ikke kunnet konstateres et politisk mønster i de afskedigelser, der er sket. Men omfanget af udskiftninger er blevet så stort, at det rejser spørgsmålet, om der er problemer i forhold til roller og samspil.

Udfordringer i samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne

Da grundtrækkene i den nuværende kommunale styrelseslov blev lagt fast omkring 1970, var arbejdsdelingen og rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd ganske klar. Udvalgene traf afgørelserne, forvaltningen sørgede for forberedelsen, der koncentrerede sig om sagens fakta og jura. Og forvaltningen ekspederede herefter beslutningerne. Borgmesteren havde ansvaret for, at der var ansat det nødvendige antal embedsmænd, og at de passede deres arbejde.

Som det fremgår ovenfor, er der på fire punkter sket væsentlige ændringer i disse forudsætninger. Således er arbejdsdelingen mellem politikere og administration nu anderledes, idet embedsmændene træffer de fleste konkrete afgørelser, mens udvalgene og kommunalbestyrelsen tager sig af de overordnede retningslinjer, herunder mål og rammer. Det har ændret politikerens rolle. Han eller hun ses som leder på et overordnet politisk niveau snarere end som den ansvarlige for både større og mindre detaljer på den kommunale dagsorden.

Dette har på sin side også ændret opfattelsen af embedsmandsrollen, således at politikudvikling og rådgivning af politikere fylder meget i de

ledende embedsmænds arbejde, administration i klassisk forstand mindre. Dertil kommer, at udvalgene i dag er mere underkastet en tværgående koordinering og prioritering, ligesom forvaltningen prøver at finde en fælles linje, der er mere forpligtende for de enkelte forvaltninger, end det tidligere var tilfældet.

Resultatet er, at kommunen både politisk og administrativt i højere grad virker som en enhed. Med styrkelsen af kommunens politiske og administrative ledelse og koordination kan man endelig se en tendens til ændring af magtforholdet mellem på den ene side borgmesteren og kommunens administrative ledelse, på den anden side kommunalbestyrelsens menige medlemmer og i særdeleshed mindretal i kommunalbestyrelsen.

Den beskrevne udvikling rejser nogle spørgsmål vedrørende den måde, som man såvel i praksis som i formen har indrettet nutidens kommunestyre på. Det gælder i tre forskellige henseender:

For det første er der spørgsmålet om rammerne for delegation. Givet kommunernes størrelse og deres omfattende opgaver er en vidtgående delegation fra kommunalbestyrelsen og fra dens stående udvalg helt nødvendig, således som det allerede blev påpeget i betænkning nr. 894/1980. Det gælder så meget desto mere, når man tager den organisatoriske udvikling i betragtning. Denne delegation sker til forvaltningen, idet der normalt udarbejdes delegationsplaner, fastsættes mål eller på anden vis angives en politisk ramme for forvaltningens kompetence. Men udviklingen indebærer, at delegationen omfatter sager, som har aspekter, der forudsætter en politisk stillingtagen. I sådanne tilfælde drøftes sagen ofte med udvalgsformand eller borgmester.

Det andet emne er politikforberedelsen. Embedsmændenes politikforberedelse kræver en saglig tilgang, men på et tidspunkt i arbejdet med f.eks. et budget eller en kommuneplan bliver der behov for en politisk retning, hvis forvaltningen skal undgå at træffe valg, som beror på et politisk skøn. Dette er også fremhævet i betænkning nr. 894/1980:

»Men også beslutninger, som er af mere »politisk« karakter, må de ansatte forudsættes at træffe i meget vidt omfang. Således, f.eks. når et udvalg beder om alternative forslag til løsning af en eller anden opgave af fysisk og/eller økonomisk art. Udvælgelsen af de 2-3 forslag, som skal forelægges udvalget, vil påhvile den pågældende tjenestegrenchef. I den udelukkelsesproces, som udvælgelsen af et

forslag reelt er, er det således i administrationen, at langt det største antal mulige løsninger udelukkes. De kommunalpolitiske organer vil imidlertid også her direkte eller indirekte være rammeskabende og retningsbestemmende, idet administrationen må respektere forhåndstilkendegivelser fra politikerne og således vil koncentrere sig om forslag, der ligger indenfor de af politikerne udstukne rammer, eller – hvis der ikke direkte er fastsat rammer – om forslag, der kan forventes ikke straks at blive udelukket fra de politiske overvejelser.«

Som det er fremgået af både udvalgets interview og af forskning i øvrigt, søger forvaltningen i sådanne tilfælde ofte råd hos borgmesteren, f.eks. ved at denne deltager i direktionmøder. Det kan i sådanne tilfælde være svært at finde balancen mellem kravet om saglighed og ligebehandling af alle partier og kravet om at lytte til det politiske flertal.

Det tredje spørgsmål knytter sig til den politiske rådgivning. Som tilfældet er i ministerierne, rådgiver de kommunale topchefer om både de saglige og de politisk-taktiske aspekter af en sag. I nogle kommuner ydes taktiske råd alene til borgmesteren. Bag ved dette ligger formentlig en betragtning om, at det er borgmesteren, der er valgt til at lede kommunalbestyrelsens arbejde, og at det er forvaltningens pligt at støtte ham eller hende. Konsekvensen er, at alle partier ikke får samme hjælp.

I andre kommuner gives der råd til alle partier, og kommunaldirektøren går endda ind i overvejelser om, hvordan der kan skabes brede flertal. Synspunktet er her, at forvaltningen skal behandle alle grupper lige. Konsekvensen er i dette tilfælde, at forvaltningen let bliver opfattet som en del af det politiske spil og en selvstændig magtfaktor.

Forvaltning under ansvar: Udvalgets konklusioner og anbefalinger

Løser danske embedsmænd deres kerneopgaver, når de rådgiver og bistår politikerne? Og sker det med respekt for de klassiske embedsmandsdyder, som man hylder i det danske folkestyre? Er de tilstrækkeligt lydhøre over for de folkevalgte politikere? Eller går de i deres iver efter at tjene den politiske ledelse i staten, kommunerne og regionerne for langt og er for følgagtige? Det er de spørgsmål, der er lagt op til en besvarelse af i den opgave, som udvalget har stillet sig selv i sit kommissorium.

Bag spørgsmålene ligger nogle problemstillinger, som er afgørende for, at en demokratisk retsstat som den danske fungerer tilfredsstillende. Disse problemstillinger er sammenfattet i de såkaldte embedsmandsdyder i form af lydhørhed over for den politiske ledelse, lovmæssig forvaltning, respekt for fagligheden, når embedsmænd rådgiver og bistår deres politisk foresatte, og tilsvarende respekt for sandhedsforpligtelsen, bl.a. når embedsmændene som led i deres bistand til den siddende politiske ledelse formidler information til andre, det være sig Folketinget, kontrolorganer, medierne eller offentligheden i øvrigt. Endelig er det en forudsætning for en forvaltning som den danske, at embedsmændene er partipolitisk neutrale; de skal nemlig være parate til også at tjene en politisk ledelse med en anden partipolitisk baggrund.

Udvalget har som baggrund for denne vurdering af embedsværkets funktion belyst og analyseret, hvilke vilkår og krav der gælder for embedsmændene i 2015. Udvalgets kommissorium bygger nemlig her på den antagelse, at embedsmændene i ministerierne, kommunerne og regionerne historisk løbende har skullet tilpasse sig nye rammebetingelser, nye vilkår og nye krav. En grundlæggende opgave for udvalget har der-

for været at vurdere, om embedsværket i 2015 lever op til de krav, som ændringerne i rammebetingelserne stiller.

Nogle vilkår er fælles for embedsmænd, hvad enten de arbejder i ministerierne, i regionerne eller i kommunerne, andre er særlige for enten det centrale eller det lokale niveau.

Nye tider – nye vilkår

Der er i de seneste år sket betydelige ændringer i rammebetingelserne for embedsværkets bistand og rådgivning af politikerne. Kapitel 6 belyser hovedtræk i denne udvikling. Nogle af de væsentligste bliver trukket op her.

For det første har forholdet mellem regeringen og Folketinget ændret sig. De væsentlige politiske drøftelser om nye udspil foregår overvejende mellem politiske partier i lukkede processer, der tilrettelægges og drives inden for ministeriernes organisatoriske rammer, og ikke i Folketinget. Politiske forlig indeholder endvidere ofte aftaler om, at alle forligsparter inddrages i udmøntningen. Arbejdsdelingen mellem den lovgivende funktion forankret i Folketinget og den udøvende hos regeringen udviskes samtidig med, at tingets kritiske opmærksomhed på fejl og forsømmelser i gennemførelse og drift øges. Omvendt betyder forligene også, at ansvaret for fejl er bredt forankret politisk. Antallet af forlig har været højt gennem en lang periode. Udvalget kan ikke med tal belyse, om der er tale om et stigende antal og om kortere tid til at forberede udspil og forhandlinger, men det er udvalgets vurdering, at der er et stadigt politisk pres for at komme med større eller mindre forslag til ændringer på de enkelte politikområder.

Antallet af spørgsmål til ministre har desuden været konstant stigende, og samrådene er i dag alt overvejende åbne. Gennem spørgsmål og samråd er der et voksende fokus på, om der i enkeltsager er begået fejl, og om ministre eller embedsmænd kan kritiseres og drages til ansvar. Folketingets rolle som parlamentarisk kontrollant af regeringen udøves i vid udstrækning som led i den løbende politiske kamp mellem regering og opposition, mens opgaven med at udmønte politiske beslutninger i lovgivning fylder mindre. Disse ændringer i forholdet mellem regering

og Folketing har afledte påvirkninger på embedsværket, som skal bistå ministeren under de nye vilkår.

For det andet har den nye mediestruktur lagt et stærkt øget pres på ministre og øget ministrenes behov for professionel bistand fra embedsværket med den politiske kommunikation. Det er denne udvikling, der af alle de politikere og embedsmænd, som udvalget har talt med, fremhæves som den væsentligste. Ministre konfronteres hver dag med et stort antal pressehenvendelser og skal ofte reagere med uhyre korte tidsfrister. Udviklingen i relationen til medierne spiller sammen med udviklingen i forholdet til Folketinget f.eks. på den måde, at en sag, der tages op af pressen, ofte udløser såvel en byge af spørgsmål som et hastesamaråd.

For det tredje efterspørger ministre i dag bistand til enhver opgave, der er knyttet til selve hvervet som minister. Det gælder udvikling og konkretisering af politikken, faglig rådgivning, politisk-taktisk rådgivning om de politiske processer og sikker gennemførelse og drift. At være minister er i dag et så krævende job, at det forudsætter embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende ethvert spørgsmål; fra håndtering af konkrete sager, udkast til svar på folketingsspørgsmål, oplæg til udspil og forhandlinger, forberedelse af møder til råd og oplæg både proaktivt og reaktivt i forhold til medier og offentlighed. I alle spørgsmål skal embedsværket kunne dække såvel det faglige – sagens substans – som den politiske proces, dvs. hvordan sagen håndteres i den interne beslutningsproces i regeringen, i forhold til Folketinget og i forhold til andre relevante interessenter.

Andre forhold har en mere konstant karakter. Det gælder mængden af ny lovgivning, hvor antallet af lovforslag er svagt faldende, mens lovgivningens volumen faktisk er svagt stigende. Udvalgets opgørelse over de medarbejderressourcer, som embedsværket råder over i ministerierne, viser nogenlunde konstante samlede ressourcer over de senere år, men der er naturligvis sket forskydninger mellem områder og inden for områder, f.eks. mellem departementer og styrelser. Samtidig er der gennemført ganske omfattende ressortændringer, som er nærmere belyst i kapitel 6, senest ved regeringsdannelsen i 2015.

Det moderne folkestyre anno 2015 indebærer således ganske væsentlige ændringer i de politiske omgivelser, som har betydning for hverdagen for politikere og embedsværk. Helt overordnet kan man til disse træk i udviklingen føje, at partiernes faste opbakning i form af medlemmer af partierne er historisk lav, at interesseorganisationerne i dag formentlig spiller en mere begrænset rolle på væsentlige politikområder – og dermed heller ikke tilfører politikken en mere fast interessestruktur – og at relationerne til EU og andre internationale organisationer på en række områder har en ikke uvæsentlig betydning.

Alt i alt er det udvalgets vurdering, at der er tale om ændringer, som lægger et øget pres på ministre og embedsmænd, og som de må tilpasse sig. Især medierne, men også relationen til Folketinget og ministrenes egen efterspørgsel efter bistand, er således vilkår, der har ændret sig, og som stiller nye krav ikke mindst til de ledende embedsmænd.

Som det fremgår af kapitel 9, er rammen for samspillet mellem embedsmænd og politikere i kommuner og regioner på væsentlige punkter anderledes end i ministerierne. Styret er kollegialt, der er ikke parlamentarisme, der er en stærk tradition for konsensus, og der er mange steder en betydelig kontinuitet på de ledende politiske poster.

De ændrede vilkår har dog også på det lokale plan ført til væsentlige ændringer i og pres på samspillet. Kommunerne er i dag langt større og har flere opgaver, og medieudviklingen har i mange henseender haft samme indflydelse som i ministerierne.

Det har ført til en anden rollefordeling, idet embedsmændene træffer de fleste konkrete afgørelser, mens udvalgene og kommunalbestyrelsen tager sig af sig af retningslinjer, mål og rammer. Kommunalpolitikere er under moderne forhold ledere på et overordnet niveau og har behov for mere bistand til løsning af deres opgaver.

Politikudvikling og rådgivning af lokal- og regionalpolitikere fylder derfor meget i de ledende embedsmænds arbejde, administration i klassisk forstand mindre. Dertil kommer, at den tværgående koordinering er stærkere, så kommunen både politisk og administrativt i højere grad virker som en enhed.

Det er udvalgets vurdering, at disse nye vilkår stiller nye krav, og at det kan være en udfordring at sikre den politiske styring og kontrol.

Konsekvenser for embedsværket

Knaphed på tid og flere opgaver

De nye rammer og vilkår har direkte, konkrete konsekvenser for embedsværket. Grundlæggende indebærer udviklingen naturligvis et krav om, at embedsmændene er lydhøre og honorerer de krav primært fra ministre, som udviklingen indebærer. Det kan forudsætte en ændret organisering, allokering af ressourcer til nye opgaver eller rekruttering af nye kompetencer. Tilpasningen kan også have konsekvenser for hidtidige opgaver, der må nedprioriteres, eller for de grundlæggende normer for embedsværkets bistand til politikerne.

Udvalgets undersøgelser peger på, at konsekvenserne for det første er, at der er blevet mindre tid til rådighed til at håndtere den enkelte sag. Som beskrevet i kapitel 6, skal en minister ofte reagere på sager i medierne fra time til time. Når en sag er rejst i medierne – og ofte straks taget op af en oppositionspolitiker måske med bebudelse af et samråd – har ministeren behov for meget hurtigt at få at vide, hvad sagens substans er, og for råd om den mest hensigtsmæssige håndtering. Embedsværket må derfor tilrettelægge procedurer, der hurtigt kan kortlægge sagen – også selv om det er en sag i en styrelse eller i en kommune – og sikre, at der er medarbejdere, der professionelt kan rådgive om den bedste måde at håndtere sagen på i medierne.

Knapp tid er også en faktor, der gør sig gældende ved embedsværkets rådgivning i forbindelse med politikudvikling, både når der er tale om større reformer og om mere begrænsede udspil. Når politikerne »nynner en strofe«, er der i dag ofte begrænset tid, før embedsmændene skal vende tilbage med deres bud på »en symfoni«.

For det andet betyder den generelle efterspørgsel efter »fuld service«, at både presset for løbende politikudvikling og for den daglige politisk-taktiske rådgivning er øget. Ministrene ønsker permanent at kunne leve »ny politik« og nå politiske resultater, og i takt hermed øges behovet

for bistand fra embedsmændene tilsvarende. Især for de øverste embedsmænd betyder det, at de er nødt til at bruge mere tid på direkte bistand til den politiske ledelse.

Endelig for det tredje betyder udviklingen, at der er et øget fokus på de enkelte sager. Den intensive, konstante politiske konfrontation mellem regering og opposition bidrager til at tydeliggøre kravet om, at der så vidt muligt ikke begås fejl. Borgere og virksomheder skal være behandlet korrekt helt ned i detaljen, svar til Folketinget skal være i orden, og ministeren må ikke kunne gribes i at sige noget, der er forkert eller bare upræcist. Det kritiske fokus gælder også gennemførelsen af reformer eller anden ny lovgivning, hvor medierne og Folketingets kontrolorganer holder regeringen fast på givne forudsætninger og på »lovede« virkninger. Konsekvensen er, at der så vidt muligt ikke må begås fejl, at de i hvert fald ikke må ske på politisk sårbare områder, og at de fejl, der naturligvis alligevel sker, bliver lagt åbent og hurtigt frem og håndteret sådan, at de politiske følger minimeres.

Mere flydende struktur

De ændrede vilkår for arbejdet som embedsmand har også givet sig udslag i en række ændringer af centraladministrationens struktur og personalepolitik. Tidligere havde centraladministrationen en forholdsvis stabil opbygning. Hvert ministerium var langt hen ad vejen uafhængigt. Det havde måske faste relationer til bestemte interesseorganisationer og i alt fald sin egen politik for ansættelse og forfremmelse, som ikke sjældent indebar, at den enkelte medarbejder med en vis sikkerhed kunne forudse sin karriere. Skift til andre ministerier og andre dele af den offentlige sektor var forholdsvis sjældne. Det førte helt naturligt med sig, at organisationskulturen var stærk.

Ministerrådgivningen foregik samtidig under mindre hektiske vilkår, end det er tilfældet i dag, hvilket havde konsekvenser for såvel den faglige som den politisk-taktiske rådgivning. Den faglige rådgivning knyttet til politikudviklingen kunne således i vidt omfang foregå med udgangspunkt i arbejdet i udvalg, hvor områdets organisationer havde været med i udrednings- og forberedelsesarbejdet.

Nu er strukturen mere flydende. Skift mellem ansættelsessteder er hyppigere, bindingerne til interesseorganisationer er svagere, den tvær-

gående koordinering fra regeringens koordinationsudvalg og økonomiudvalg samt fra centrale ministerier er langt stærkere, og avancementer indebærer – ikke mindst på departementschefniveau – ofte skift fra et ministerium til et andet. Endelig er der til de traditionelle embedsmænd føjet et antal pressemedarbejdere, som udelukkende har til opgave at håndtere den mere komplicerede medievirkelighed. Dertil kommer endelig, at ministrene i dag hver for sig har personligt rekrutterede særlige rådgivere knyttet til sig, som især spiller en rolle på felter, hvor de faste embedsmænd har svært ved at gøre sig gældende uden at krænke kravet om partipolitisk neutralitet.

Der er ingen tvivl om, at disse ændringer har været velbegrundede og nødvendige led i en effektivisering af centraladministrationen. De har også været ønsket af ministrene og tilsigtet af topledelsen.

Mindre stabilitet

Flere kritikere af det nutidige samspil mellem politikere og embedsmænd har imidlertid anført, at kombinationen af en mere omfattende rådgivning og et mere uforudsigeligt karrieremønster har ført til, at embedsmænd i højere grad end før, og sommetider i for høj grad, følger sig efter ministerens kortsigtede politiske behov og ønsker til skade for sagligheden og undertiden også for lovligheden af de beslutninger, der træffes. Denne kritik har også været en del af baggrunden for udvalgsarbejdet.

I kommuner og regioner har kravet om lydhørhed og det øgede pres også ført til store forandringer af organisation og personalepolitik. Den politiske og administrative opbygning ændres med jævne mellemrum, den kommunale elevuddannelse er i høj grad afløst af samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser, og især på ledende poster ses der hyppige skift fra en kommune til en anden. Der er et pres på embedsmændene for på én gang at sikre den daglige drift med respekt for regler, mål og økonomiske rammer og at skabe grundlaget for den løbende politikudvikling.

På mange måder er de regionale og kommunale embedsmænds funktioner og vilkår derfor kommet til at ligne ministerierne. Der har også her været fejl, som har givet anledning til kritik, ikke mindst af den service, der på konkrete områder, bl.a. børneområdet og ældre- og handicapområdet, er ydet til borgerne.

Embedsværkets opgaver

De nye tider er altså en realitet i såvel centraladministrationen som i regioner og kommuner. Udvalget har på baggrund af vurderingen af rammebetingelserne for embedsværket søgt at belyse, hvorledes embedsværket under disse vilkår prioriterer og løser de grundlæggende opgaver. Disse spørgsmål er belyst i kapitel 7 og kapitel 9.

Embedsmændene har tre grundlæggende opgaver, som alle kræver ledelse og de fornødne ressourcer. Det er politikudvikling, udmøntning og iværksættelse af vedtagen politik og drift af ministeriet, regionen eller kommunen. For alle tre opgaver gælder, at de udføres under politisk ansvar. Når vi ser bort fra de særlige områder, der er henlagt til uafhængige organer som eksempelvis råd og nævn, er det altså ministeren, regionsrådet eller byrådet, der har det demokratiske mandat til at træffe beslutninger, og embedsværkets rolle er at rådgive og bistå den politiske ledelse med at træffe beslutningerne. Når embedsværket agerer selvstændigt, sker det principielt »på ministerens vegne«.

Politikudvikling spænder fra de store reformer med sigte på mere grundlæggende ændringer på et område, ja somme tider flere områder, til ændringerne i mindre målestok, f.eks. mindre reformer og lovrevisjoner. Politikudvikling kan også omfatte både udspil til konkrete forhandlinger for at skabe flertal for ny lovgivning og forslag, der i højere grad har til hensigt at markere en holdning eller lægge op til debat på et område eller om et konkret problem. Mere begrænsede politiske initiativer er her kaldt »den lille politik«.

Udvalgets vurdering af embedsværkets varetagelse af opgaven med at bistå den politiske ledelse med udvikling af ny politik hviler på interview med såvel politikere som embedsmænd og rådgivere. Ikke mindst i samtalerne med politikere er vurderingen, at embedsmændene prioriterer arbejdet med de større reformer højt, og at de – trods ofte forholdsvis korte frister – leverer gennemarbejdede oplæg. Embedsværket betragter forberedelsen af større politiske udspil som en kerneopgave og giver den høj prioritet. Det tværministerielle samarbejde, som ellers kan være svært, fungerer godt, når der er tale om større reformer og tidspres. Det gælder ikke mindst, fordi Statsministeriet, Finansministeriet og regeringens koordinations- og økonomiudvalg ofte går ind i en styrende og koordinerende rolle.

Derimod er der kun i mindre omfang tale om inddragelse af eksterne interesser eller sagkundskab. De forholdsvis lukkede processer indebærer også, at offentligheden i mange tilfælde ikke forberedes. Jorden gødes ikke, så der er en bredere erkendelse af eksistensen af et problem, der kalder på en politisk løsning. Det er udvalgets vurdering, at det navnlig i forhold til større samfundsmæssige reformer kan være hensigtsmæssigt at sikre en mere systematisk »modning« af sagerne og af befolkningen, sådan som det også blev forsøgt i forbindelse med bl.a. velfærdsforliget i 2005.

Når det gælder den løbende udvikling af »den lille politik« i form af mindre omfattende udspil, justeringer af politikken eller initiativer, hvis formål er at vise en politisk holdning, er vurderingen, at embedsværket er mindre opmærksomt på det politiske behov for idéer og initiativer. Sådanne initiativer er afgørende for mange politikere, som prioriterer at vise handlekraft og holdning, ikke alene i forbindelse med større reformer, men også i den løbende politiske debat. Nogle embedsmænd synes at se denne opgave som noget, ministrene selv må tage sig af, eventuelt med bistand fra deres særlige rådgiver eller partiet.

Udvalget vurderer, at bistand til »den lille politik« er en opgave, som embedsværket bør se som en naturlig del af ministerhvervet og rådgive om på lige fod med andre opgaver.

Når der er indgået forlig om en større eller mindre reform, skal den udmøntes bevillingsmæssigt og i ny lovgivning. Denne opgave har altid været en central ministeriel opgave og vurderes af de adspurgte politikere at blive løst effektivt og professionelt. Trods de ofte korte frister fra politisk enighed til fremsættelse af lovforslag – og et permanent problem med at overholde retningslinjer for høringer m.m. – er det udvalgets indtryk, at selve regelarbejdet fortsat som oftest udføres på højt niveau.

Derimod synes den efterfølgende gennemførelse i praksis at være en opgave, der ofte har lav prioritet. I mange tilfælde er billedet, at forberedelsen af et politisk udspil, processen frem til politisk enighed og den efterfølgende udmøntning juridisk og økonomisk er højt prioriterede opgaver, mens opgaven med at sikre, at politikken kommer til at virke i praksis og får de tilsigtede effekter, er en mere sekundær opgave.

Det har to sider. Den ene er, at overvejelserne om implementering ikke indgår med tilstrækkelig vægt i politikforberedelsen. Det kunne f.eks. være ved inddragelse af praktikere, gennemførelse af pilotforsøg eller ved mere dybtgående analyser af barrierer for effektiv gennemførelse.

Den anden er, at der ikke i ministerierne afsættes de nødvendige ressourcer til opfølgning, fastlæggelse af mål for gennemførelsen og overvågning af effekterne. Hertil kommer, at mange reformer implementeres i kommunalt regi, hvor en særlig udfordring er at sikre, at der er opbakning fra politikere og medarbejdere på lokalt niveau, samtidig med at der er et lokalt politisk råderum.

Mens politikudvikling og implementering grundlæggende har med sagernes substans at gøre, er en anden side af embedsværkets bistand politisk-taktisk rådgivning. I det danske system, hvor regeringerne overvejende er koalitionsregeringer uden et flertal i Folketinget, er vejen fra en politisk ambition til en politisk beslutning ofte lang og kompliceret. Som nævnt ovenfor har en del ministre begrænset eller intet kendskab til ministerområdet og sommetider tillige begrænset parlamentarisk erfaring. Behovet for rådgivning om de politiske processer både internt i regeringen – hvordan får man en sag gennem regeringens besluttende organer – og om den videre proces, frem til der er et flertal i Folketinget, er således betydeligt.

På baggrund af udvalgets undersøgelser og særligt de mange gennemførte interview, er det vurderingen, at embedsværket giver denne rådgivning på et højt og for politikerne tilfredsstillende niveau. Embedsværket tilpasser sig i vid udstrækning til den til enhver tid siddende ministers konkrete behov, ligesom bistanden søges gjort kort, præcis og operationel. Et område i den daglige ministerbetjening, hvor der dog synes at være behov for en professionalisering, er den politiske kommunikation. Selv om der på dette område er sket en væsentlig udbygning over de senere år, er det vurderingen, at der stadig er behov for bedre bistand f.eks. i forhold til de sociale medier.

Endelig er det for alle ministerier en opgave at varetage driften af ressortområdet. De fleste ministerier er store organisationer med mange medarbejdere og store bevillinger. Også i forbindelse med denne opgave er kravene utvivlsomt skærpet de senere år med krav om besparelser, mere ef-

fektivitet i driften og større centralt ansvar på departementalt niveau. Det er udvalgets vurdering, at der er en del variation mellem ministerierne med hensyn til, hvor effektivt denne opgave løses.

Udvalget har som nævnt i kapitel 7 undersøgt den ledelsesmæssige prioritering mellem de forskellige opgaver. Billedet er, at de ministervendte opgaver er den dominerende opgave for departementscheferne, mens de opgaver, der er knyttet til gennemførelse og drift fylder mindre. For styrelsescheferne er billedet, at de ministervendte opgaver fylder meget lidt, mens de driftsmæssige opgaver dominerer.

Boks 10.1. Udvalgets vurdering af embedsværkets opgavevaretagelse i ministerierne

Udvalget vurderer sammenfattende om embedsværkets løsning af rådgivnings- og bistandsopgaverne i ministerierne:

- At embedsværkets faglige og politiske rådgivning og bistand til forberedelse af større reformer og den dermed forbundne politisk-taktiske rådgivning har en høj prioritet og politisk vurderes som velfungerende.
- At betjeningen vedrørende »den lille politik« og de løbende udmeldinger, som politikere har behov for at give fra dag til dag, og mediehåndtering bør udvikles og prioriteres.
- At gennemførelsen og den administrative implementering af vedtagen politik bør have større fokus både i politikformuleringsfasen og i perioden efter politikkens vedtagelse.
- At større opmærksomhed på politikens gennemførelse og implementering er et væsentligt led i sikringen af politikens tilsigtede effekter.
- At de øverste chefer i forvaltningen i konsekvens af ovenstående enten ved prioritering af egen tid eller ved at sikre ledelseskraft på højt niveau skal sørge for effektiv drift af ministerområdet.

De kommunale og regionale forvaltninger er som tidligere nævnt blevet mere lig centraladministrationen i en række henseender. Således er opgaverne de samme: politikudvikling, udmøntning og iværksættelse af vedtagen politik samt drift. I tilknytning til disse opgaver er der behov for såvel ledelse som politisk rådgivning. Det er dog klart, at politikgennemførelse og administration har en mere central placering på det kommunale og regionale plan.

Den undersøgelse af den ledelsesmæssige prioritering af opgaverne, der blev omtalt i kapitel 7, viser da også, at kommunerne er langt mere driftsorienterede. Samtidig viser undersøgelsen, at der i det kommunale udvalgsstyre ikke er den samme klare arbejdsdeling mellem kommunaldirektøren og fag- og meddirektører, som der er mellem departementschefer og styrelseschefer. For alle topchefer i kommunerne vejer politiker-rådgivningen relativt tungt.

De undersøgelser, der i andet regi er gennemført af samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne, viser overvejende en stor tilfredshed hos såvel borgmestre/regionsrådsformænd som øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer/regionsrådsmedlemmer. Udvalgets interview med borgmestre og kommunaldirektører samt en regionsrådsformand og regionsdirektører bekræfter dette. Samtalerne med en række borgmestre viser dog samtidig, at opfattelsen af embedsmandens rolle er meget varierende. Nogle borgmestre har kun et beskedent behov for politisk-taktisk rådgivning, mens andre efterspørger den i høj grad. Og nogle borgmestre er meget aktive som daglige ledere, mens andre lægger vægt på en klar arbejdsdeling i forhold til forvaltningen.

Derudover viser flere undersøgelser, at mange »menige« kommunalpolitikere oplever, at det er svært at trænge igennem over for embedsværket.

Endelig peger både udvalgets samtaler og flere undersøgelser i retning af, at der kan være behov for en afklaring af forskellige dilemmaer, der knytter sig til samspillet mellem kommunalbestyrelsens flertal, et eventuelt mindretal og forvaltningen.

For det første er der spørgsmålet om rammerne for delegation. Givet kommunernes størrelse og deres omfattende opgaver er en vidtgående delegation fra kommunalbestyrelsen og fra dens stående udvalg til administrationen helt nødvendig. Det indebærer, at det er centralt, at forvaltningen er opmærksom på at forelægge nogle principielle, retningsgivende sager for de stående udvalg og kommunalbestyrelsen. Herudover kan der i konkrete sager være politiske momenter, som forvaltningen kan søge at løse f.eks. ved at rådføre sig med udvalgsformand eller borgmester.

Det andet emne er politikforberedelsen. Embedsmændenes politikforberedelse kræver en saglig tilgang, men ofte også en politisk retning. Som

det er fremgået af både udvalgets interview og af andet materiale, søger forvaltningen i sådanne tilfælde ofte råd hos borgmesteren, f.eks. ved at denne deltager i direktionsmøder. Det kan i sådanne tilfælde være svært at finde balancen mellem kravet om saglighed og ligebehandling af alle partier og kravet om at lytte til det politiske flertal.

Det tredje spørgsmål knytter sig til den politiske rådgivning. Som tilfældet er i ministerierne, rådgiver de kommunale topchefer om både de faglige og de politisk-taktiske aspekter af en sag. I nogle kommuner ydes taktiske råd alene til borgmesteren. I andre kommuner gives der råd til alle partier, og kommunaldirektøren går endda ind i overvejelser om, hvordan der kan skabes brede flertal.

Boks 10.2. Udvalgets vurdering af embedsværkets opgavevaretagelse i kommunerne og regionerne

Udvalget vurderer sammenfattende om embedsværkets løsning af rådgivnings- og bi-standsopgaverne i kommunerne og regionerne:

- At der er tilfredshed med embedsværkets løsning af såvel udførende som politikforberedende opgaver.
- At der i hver enkelt kommune og region er behov for en konkret afklaring af arbejdsdelingen mellem embedsværket og det politiske niveau og af karakteren af embedsværkets rolle som taktisk politikrådgiver.
- At der er behov for at sikre, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer har forudsætninger for aktivt at deltage i beslutningsprocessen.

Embedsmandsdyderne

Den aktuelle debat om embedsværket har ikke alene handlet om varetagelsen af opgaverne, men i endnu højere grad om, hvorvidt embedsværket holder sig inden for rammerne af de regler og normer, der gælder i den danske retsstat.

Tilliden til embedsværket beror således i høj grad på, at det efterlever disse grundlæggende normer for korrekt embedsmandsadfærd. I forbindelse med embedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse er de underlagt et dobbelt krav. På den ene side er det grundlæggende i et folkestyre, at embedsmændene skal vise politisk lydhørhed i forhold til den

politiske ledelse; den, og den alene er i besiddelse af et demokratisk mandat. På den anden side er forvaltningen underlagt nogle begrænsninger. De følger af lovgivningen og af et ulovbestemt normsæt for korrekt embedsmandsadfærd, der definerer et sæt af pligter, som embedsmænd skal respektere, når de står den politiske ledelse bi med politisk rådgivning. Det er kravene om lovlighed, faglighed, sandhed samt partipolitisk neutralitet.

Udvalget har derfor undersøgt, i hvilket omfang embedsmændene er bekendte med normerne, og på hvilken måde de bliver opfattet og anvendt i praksis. Der har i den offentlige debat været sat spørgsmålstejn herved. Ligeledes er spørgsmålet blevet rejst, om en sådan regulering ved uskrevne normer, hvis overholdelse i høj grad beror på, at embedsmændene har accepteret dem, og at der i Folketinget og medierne er opmærksomhed rettet mod deres overholdelse, er lige så effektiv som en formel regulering ved lov. For at kunne besvare disse spørgsmål har udvalget gennemført to undersøgelser samt interview med over 130 personer i og omkring det politisk-administrative system.

Den ene undersøgelse består i en oversigtlig gennemgang af de særskilte undersøgelser, som siden 1980 er gennemført i forhold til sager i den statslige forvaltning, som har givet anledning til kritik, og hvor der politisk blev truffet beslutning om at gennemføre en eller flere eksterne undersøgelser med den opgave at klarlægge et hændelsesforløb samt i nogle undersøgelser at vurdere, om der var begået ansvarspådragende fejl. Gennemgangen i kapitel 4 af disse undersøgelser konkluderer, at der ikke er flere »sager« i dag end i den tidlige del af perioden. Konklusionen er også, at undersøgelserne ikke har afdækket generelle svigt, når det gælder embedsværkets efterlevelse af normerne. Det er i denne sammenhæng væsentligt at føje til, at det kun er en mindre del af undersøgelserne, hvor embedsmændenes politiske rådgivning har været i fokus.

Den anden undersøgelse bygger på embedsmænds svar på en spørgekemaundersøgelse. Formålet var at afdække såvel centraladministrative som kommunale embedsmænds kendskab til og håndtering af normerne, når de blev stillet i situationer, hvor de skulle afveje hensynet til politisk lydhørhed over for hensynet til lovlighed, faglighed og sandhed. Disse situationer kan nogle gange placere dem i et dilemma, og det er i nogle sammenhænge tilmed sådan, at der ikke uden videre er ét rigtigt svar.

Denne undersøgelse, der er gennemgået i kapitel 8, og som er sammenholdt med udsagn i de mange interview, leder for embedsmænd i centraladministrationen på sagsbehandler- og kontorchefniveau frem til fire generelle og meget sikre konklusioner:

1. Kun et mindretal af embedsmændene giver udtryk for at kende normerne så godt, at de selv ser sig i stand til at tage stilling i de beskrevne dilemmasituationer. De rådfører sig i stedet med deres umiddelbart overordnede. Embedsmænd i departementerne og embedsmænd med samfundsvidenskabelige generalistuddannelser ser sig i højere grad i stand til selv at foretage denne afvejning end embedsmænd i styrelserne og embedsmænd med specialistuddannelser. Der er i øvrigt ikke forskel på embedsmænd med juristbaggrund og embedsmænd med politolog- eller økonombaggrund.
2. Embedsmændene er i meget høj grad i stand til at differentiere mellem de forskellige dilemmasituationer, som de er blevet placeret i. Når lovligheden er i spil, er embedsmændene mere tilbageholdende i forhold til at prioritere kravet om lydhørhed, end de er, når enten fagligheden eller sandhedspligten er i spil. Lovlighedskravet har således, som embedsmændene ser det, generelt en mere forpligtende og præcis karakter.
3. Embedsmænd, der arbejder i departementerne er, når lovligheden er i spil, mere tilbageholdende i forhold til lydhørhedskravet end embedsmænd i styrelserne. Er der omvendt tale om situationer, hvor fagligheden er bragt i spil, er departementernes embedsmænd mere tilbøjelige til at vise lydhørhed i forhold til ministerens politiske ønsker. For sandhedskravet kommer reaktionen endelig helt an på situationen, jf. evt. tabel 8.3 i kapitel 8.
4. Der er derudover en forskel på generalister og specialister, når det gælder vurderingerne. Mens generalisterne holder mest igen over for ministeren i situationer, hvor lovligheden af en beslutning lader sig diskutere, lægger specialisterne større vægt på hensynet til fagligheds- og sandhedspligten.

Embedsmændene er i meget høj grad tilbøjelige til at støtte sig til deres overordnede, når de i en given sag står over for et af de dilemmaer, som kan opstå i konkrete rådgivningssituationer. Udvalget har derfor også

undersøgt, i hvilket omfang og hvordan det påvirker embedsmændenes egen stillingtagen i en konkret situation, om de selv tager stilling eller vil drøfte sagen med deres umiddelbare chef. Svaret er meget klart, at det har stor betydning. Embedsmænd, som vil støtte sig til deres overordnede, er generelt mere tilbøjelige til at vise lydighed i forhold til de ønsker, ministeren har.

Undersøgelsen i kommunerne viser i væsentlige henseender det samme billede. Embedsmændene differentierer mellem de forskellige dilemmaer, som spørgsmålene bringer dem i, og rådfører sig i høj grad med deres chef, hvis de er i tvivl. Der er stor bevidsthed om betydningen af de grænser, som kravet om lovlighed sætter i forhold til lydigheden.

Hvad fagligheden angår, er der større tilbøjelighed til at prioritere lydigheden højest. Endelig ville meget få uden videre medvirke til noget, de opfatter som misvisende.

Både når det drejer sig om lovlighed, og når det drejer sig om sandhed, er specialisterne (medarbejdere med en ikke-samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse, lærere, socialrådgivere o.l.) tilbøjelige til at lægge lidt mindre vægt på lydigheden end generalisterne. Der gælder her det samme som i ministerierne. Derimod er de to grupper af generalister – kommunalt uddannede og samfundsvidenskabeligt universitetsuddannede – ikke indbyrdes forskellige i deres tilgang til normerne.

Udvalgets undersøgelser og samtalerne med politikere og embedsmænd viser mere generelt, at embedsmændene er særdeles engagerede i, hvilke regler og normer der gælder, og at de efterspørger mere viden og vejledning herom. Det gælder ikke mindst de yngre embedsmænd, som ikke gennem deres uddannelse har fået nærmere kendskab til »embedsmandsdyderne«. Selv om embedsværket synes i almindelighed at agere i overensstemmelse med reglerne og normerne, synes der således at være behov for at øge det konkrete kendskab til normerne og at indarbejde dem i embedsværkets værdier og kultur.

Boks 10.3. Udvalgets vurdering af overholdelsen af »embedsmandsdyderne«

Udvalgets samlede vurdering af overholdelsen af »embedsmandsdyderne« er på denne baggrund:

- At pligten til lydhørhed og loyalitet i forhold til den politiske ledelse klart bliver respekteret i både ministerier, regioner og kommuner.
- At der ikke sættes spørgsmålstejn ved, om embedsværket fungerer partipolitisk neutralt.
- At politikerne vurderer, at forpligtelserne i forhold til legalitet, faglighed og sandhed grundlæggende respekteres.
- At disse normer i udvalgets »vignetundersøgelse« generelt viser sig at være rodfæstede blandt embedsmændene i ministerier og kommuner og tillige håndhæves gennem hierarkiet – men dog med en variation mellem forskellige personalegrupper og inden for organisationsstrukturen.
- At der blandt medarbejderne er betydelig interesse for de grundlæggende normer, men også et behov for en vis »konsolidering« og sikring af introduktion til nye medarbejdere samt redskaber for løbende bevidstgørelse og fokus på overholdelsen af normerne.
- At det øgede pres, jf. kapitel 6, og den mere fleksible organisation kan indebære en risiko for, at embedsmænd i nogle tilfælde prioriterer at være politisk lydøre på bekostning af de begrænsninger, der følger af regler og normer.
- At det øgede pres, jf. kapitel 6, fordrer et vedvarende fokus på, at juridiske kompetencer og rationaler har en central plads både i den daglige sagsbehandling, og når der skal træffes væsentlige beslutninger.

Sammenfattende vurdering af embedsværket

De ændrede rammebetingelser kræver, at embedsværket tilpasser sig, løser de opgaver, det bliver stillet over for, og at dette sker med overholdelse af de normer – embedsmandsdyderne – som gælder i Danmark.

Udvalgets vurdering er som nævnt, at nogle opgaver løses på højt niveau, men at der er behov for en styrkelse af den løbende politikudvikling – »den lille politik« – af den politiske kommunikation og af politikgennemførelse og drift.

Når det gælder overholdelsen af embedsmandsdyderne, er det udvalgets vurdering, at der er behov for en stærkere og mere systematisk ind-

lejring af normerne i det grundlæggende værdi- og normsæt i embedsværket. Det gælder både på medarbejder- og chefniveau og på tværs af personalegrupper og organisationsstruktur.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om en sådan tilpasning til de krav, der stilles i dag, og som givet vil forstærkes i fremtiden, forudsætter mere grundlæggende ændringer af samspillet mellem politikere og embedsmænd – det der er kaldt »den danske embedsmandsmodel«.

For og imod grundlæggende ændringer i »den danske embedsmandsmodel«

I debatten om centraladministrationen har flere kritikere argumenteret for, at de krav, som udviklingen stiller til det danske embedsværk, kun kan indfries gennem mere grundlæggende ændringer af systemet. Der er flere bud på sådanne ændringer.

Et forslag er at etablere en klar sondring mellem politiske og faglige vurderinger og bygge rollefordelingen mellem det politiske niveau og embedsværket på denne sondring. Politiske vurderinger skulle således foretages alene af politisk udnævnte, mens embedsværket skulle holde sig til at levere et fagligt bidrag til beslutningerne. I praksis kunne det ske ved, at de øverste embedsmænd blev udnævnt politisk, og antallet af øvrige politisk udnævnte medarbejdere blev øget. Et eksempel er det svenske system, hvor omkring 250 personer omfattende ministre, statssekretærer og rådgivere er politisk udnævnte.

En variant af dette forslag er etablering af kabinetter, hvis ledelse og medarbejdere udnævnes politisk, og som har til opgave at bistå ministeren politisk på tværs af ministerområdet.

Et tredje forslag er at etablere en særlig stabsenhed, måske uden for det faste departementale hierarki og uafhængig af det almindelige embedsværk, med den særlige opgave at bistå ministeren med politikudvikling. Sigtet er at give et bredere fagligt og politisk grundlag for udviklingen af ny politik og undgå, at den præges af det traditionelle embedsværks eventuelt mere snævre optik.

Argumenterne for disse forskellige overvejelser og forslag er dels at styrke den politiske ledelse, dels at embedsværket kan koncentrere sig om

den faglige rådgivning og om forvaltningen af ministerområdet. Tankegangen er, at risikoen for, at embedsmændene glemmer faglighed og andre embedsmandsdyder i deres iver for også at give råd, der tager højde for politiske hensyn og processer, bliver mindre, når de principielt kan og skal fokusere alene på det faglige.

Det er også foreslået, at embedsmændenes muligheder for at fastholde faglige, herunder ikke mindst juridiske synspunkter, styrkes ved at give dem en beskyttet ret til at gå til Folketinget, såfremt den politiske ledelse træffer en beslutning i strid med den faglige vurdering. Hvor embedsmændene i dag alene har pligt til at nægte at medvirke, hvis en beslutning er klart ulovlig, skulle der endvidere gælde en mere begrænset lydighedspligt.

Udvalget har vurderet disse forskellige forslag og bl.a. overvejet, om der er erfaringer fra det svenske system, som kunne være relevante ved mere vidtgående reformer i Danmark.

Hertil bemærkes for det første, at indførelsen af et system med væsentligt flere politisk udnævnte som nævnt typisk har været begrundet med et ønske om at styrke den politiske ledelse. I debatten om de verserende sager har det dominerende synspunkt blandt kritikerne her i landet imidlertid snarere været, at den politiske prioritering var for stærk på bekostning af saglighed og lovlighed. Hvis systemet skal ændres mere grundlæggende, må man derfor vælge, om det problem, der ønskes løst, er for svag politisk ledelse og for stærke embedsmænd eller det omvendte.

For det andet er det som nævnt i kapitel 7 vigtigt at lægge til grund, at stort set alle sager, hvor embedsmænd rådgiver den politiske ledelse, har såvel et fagligt som et politisk indhold. Meget få spørgsmål kan således vurderes alene ud fra en politisk vinkel uden hensyn til materien, ligesom omvendt få sager vil være helt uden et politisk aspekt. Selv om en afgørelse indholdsmæssigt kan være helt oplagt – og det vil selvsagt ofte være tilfældet – vil en beslutning altid være udtryk for en blanding af »det kolde og det varme vand«. I de mere komplekse sager er valget af den beslutning, der både er fagligt solid og samtidig afspejler, hvad der politisk er ønsket og muligt, selve kernen i samspillet mellem en minister og ministeriet.

Risikoen ved at skille det politiske og det faglige er derfor, at balancen tipper – at vandet bliver for varmt eller for koldt, for nu at blive i billedet. Hvis den politiske ledelse distancerer sig fra et fagligt embedsværk, bliver

alt til politik med den konsekvens, at beslutningerne kan blive fagligt kritisable, herunder eksempelvis at væsentlige juridiske vurderinger ikke respekteres. Konkret blev det i udvalget udtrykt på den måde, at det for en minister er vigtigt, at den eller de embedsmænd, som har den dybeste faglige indsigt, bidrager med den fornødne vægt i rådgivningen.

På et mere overordnet organisatorisk plan blev det af en tidligere departementschef udtrykt på den måde over for udvalget, at det er afgørende, at man ikke får »hovedet skilt fra kroppen. Så kommer man til at træffe politiske beslutninger, der er løsrevet fra det faglige. Derfor er det vigtigt med et tæt samspil mellem politik og drift, mellem departementer og underliggende styrelser og institutioner«.

Omvendt er det lige så klart, at et embedsværk, der alene har til opgave at rådgive ud fra såkaldt »faglige« hensyn kan blive et teknokrati uden lydhørhed og forståelse for ministrenes politiske prioriteter. Som nævnt i kapitel 8 vurderes det danske embedsværk højt, når det gælder lydhørhed og loyalitet.

Forslagene om at indføre politisk udnævnte chefer i form af statssekretærer eller viceministre, om at øge antallet af politisk udnævnte medarbejdere, herunder særlige rådgivere, og om at etablere kabinetter eller særlige stabsenheder eksempelvis til politikudvikling vil i praksis være skridt i retning af et system med en sondring mellem politiske og faglige vurderinger. Jo flere politisk udnævnte medarbejdere ministeren har, desto større vil ministerens distance til den ministerielle faglighed blive, og der vil ikke være et entydigt ansvar for, at såvel politiske som faglige hensyn er lagt til grund for rådgivningen.

Hertil kommer yderligere to hensyn. Mens det danske system er et meritbaseret system, hvor udvælgelsen af cheferne – herunder departementscheferne og styrelsescheferne – sker i konkurrence og på grundlag af dokumenterede kompetencer, ikke mindst i forhold til at yde politisk og faglig ministerrådgivning, vil udvælgelsen af politisk udnævnte chefer og rådgivere ske med inddragelse af politisk tilhørsforhold og orientering. Det forhindrer naturligvis ikke, at de pågældende kan være fuldt kvalificerede, men når politiske kriterier indgår i udvælgelsen, er der en større sandsynlighed for, at dette ikke er tilfældet. Såvel forskningen som erfaringerne fra en række andre lande viser, at et meritbaseret embedsapparat bidrager til en højere kvalitet i de politiske beslutninger.

For det andet er det en styrke ved den danske embedsmandsmodel, at de embedsmænd, der rådgiver politikerne, også har ansvaret for, at beslutningerne kan gennemføres. Som nævnt i kapitel 7, er der behov for et større fokus på gennemførelse og forvaltning af de politiske beslutninger. Politisk udnævnte embedsmænd, der kommer og går med ministeren, må imidlertid formodes primært at være optaget af selve beslutningen og i mindre grad af gennemførelsen. Grundlæggende bør en departementschef have til opgave både at sørge for, at gennemførelsen er overvejet i politikudviklingen, ligesom han efterfølgende bør fastholdes på det ledelsesmæssige ansvar for, at beslutningerne gennemføres og virker efter hensigten.

Tanken om en mere begrænset lydighedspligt rummer to elementer. Det ene er, at embedsmænd bør have en mere reel mulighed for at kunne sige nej til at medvirke, også selv om der ikke er tale om en klar ulovlighed. Det andet er, at de skal have en beskyttet ret til at henvende sig til Folketinget, hvis de mener, at ministeren handler ulovligt. Disse forslag er efter udvalgets vurdering hverken mulige eller ønskelige. En udvidet adgang til at nægte at medvirke, hvis den pågældende embedsmand mener, at en beslutning er ulovlig – mens andre i det interne hierarki mener det modsatte – vil kunne misbruges til at varetage organisatoriske og faglige interesser og vil gøre chefernes og i sidste ende ministerens ledelsesopgave meget vanskelig. Det ligger endvidere i det ministerielle hierarkiske system, at cheferne i kraft af deres viden og erfaring må antages at besidde et bedre grundlag for at vurdere sagerne.

Forslaget om, at embedsmænd skal have en beskyttet ret til at henvende sig til Folketinget, strider mod princippet om, at det i det danske parlamentariske system er ministeren, der har det politiske mandat og indgår i den parlamentariske styringskæde. Embedsmændenes pligter er i forhold til ministeren, mens forholdet til Folketinget er ministerens ansvar. Det forekommer endvidere ikke sandsynligt, at en minister ville etablere et åbent og tillidsfuldt samarbejde med rådgivere, som ministeren samtidig vidste havde ret til at gå direkte til Folketinget i tilfælde af uenighed.

Det bemærkes, at udvalget ikke i øvrigt har set det som sin opgave at beskæftige sig nærmere med spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, der er grundigt behandlet i den nyligt udgivne betænkning nr. 1553/2015.

Alt i alt er det således udvalgets vurdering, at der er gode grunde til at basere den tilpasning af embedsværket, som der er behov for, på de grundlæggende principper for og styrker ved den gældende danske tilrettelæggelse af samarbejdet mellem embedsværket og politikerne.

Boks 10.4. Udvalgets konklusioner vedrørende spørgsmålet om grundlæggende ændringer i den danske embedsmandsmodel

Udvalgets overvejelser for og imod grundlæggende ændringer i den danske embedsmandsmodel indebærer, at udvalget fraråder:

- At der indføres politisk udnævnte statssekretærer eller viceministre.
- At der etableres særlige kabinetter eller andre enheder uden for det almindelige embedsværk og bemandet med politisk udnævnte chefer og medarbejdere.
- At antallet af politisk udnævnte særlige rådgivere øges.

Er der et tillidsproblem?

Til det behov for tilpasning af varetagelsen af opgaverne og i forhold til embedsmandsdyderne, som udvalget peger på, føjer sig endnu en udfordring for embedsværket, nemlig at sikre den grundlæggende tillid til embedsværkets arbejde.

I kapitel 5 har udvalget kortlagt borgernes tillid til politikere, embedsmænd og offentlige institutioner. Graden af tillid er vigtig ikke alene for politikerne og embedsmændene, men også fordi et højt niveau af tillid og social sammenhængskraft bidrager økonomisk og i form af produktionskraft. Ikke mindst i forholdet mellem den offentlige sektor og borgerne har det betydning, at borgerne stoler på, at politikere og myndigheder fungerer med respekt for de principper, der gælder i en retsstat.

Konklusionen på udvalgets analyse er for det første, at der i Danmark historisk – i sammenligning med andre lande – er en høj grad af tillid. Det gælder især til det kommunale niveau, men også til staten. I de senere år har der dog været et fald i tilliden til det statslige niveau.

Der er ikke håndfaste data for tilliden specifikt i forhold til embedsmændene. Udvalgets egne undersøgelser viser, at de politikere, der har samarbejdet med embedsmændene, generelt har betydelig tillid til embedsmændene og til disses overholdelse af »embedsmandsdyderne«.

Det er helt afgørende, at Folketinget har tillid til embedsværket. I hvilket omfang dette er tilfældet, lader sig ikke afdække med sikkerhed.

Det hænger for det første sammen med, at partierne og Folketingets medlemmer ofte ytrer sig om disse problemer i en specifik politisk sammenhæng, hvor de giver udtryk for en politisk vurdering af forslag fra den siddende regerings side og det grundlag, som de bygger på. For det andet hænger det sammen med, at der som anført ovenfor i kapitel 8 i Folketinget pågår en debat om samspillet mellem regeringen og specielt Folketingets stående udvalg.

Med disse nødvendige forbehold synes der i Folketinget at være en grundlæggende tilslutning til den måde, som embedsværket er organiseret og fungerer på. Denne generelle tillid til embedsværket er dog samtidig parret med ikke ubetydelig parlamentarisk agtpågivenhed over for den måde, som partierne oplever, at embedsværket bliver brugt på i samspillet mellem specielt Folketingets stående udvalg og regeringen og dens ministre.

Det er derfor efter udvalgets opfattelse overordentlig vigtigt, at der i Folketinget er en sådan tillid til ministeriernes faglighed og overholdelse af sandhedspigten, at Folketinget generelt stoler på de oplysninger, der kommer fra regeringen. Det gælder naturligvis grundlæggende i forbindelse med lovgivningen, men også ved besvarelse af spørgsmål, deltagerse i samråd og debatter i tinget.

Alternativet er, at Folketinget søger at opbygge og basere sig på egen faglighed, hvad der hverken forekommer ønskeligt eller realistisk. Der synes således efter udvalgets vurdering at være behov for, at der mellem Folketinget og ministerierne er en klarere gensidig forståelse for og forventningsafstemning i forhold til, hvad ministeriernes rolle og forpligtelser er ved rådgivning af ministrene om relationen til Folketinget. Embedsværket rådgiver regeringen, men har i praksis samtidig en vigtig opgave – gennem ministren – med at understøtte Folketingets arbejde.

De politiske journalister og kommentatorer, som udvalget har talt med, har endvidere givet udtryk for en væsentlig og voksende mistillid til, at man kan stole på de informationer, der kommer fra ministerierne.

De vurderer tillige, at centraladministrationens lukkede kultur udgør et betydeligt problem i forhold til en samfundsudvikling med stigende kompleksitet og et legitimt krav fra medier og befolkning om indsigt i den offentlige forvaltning.

Det er udvalgets vurdering, at den manglende tillid hos medierne og den massive omtale af de senere års »sager« må antages at have ført til en faldende tillid til embedsværket i befolkningen.

Det er udvalgets anbefaling, at embedsværket anerkender betydningen af et højt tillidsniveau mellem myndigheder og borgere og – uanset vurderingen af, om embedsværket fungerer mere eller mindre godt – prioriterer initiativer med dette sigte.

Udvalgets anbefalinger

De overordnede mål med udvalgets anbefalinger er for det første at tilpasse opgavevaretagelsen til de krav, der stilles i dag, for det andet at styrke fokus på de normer – embedsmandsdyderne – som skal ligge til grund for arbejdet, og for det tredje at øge tilliden til embedsmændenes funktion i Danmark.

Anbefalingerne omfatter tre grupper af forslag:

- »Kodeksløsninger«, hvor regler og normer for god embedsmandsadfærd tydeliggøres og udtrykkeligt indlejres i embedsværket.
- Institutionelle løsninger, hvor kravene til embedsværket sikres internt i organisationen og eksternt i samspillet med bl.a. Folketinget.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens.

Kodeks for embedsmænd

Det er udvalgets vurdering, at der er behov for en kort, skriftlig og lettilgængelig fremstilling af de regler og normer, der gælder for embedsmænd, når de bistår og rådgiver politikerne – altså et kodeks for god embedsmandsadfærd. Det gælder i staten, kommunerne og regionerne.

Udvalget er under sit arbejde blevet bekendt med, at et sådant kodeks for embedsmænd i staten var under udarbejdelse i ministerierne. Udvalget har fået udkastet forelagt og har støttet det, idet udvalget dog samtidig har givet en række bemærkninger til udkastet. Det er sket med det sigte at gøre kodekset så klart og operativt som muligt. Udvalget har endvidere anbefalet, at kodekset anvendes aktivt som nævnt nedenfor.

Kodekset er nu udgivet, og udvalget kan anbefale det. Kodekset er optrykt som bilag 12.

Udvalget finder det godt og væsentligt, at det foreliggende kodeks for embedsmænds rådgivning og bistand til ministre er forankret i vores grundlæggende demokratisk-retsstatslige forfatningsordning og forklarer denne. Et kodeks bør således tage afsæt i, at forvaltningen er underlagt en politisk ledelse, som har krav på politisk lydhør rådgivning og bistand fra forvaltningens embedsmænd inden for lovgivningens rammer.

Kodekset beskriver på en overskuelig måde centrale opgaver og pligter, som embedsmænd i centraladministrationen har i relation til rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Det er udvalgets vurdering, at kodekset herved samtidig kan tjene til, at der mellem ministerierne, Folketinget og omverdenen i øvrigt skabes en klarere, gensidig forståelse for og forventningsafstemning i forhold til ministeriernes rolle og forpligtelser ved rådgivning af ministre, herunder om relationen til Folketinget.

Kodekset vil således sammen med udvalgets øvrige forslag kunne bidrage til at styrke og fremtidssikre embedsværket og understøtte, at ministre, Folketinget, medier og borgere kan have tillid til det arbejde, embedsværket udfører.

Udvalget finder det endvidere positivt, at kodekset er operationelt forstået på den måde, at det knytter an til de opgaver, som medarbejderne på sagsbehandler- og mellemlederniveauet typisk har i forhold til politisk rådgivning og bistand, og dermed kan anvendes i de situationer, hvor en medarbejder måtte være i tvivl om, hvad der gælder i disse sammenhænge. Kodekset handler således om forholdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene, og det er udformet, så det er rettet mod alle medar-

bejdere, der direkte og indirekte er involveret i bistand til den politiske ledelse.

Kodekset indeholder en fremstilling og forklaring af bl.a. kravene om lydhørhed, lovlighed, faglighed, sandhed og partipolitisk neutralitet. Eksempelvis forklares det, at kravet om sandhed bl.a. indebærer et krav om, hvad man kunne kalde »korrekt varebetegnelse«. Embedsmænd kan således godt bistå en minister med at udforme rent politisk funderede svar, men må ikke medvirke til, at rent politisk funderede svar får et falsk fagligt skær.

Herudover lægger udvalget vægt på, at kodekset også beskæftiger sig med det ledelsesmæssige ansvar. Det ledelsesmæssige ansvar indebærer bl.a. at sikre en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så de bliver rettet op, og så man kan lære af dem. Det kan ikke undgås, at der begås fejl, men hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen. Udvalget kan tilføje, at det ledelsesmæssige ansvar også indebærer at sikre en god og åben kommunikation internt om de hensyn og vurderinger, der ligger til grund for ledelsens prioriteringer og til- og fravalg i de fremstillinger, som i sidste ende forelægges det politiske niveau.

Det er udvalgets vurdering, at et kodeks vil ramme et klart behov. Som nævnt i kapitel 8 og kapitel 9 viste den vignetundersøgelse, udvalget har gennemført i seks ministerier og syv kommuner, at embedsmændene overvejende agerer i overensstemmelse med embedsmandsdyderne. Undersøgelsen og samtalerne med politikere og embedsmænd viste imidlertid også, at mange embedsmænd savnede en mere konkret og præcis viden om normernes nærmere indhold. I den interne debat i ministerierne, der er foregået på baggrund af de aktuelle sager, har der også været en stærk interesse for normerne og en efterlysning af mere konkret viden og vejledning. Udvalget har forstået, at ikke mindst nye og yngre medarbejdere har udtrykt behov for at lære normerne at kende og at få konkret erfaring med at anvende dem i arbejdet.

Udvalget vurderer, at der er behov for et kodeks såvel i staten som i kommunerne og regionerne. Det grundlæggende indhold – herunder at fremstille kravene om lydhørhed, lovlighed, faglighed, sandhed samt partipolitisk neutralitet – vil være det samme, men kodeks for kommu-

nerne og regionerne bør afspejle de forskelle, der er imellem det politiske system i staten og i kommunerne og regionerne, jf. kapitel 9.

Udvalget understreger, at et kodeks kun får værdi, hvis det anvendes aktivt. Det betyder, at det skal følges op med uddannelsesprogrammer for nye medarbejdere, indarbejdes i relevante interne værdier og mål, tages op f.eks. i forbindelse med chef- og personalekonferencer og helt generelt følges op systematisk. Det bør således være en del af det grundlag, som bl.a. chefer bedømmes på.

Udvalget tilføjer, at det vil være af stor værdi at få en bred politisk opbakning til kodekset. Det er vigtigt, både for embedsmændene og for det løbende samarbejde mellem ministerierne og Folketinget, at kodekset ikke blot er godkendt af regeringen, men også har bred accept og opbakning i Folketinget.

Udvalget har på baggrund af kodekset for staten udarbejdet et forslag til et kodeks for kommuner og regioner, jf. bilag 13. Udvalget anbefaler, at dette kodeks tages op af de enkelte kommuner og regioner og eventuelt tillige på nationalt plan af KL eller måske de kommunale chefforeninger.

Institutionelle anbefalinger – internt rettede

Helt overordnet har udvalget konstateret, at der er et betydeligt og stigende pres på ministre og ledende embedsmænd. I praksis kan det være svært at finde tid og ressourcer til mere langsigtede, strategiske overvejelser eller til at tænke på tværs af området. I det daglige efterspørges endvidere øget kapacitet til det, der i kapitel 7 er kaldt »den lille politik«.

Udvalget vurderer, at centraladministrationen gennem forskellige interne initiativer kan styrke opgavevaretagelsen og fokus på normerne for god embedsmandsadfærd. Tanken er, at der i ministeriets organisation er enheder eller ledende embedsmænd, hvis opgave er at varetage de hensyn, der skal prioriteres. I enhver organisation afspejler organiseringen og fordelingen af ressourcer balancen mellem forskellige opgaver og hensyn. Hvis der ønskes en prioritering af gennemførelsen af reformer eller af embedsmandsdyderne – herunder legalitet og sandhedsforpligtelse

– kan det således ske ved, at der i organisationen er enheder eller funktioner, der kan fungere som modvægt til andre eventuelt konkurrerende hensyn.

Sådanne organisatoriske initiativer skal vurderes i forhold til det enkelte ministeriums opgaver, struktur og kultur. Der er en ganske stor variation fra ministerium til ministerium med hensyn til størrelse, opgaver og organisationskultur. Det er derfor vigtigt at understrege, at de forslag, som udvalget stiller, kan være mere eller mindre relevante og må vurderes af ledelsen konkret.

Da der er tale om opgaver af forskellig karakter, og da ministerierne er ret forskellige med hensyn til deres opgaver og organisation, skal udvalget især pege på behovet for

- i politikudviklingen at styrke helhedsperspektivet,
- i ministerierne at sikre, at politikgennemførelsen får tilstrækkelig ledelsesmæssig opmærksomhed,
- i ministerierne at sikre en tilstrækkelig juridisk kapacitet, som kan understøtte den politiske og administrative ledelse.

Inden for det enkelte ministerområde anbefaler udvalget, at det overvejes, om der er behov for en særlig enhed med den opgave at anlægge et tværgående perspektiv på området og løbende bistå med udvikling af nye politiske initiativer. Sådan en enhed bør være en del af den ministerielle struktur og bemannes med embedsmænd, der kender området og har gode analytiske og udviklingsmæssige kompetencer. Det er vigtigt, at enheden arbejder tæt sammen med ministeriets faglige enheder og ikke afkobles fra ministeriets grundlæggende faglighed og fra det øvrige arbejde med at rådgive ministeren i forbindelse med udvikling af ny politik. Udvalget bemærker, at sådanne enheder kendes fra en række ministerier.

En generel styrkelse af gennemførelsen af reformer og andre politiske beslutninger og af den almindelige drift af ministerområdet kan ske ved, at der i hvert ministerium er ledelseskraft på højt niveau dedikeret til denne opgave. I større private virksomheder findes ofte en funktion som ansvarlig for gennemførelse eller implementering – en »chief operating officer« – på direktionsniveau.

Udvalget foreslår, at det overvejes i hvert ministerium at indføre en tilsvarende funktion. Langt de fleste ministerier er store organisationer med mange medarbejdere og ansvar for store budgetter. Hertil kommer ofte ansvaret for at gennemføre omfattende ændringer. Udvalgets undersøgelse af departementschefernes tidsanvendelse og prioritering viste, at den dominerende opgave er betjeningen af ministeren – selv om de fleste departementschefer dog også afsætter tid til »organisationen«. Der er ledelsesopgaver i forhold til ministeriet, som en departementschef nødvendigvis selv må tage sig af, men etableringen af en »driftschef« på næste niveau og med direkte reference til og et tæt samspil med departementschefen vil efter udvalgets opfattelse kunne sikre det nødvendige fokus på politikgennemførelse og drift. Det tilføjes, at mange ministerier i dag har chefer, hvis placering og opgaver svarer til forslaget.

Udvalget foreslår endvidere, at det overvejes at etablere en funktion som ledende juridisk rådgiver – en retschef – for topledelsen i hvert ministerium. En departementschef – og en minister – bør have en juridisk sagkyndig, som kan vurdere juridiske problemer i komplicerede sager, og som kan sikre, at kravene om legalitet indgår med tilstrækkelig tyngde i arbejdet. Med et øget pres på minister og embedsmænd er der behov for et vedvarende fokus på, at juridiske kompetencer og rationaler har en central plads både i den daglige sagsbehandling, og når der skal træffes væsentlige beslutninger. Det vurderes ikke mindst at være en ledelsesmæssig opgave. Også funktionen som retschef kendes fra mange ministerier i dag. Udvalget foreslår, at en sådan funktion i givet fald indgår i den ministerielle organisation med reference til departementschefen. På sigt kunne eventuelt udvikles et etableret karrieresystem, hvor der er udveksling mellem f.eks. justitsvæsenet og stillingerne som retschef. En synlig karrierevej for dygtige jurister vil således kunne bidrage til at muliggøre rekrutteringen af dygtige medarbejdere til retschefstillingerne.

Det gælder for de foreslåede funktioner, at de ikke i praksis må medføre, at resten af organisationen nedprioriterer de hensyn, som funktionerne fokuserer på.

Institutionelle anbefalinger – eksternt rettede

Udvalget har endvidere vurderet, om de interne initiativer for at styrke embedsmandsdyderne kan kombineres med forslag, der vedrører sam-

spillet mellem ministerierne og de eksterne »kontrolorganer« – Folketinget, ombudsmanden og Rigsrevisionen. Tanken er, at der skal være en effektiv ekstern »modmagt«, der kontrollerer, at regering og forvaltning overholder de regler og normer, der gælder i den danske retsstat. En sådan modmagt er i sig selv velbegrundet, men kan tillige bidrage til, at der er tillid til myndighederne.

Det er udvalgets vurdering, at den eksterne kontrol, som ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen udøver, i praksis er ganske tæt og næppe bør styrkes yderligere. Der er i øvrigt ikke tegn på, at der er kommet flere sager, jf. gennemgangen af sager fra 1980 til 2015 i kapitel 4, ligesom der heller ikke i ombudsmandens eller Rigsrevisionens arbejde er indikation af flere eller alvorligere fejl i forvaltningen.

Derimod kan det som nævnt i kapitel 4 overvejes, om der er behov for at vurdere Folketingets muligheder for at få sager undersøgt nærmere. I kapitlet har udvalget således redegjort for, at de nuværende undersøgelsesformer efter udvalgets vurdering ikke altid fungerer hensigtsmæssigt i praksis, når der skal følges op på mulige fejl og forsømmelser i staten og eventuelt placeres et ansvar. Udvalgets vurdering er baseret på både egne analyser og iagttagelser, og vurderingen understøttes af en bred skare af relevante aktører i og iagttagere af det politisk-administrative system, som også ser problemer i anvendelsen af det eksisterende system.

Folketinget anvender i dag en række parlamentariske kontrolredskaber i form af spørgsmål, samråd mv., når der opstår sager, hvor der er behov for at afdække et nærmere bestemt begivenhedsforløb. Hvis disse redskaber ikke vurderes at være tilstrækkelige, kan Folketinget beslutte, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission, men det har i praksis vist sig at være en langvarig og dyr vej at gå.

Det er udvalgets opfattelse, at der kan være sager, hvor det er vigtigt at sikre sig, at hver en sten i et hændelsesforløb bliver vendt, og at dette sker under former, der giver de involverede en så vidtgående retssikkerhed som muligt. Det er imidlertid samtidig udvalgets opfattelse, at der i visse sager i første række er behov for et i praksis mere fleksibelt og hensigtsmæssigt redskab, der kan belyse sagens substans og dens faktiske hændelsesforløb, og derved danne grundlag for Folketingets vurdering af, dels i hvilket omfang man vil gøre et politisk ansvar gældende, dels i

hvilket omfang der er behov for at gå videre med undersøgelser af, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende.

En mere fleksibel undersøgelse skulle således fungere som en (for)-undersøgelse af de faktiske forhold i en problemsag, som har tiltrukket sig kritisk opmærksomhed fra Folketingets side. Undersøgelsen skulle imidlertid tilrettelægges således, at den beretning, der bliver afgivet på grundlag af undersøgelsen, ikke tager stilling til, om der er grundlag for at gøre et ansvar gældende over for nogen af de personer, der har været involveret i sagen.

Et sådant redskab kunne samtidig give den enkelte ansættelsesmyndighed et bedre grundlag for at vurdere behovet for interne initiativer i tilknytning til sager om fejl og forsømmelser, først og fremmest med henblik på at afdække »systemfejl« og uhensigtsmæssigheder samt at rette op på dem. En sådan mere konstruktiv undersøgelsesprocedure kan endvidere dreje spørgsmålet væk fra den tilbøjelighed til at søge at gøre et individuelt retligt ansvar gældende over for embedsmændene, som ofte har karakteriseret såvel undersøgelseskommissionerne som andre nuværende undersøgelsesformer. Samtidig bemærkes, at en undersøgelse af denne karakter ikke ville hindre den enkelte ansættelsesmyndighed i at iværksætte sædvanlige ansættelsesretlige sanktioner.

Udvalget forestiller sig, at der kan være forskellige modeller og elementer i en sådan (for)undersøgelse, herunder skal der f.eks. tages stilling til:

- **Initiativret.** Hvis initiativet eksempelvis forankres i Folketinget, eventuelt i et særligt, fast udvalg, ville det være et element i at give Folketinget et nyt redskab i den parlamentariske kontrol med regeringen.
- **Myndighedens medvirken.** Hvis man vil sikre, at undersøgelsen foregår inden for ansættelsesmyndighedens egne rammer, kunne det f.eks. ske ved, at det er myndigheden selv, der gennemfører undersøgelsen eller helt eller delvis fungerer som sekretariat for derved at kunne bistå med afklaring af uklarheder, sædvanlige arbejdsgange mv.
- **Legitimitet.** Hvis man vil sikre en intern myndighedsundersøgelse legitimitet, kunne det f.eks. ske ved, at man tilknytter en ekstern rådgiver til undersøgelsen. Den eksterne rådgiver kunne påse, at undersø-

gelsen gennemføres på en ordentlig og grundig måde og give undersøgelsen en form for »revisionspåtegning«.

Folketingets Præsidium har for nylig arbejdet med et forslag om parlamentariske høringer. Udvalget konstaterer, at sådanne parlamentariske undersøgelses- eller kontrolorganer kendes i en række andre vesteuropæiske lande. Præsidiets forslag vandt imidlertid ikke tilstrækkeligt bredt politisk gehør, navnlig på grund af forslaget om, at embedsmænd skulle kunne afhøres af parlamentarikere.

Udvalget er omvendt opmærksomt på de svagheder, der kan anses for at knytte sig til interne undersøgelser, herunder navnlig betænkeligheder ved om en myndighed, der undersøger sig selv, vil have det fornødne incitament til at få alt frem i lyset. Udvalget vurderer imidlertid, at der vil kunne være en »disciplinerende« virkning af f.eks. et krav om, at en ekstern undersøger reelt skal inddrages i gennemførelsen af undersøgelsen, at der skal afgives en redegørelse med en »revisionspåtegning« fra den pågældende, samt af det forhold, at en redegørelse, der af Folketinget vurderes som utilstrækkelig, vil kunne følges op med spørgsmål, samråd og i yderste tilfælde iværksættelse af en undersøgelseskommission.

Udvalget gør sig ingen illusioner om, at der let kan findes én ideel model, som løser alle dilemmaer, eller et enkelt kunstgreb, som kan få de eksisterende undersøgelsesmuligheder til at fungere optimalt. En fornyelse af de eksisterende undersøgelsesmuligheder og den praktiske anvendelse heraf vil kræve stillingtagen til mange komplicerede spørgsmål. Der har tidligere været søgt (forgæves) efter løsninger, men det er udvalgets opfattelse, at hvis der er en bred accept af de identificerede begrænsninger ved vores nuværende undersøgelsessystem, så må mulighederne for at opstille alternativer jævnlige genvurderes.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at de problemstillinger, som udvalget har peget på med hensyn til undersøgelse af sager i den offentlige forvaltning, gøres til genstand for en nærmere udredning i et selvstændigt udvalg eller en kommission.

Udvalget kunne bl.a. få til opgave:

- at gennemgå de eksisterende undersøgelsesformer, deres praktiske anvendelse og resultater,
- at identificere de væsentligste problemer ved det samlede, nuværende undersøgelsessystem,
- at indhente erfaringer fra andre vestlige lande med hensyn til andre undersøgelsesformer, herunder undersøgelsesformer i parlamentariske regi,
- at afdække mulighederne for, med f.eks. et skærpet fokus på anvendelsen af de eksisterende redskaber, at afbøde nogle af de afdækkede problemer,
- at vurdere behovet for andre undersøgelsesformer og i tilknytning her til,
- at opstille og vurdere mulige alternativer.

De offentlige chefers ansættelsesvilkår

Ansættelsesvilkårene og -sikkerheden for de offentlige topchefer har betydning for samspillet mellem de øverste chefer og den politiske ledelse. Udvalget har på den baggrund drøftet, om der er behov for at overveje ansættelsesvilkårene for de offentlige chefer.

Udgangspunktet er, at politikerne er afhængige af en omfattende rådgivning og bistand. Det er i udpræget grad embedsværket, der løser denne opgave. Det stiller store krav til dets faglige kunnen med alt, hvad dette indebærer. For specielt de ledende embedsmænd stiller det også betydelige krav til deres evne til at leve sig ind i de vilkår, hvorunder den politiske ledelse arbejder, samt til at kunne arbejde endog meget tæt sammen med den siddende politiske ledelse. Det er forudsætningen for, at den danske embedsmandsmodel med upolitiske embedsmænd kan fungere og overleve. Med det stigende pres, som den politiske ledelse oplever i alle dele af den offentlige sektor, er det derfor også kun naturligt, at der i dag er en langt højere grad af fleksibilitet i besættelsen af de ledende embedsmandsstillinger, end det var tilfældet sammenlignet med bare 1970'erne. Den politiske ledelse må kunne skifte embedsmændene på de øverste poster ud, hvis der ikke er et samspil og samarbejde, som lever op til ledelsens krav. Resultatet er i praksis ganske hyppige udskiftninger på

f.eks. posterne som departementschef og kommunaldirektør, et mønster man i øvrigt kender fra store selskaber i den private sektor.

Der knytter sig imidlertid i den offentlige forvaltning to særegne problemer til denne udvikling. Det ene opstår, fordi den reelle usikkerhed i ansættelsesforholdet kan svække de ledende embedsmænds tilskyndelse til at formulere sig i tilstrækkeligt klare og præcise vendinger, når de står over for at afbalancere hensynet til den politiske lydhørhed over for kravene om lovlighed, faglighed og sandhed. Udvalget konstaterer i den sammenhæng, at fastholdelsen af tjenestemandsansættelse for departementscheferne næppe udgør noget effektivt værn i så henseende.

Det andet problem opstår, fordi man ikke personalepolitisk har taget stilling til, hvordan man skal behandle ledende embedsmænd, som på den beskrevne måde bliver afskediget fra deres stilling. Det er ganske vist sådan i staten, at nogle, specielt tidligere departementschefer, bliver tilknyttet et ministerium eller en styrelse som kommitterede. Men for kommunale topchefer er en sådan ordning ikke praktiserbar. Samtidig er det i centraladministrationen stærkt varierende, i hvilket omfang man har været i stand til at nyttiggøre tidligere departementschefer, som sidder i stillinger som kommitterede.

De to problemer, der er beskrevet ovenfor, knytter sig fortrinsvis til vilkårene for embedsmænd, der i det daglige koordinerer og formidler den politiske rådgivning ansigt til ansigt med den politiske ledelse. Udskiftningen af dem kan være, men er formentlig sjældent, direkte koblet sammen med, at de pågældende embedsmænd har begået alvorlige fejl-dispositioner og f.eks. handlet retsstridigt. Det er udvalgets tolkning, at baggrunden skal søges i den meget tætte samspilsrelation, hvor den politiske ledelse helt i overensstemmelse med forvaltningsformen i det danske folkestyre anslår tonen.

Der er imidlertid udskiftninger af en anden karakter. De knytter sig i langt højere grad til politikgennemførelse og drift. Baggrunden for dem kan også her være svær at afdække fuldt ud. Den rækker lige fra vedvarende manglende dygtighed til udskiftninger, der er begrundet i konkrete svigt og sager.

Efter udvalgets vurdering har der været en række sager, hvor der nok har været et konkret svigt, men hvor en iagttagelse udefra kan give det indtryk, at en ledende embedsmand – typisk en styrelses- eller forvalt-

ningschef – bliver afskediget, fordi man ad den vej forventer politisk at kunne lukke sagen. Det gælder også, selv om den pågældende ledende embedsmand indtil da har haft en pletfri karriere, hvor han eller hun ikke har gjort sig skyldig i alvorlige fejl og forsømmelser.

Det er i forlængelse heraf udvalgets vurdering, at den offentlige ansættelses- og personalepolitik ikke synes at være blevet udviklet på en måde, som modsvarer de problemer, man i praksis står over for i en verden, hvor der er et meget stort og konstant pres på den politiske ledelse for at vise handlekraft og tage ansvar.

De nævnte problemer er komplicerede, og udvalget erkender ikke at have kunnet behandle dem i dybden. Udvalget finder dem imidlertid af stor principiel betydning for tilliden til det politiske demokrati og for embedsværkets evne til at leve op til de krav, der bliver stillet til det, hvad enten det drejer sig om politisk rådgivning eller politikgennemførelse og drift.

Der er derfor, efter udvalgets vurdering, et behov for at udrede mulighederne for at udvikle en personale- og ledelsespolitik, som i høj grad tilfredsstillende nutidens krav.

Udvalget foreslår, at der nedsættes et udvalg, der skal se på de nuværende ansættelsesformer og vurdere, hvorvidt de er tidssvarende. I en sådan udredning bør i alt fald følgende emner indgå:

1. Hvordan mindskes afstanden mellem de formelle undersøgelser (undersøgelseskommissioner, tjenestemandssager o.l.) med deres omfattende retssikkerhedsgarantier og den faktiske praksis, hvor ledende embedsmænd undertiden omplaceres eller afskediges efter nogle gange ret summariske processer?
2. Hvordan kan der, på en måde der er betryggende for de involverede, skabes en mere systematiseret form for omplaceringmulighed for embedsmænd, der ikke længere nyder den politiske ledelses tillid?

Udvalget ønsker med dette forslag at pege på, at det ikke er nok at have præcise retningslinjer eller dyder, der tjener som orienteringspunkter for,

hvad der er korrekt embedsmandsfærd på specielt de områder, hvor embedsmændene yder politikerne politisk bistand og rådgivning. Heri ligger, at der er behov for også at tænke i, hvordan ansættelsesvilkårene for de øverste embedsmænd kan give disse tilskyndelser til at leve op til de normer for korrekt adfærd, som dyderne er udtryk for.

Men selv med denne tilføjelse er det magtpåliggende for udvalget at understrege, at det både i hverdagen, men ikke mindst i kritiske situationer med et massivt politisk pres, er helt afgørende, at de embedsmænd, der giver politisk rådgivning, er i besiddelse af en høj grad af personlig integritet. Det er og bliver forudsætningen for, at de kan løse opgaven og også forudsætningen for opretholdelsen af en høj grad af tillid til embedsstanden.

Åbenhed – synliggørelse af faglighed og af håndhævelsen af embedsmandsdyderne

Den manglende tillid til ministeriernes arbejde hos medierne – og måske også bredere i befolkningen – kalder efter udvalgets vurdering på en større åbenhed om arbejdet i ministerierne og især en større åbenhed om fagligheden. Udvalget konstaterer, at centraladministrationen historisk har været forholdsvis lukket – vel ud fra den grundlæggende opfattelse, at det er ministeren, der tegner organisationen udadtil, og at embedsmænd principielt bør undgå at blive aktører i den offentlige debat. I takt med at medierne er gået tættere på og i stigende grad har sat fokus på »sager«, er åbenheden formentlig blevet mindre, jf. kapitel 6.

I debatten om den lukkede ministerielle verden er offentlighedsloven ofte blevet nævnt. Udvalget er ikke gået ind i en vurdering af offentlighedsloven, allerede fordi den for relativt nylig er blevet ændret af et bredt flertal i Folketinget. Uden således at gå nærmere ind i en vurdering af loven anerkender udvalget nødvendigheden af, at der mellem ministre og deres embedsmænd er et fortroligt rum, hvor forskellige muligheder kan overvejes, men udvalget er samtidig enig med ombudsmanden i, at myndighederne i øvrigt bør overveje sin praksis for anvendelse af meroffentlighedsprincippet med henblik på at give offentligheden størst mulig adgang til væsentlige faglige forhold og vurderinger.

Udvalget anbefaler endvidere, at ministerierne overvejer en række forslag til, hvordan der i øvrigt kan skabes en større grad af åbenhed. Ud-

valget skal således foreslå følgende, idet udvalget er opmærksomt på, at en række ministerier i varierende omfang allerede arbejder med nogle af de nævnte forslag:

- At hvert (større) ministerium årligt udarbejder en faglig status for ministeriets hovedområder med en kortlægning af sektoren, væsentlige udviklingslinjer, effekt af gennemførte politiske initiativer og eventuelle overvejelser om udfordringer og muligheder; en sådan redegørelse skulle afgives på ministerens ansvar, men i lighed med de redegørelser, der udgives i dag – f.eks. Konkurrenceredegørelsen – principielt være af faglig karakter.
- En udvidelse af praksis for offentliggørelse af nøgledata, analyser m.m. på ministeriernes hjemmesider, herunder også løbende information om produktion, sagsbehandlingstider m.m.
- Tilrettelæggelse af reformprocesser, således at der i den indledende fase – før regeringen lægger sig fast på et udspil – i øget omfang lægges op til en debat om det pågældende område, eventuelt ved afholdelse af konferencer, høringer m.m., hvor eksterne eksperter, interesseorganisationer og praktikere får lejlighed til at bidrage med deres vurderinger og forslag, og hvor offentlighedens synspunkter om et eventuelt reformudspil kan komme til orde.
- Indførelse af briefinger, hvor ministeriet orienterer om aktuelle spørgsmål, sager, analyser mv.
- Retningslinjer for medarbejderes besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalisterne med den bedst mulige faglige dækning af et aktuelt spørgsmål.
- Intern uddannelse af medarbejderne i spilleregler m.m. i forhold til samarbejdet med medierne.

Endelig foreslår udvalget, at ministeriernes indsats i forhold til embedsmandsdyderne synliggøres. Det er vigtigt for tilliden til embedsværket, at Folketinget, medierne og offentligheden kan se, at der er et stadigt fokus på de værdier og normer, der gælder for embedsmændene i den danske retsstat. Det kan konkret ske ved, at der årligt udarbejdes en redegørelse for centraladministrationens indsats i forhold til håndhævelse af normerne.

Det er selvsagt afgørende, at en sådan afrapportering bliver konkret og f.eks. bygger på målinger af kendskab til og overholdelse af normerne, redegør for evt. sager, for håndtering af fejl og for de konkrete aktiviteter i forhold til indlejring af normerne i de enkelte organisationer.

Særligt om det kommunale/regionale område

Udvalgets forslag på det kommunale og regionale område falder i de samme tre grupper som forslagene vedrørende staten:

- »Kodeksløsninger«, hvor regler og normer for god embedsmandsadfærd tydeliggøres og udtrykkeligt indlejres i embedsværket.
- Institutionelle løsninger, hvor kravene til embedsværket sikres i organisationen.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens.

Kodeks for embedsmænd og andre ansatte i regioner og kommuner

Som det er fremgået af kapitel 7, har der i den kommunale verden ikke været megen diskussion af normerne for embedsmændenes samspil med politikerne. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at kommunerne er en så vigtig del af den samlede offentlige sektor, at der er samme behov for at præcisere de gældende normer, som tilfældet er i ministerierne.

Udvalget har derfor udformet et forslag til, hvordan et kodeks kunne se ud. Forslaget må opfattes som værende rettet til kommunalbestyrelserne, der har ansvar for at tilrettelægge samspillet med administrationen. Dette udelukker naturligvis ikke, at der kan udformes en vejledning på nationalt plan af KL og Danske Regioner eller måske de kommunale chefforeninger. Der kan i den forbindelse henvises til det igangværende arbejde med en fornyelse af kodeks for god offentlig topledelse.

I det efterfølgende gengives hovedpunkterne i udvalgets forslag til kodeks i kort form, idet der i øvrigt henvises til bilag 13.

Et kodeks må bygge på en række normer for embedsmændenes virksomhed. Hvad det angår, har udvalget taget udgangspunkt i to grundsynspunkter. Det ene er, at de centrale træk i normerne for kommunale embedsmænd må være de samme som for embedsmænd i ministerierne, altså lydhørhed over for den politiske ledelse, lovlighed, sandhed, faglig-

hed og partipolitisk neutralitet. Det andet er, at det kommunale styres særlige karakteristika indebærer, at normerne på flere punkter udmøntes anderledes.

Først og fremmest gælder lydighedspligten primært i forhold til kommunalbestyrelse og udvalg samt borgmesteren i dennes rolle som øverste daglige leder af administrationen. Borgmester og udvalgsformand vil derudover ofte i praksis kunne vejlede forvaltningen om de politiske ønsker til formulering af dagsordentekst og indstillinger, men nogen egentlig lydighedspligt er der ikke tale om.

Embedsmænd har pligt til at yde bistand til det relevante udvalg eller kommunalbestyrelsen samt til borgmester og udvalgsformænd. De skal bistå med udvikling af det faglige beslutningsgrundlag for nye politiske initiativer. De kan derudover yde politisk rådgivning til borgmesteren/udvalgsformanden samt i det omfang, der i kommunalbestyrelsen er ønske om det, til de politiske grupper. Særligt kommunaldirektøren vil formentlig ofte primært se sig selv som borgmesterens rådgiver.

Embedsmænd har pligt til at være loyale over for kommunens politiske ledelse, og de skal tage udgangspunkt i den politiske linje, der er flertal for i kommunalbestyrelsen, når de giver råd og bistand.

Det ville være i strid med grundlæggende demokratiske principper, hvis embedsmændene i deres rådgivning lod sig lede af deres egen opfattelse af, hvad der er i kommunens interesse, eller af ønsker blandt medarbejderne.

Forpligtelsen til at handle lovligt indebærer, at de forslag, forvaltningen forelægger for de respektive kollegiale organer, skal være lovlige, og at forvaltningen skal advare, hvis der fra politisk hold stilles forslag, der vurderes som ulovlige. Der har i den forholdsvis sparsomme litteratur om emnet ikke været fuldstændig enighed om, hvad forvaltningen skal gøre, hvis der fra politisk hold er ønske om at beslutte noget, der vurderes som ulovligt. Der har dog været enighed om, at hvis en udvalgsformand ønsker at foreslå eller et udvalg ønsker at træffe en beslutning, der vurderes at være ulovlig, skal borgmesteren orienteres. Noget mere usikkerhed er der om forvaltningens pligter, hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind eller selv stiller et ulovligt forslag.

Betænkningen om »Fagligt-etiske principper i offentlig administration« konkluderer (side 141), at de ansatte har ret (men ikke pligt) til at ori-

entere økonomiudvalg og kommunalbestyrelse, hvis der er tale om en klar ulovlighed, og sagen er af en vis betydning.

Jens Peter Christensen konkluderer i sin redegørelse om offentligt ansatte chefers ansvar (1998):

»Hvis en henvendelse til borgmesteren ikke giver resultat, forekommer det nærliggende at antage, at der i tilfælde af klare ulovligheder består en pligt til forvaltningens chef (kommunaldirektøren eller amtskommunaldirektøren) at gå til viceborgmesteren. Det er ligeledes nærliggende at antage, at forvaltningens chef har en pligt til, såfremt henvendelsen til viceborgmesteren viser sig resultatløs, da at søge at henlede økonomiudvalgets opmærksomhed på den formodede ulovlighed.«

Endelig hedder det i Farum-kommissionens betænkning:

»[D]et må anses for en systemfejl, hvis de, der har haft informationerne og mulighederne, typisk vælger ikke at reagere. I tilfælde af grove overtrædelser og i mangel af reaktion ved henvendelse til borgmesteren eller andre byrådsmedlemmer må en henvendelse til revisionen og tilsynsmyndighederne være det næste og rigtige skridt.«

Udvalget skal pege på, at der er et behov for at afklare, hvilke pligter embedsmændene i denne sammenhæng har. Det vil efter udvalgets opfattelse være mest naturligt at antage, at kommunaldirektøren, hvis alle andre interne muligheder er udtømte, har en pligt til at orientere økonomiudvalget. Der er også grund til at antage, at dette bør ske i skriftlig form, bl.a. fordi der ikke må være tvivl om, hvad forvaltningens vurdering har været. Det vil f.eks. være af betydning, hvis spørgsmålet om sanktioner over for kommunalbestyrelsesmedlemmer senere bliver aktuelt. Udvalget mener derimod ikke, der bør være en almindelig pligt til at henvende sig til tilsynsmyndighederne, hvis økonomiudvalget ikke tager skridt til at forhindre ulovligheden. En sådan pligt til at henvende sig til eksterne kontrol- og tilsynsmyndigheder antages heller ikke at gælde på det statslige område.

Derudover skal forvaltningen sørge for, at de konkrete afgørelser, der træffes, falder inden for rammerne af gældende ret. Det gælder såvel de lovbestemte regler som offentlighedslov og forvaltningslov samt ulovbe-

stemte forvaltningsretlige grundsætninger. Det er endvidere en pligt for alle dele af forvaltningen at medvirke til, at de af lovgivningsmagten fastsatte økonomiske rammer overholdes.

Pligten til at tale sandt følger af, at embedsmændene skal tilvejebringe det bedst mulige saglige grundlag for de politiske beslutninger. Den indebærer, at embedsmænd ikke må videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Sandhedspligten gælder i forhold til kommunalbestyrelsen, de politiske udvalg og borgmesteren, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen. Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger. De skal advare mod at give sådanne oplysninger og skal sige fra over for en beslutning, der klart strider mod sandhedspligten.

Sandhedspligten betyder ikke, at der skal røbes oplysninger i strid med tavshedspligten. Det bemærkes dog i den forbindelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmer har adgang til indsigt i alt materiale, der foreligger i endelig form, herunder fortroligt materiale. Embedsmænd skal naturligvis bistå de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der måtte ønske at se sagsmateriale.

Embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag og skriftligt materiale, ikke mindst dagsordentekster til udvalg og kommunalbestyrelse. Dagsordentekster og andre fremstillinger skal søges udformet, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Samtidig må forvaltningen i udvalget af mulige løsninger og i indstillingen tage udgangspunkt i flertallets politiske mål.

Embedsmænd må leve op til almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger, da det er afgørende for troværdigheden af embedsværkets faglige kompetence, at vurderinger, der fremstår som fagligt baserede, er formuleret på en sådan måde, at de lader sig efterprøve af andre. Det indebærer, at embedsmændenes opgave er at informere og rådgive kommunalbestyrelse/udvalg om det relevante faglige grundlag, således at det relevante forum kan vurdere muligheden for at realisere politikens mål samt vurdere dens konsekvenser.

Endvidere kan forvaltningen bistå borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde ta-

leudkast, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær, jf. nedenfor om kravet til embedsmænd om partipolitisk neutralitet. Forvaltningen kan også bistå med mediehåndtering i øvrigt.

Herudover skal embedsmændene sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af andre hensigter end kommunalbestyrelsens.

Pligten til faglighed vil på nogle områder referere til klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert. På andre områder vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og på enkelte områder kan de være præget af uklare eller modstridende faglige standarder.

Endelig skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en eventuel ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Det betyder, at embedsmænd ikke må lade sig lede af deres egne partipolitiske holdninger, og at de ikke må bistå borgmesteren eller andre folkevalgte med deres partipolitiske opgaver. De må holde sig uden for valgkampe, og de kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedrørende forholdstalsvalgmanen.

Institutionelle anbefalinger – internt rettede

Udvalget vurderer, at også kommuner og regioner gennem forskellige interne initiativer kan styrke opgavevaretagelsen og fokus på normerne.

En mulighed er her at styrke bistanden til de politiske grupper. Det er et centralt element i det kommunale selvstyre, at alle politiske grupper,

hvad enten de sædvanligvis er med i flertallet eller ej, har del i drøftelserne og som oftest også i ansvaret for de enkelte beslutninger. Derfor har embedsmændene som anført ovenfor også pligt til at bestræbe sig på, at alle opfatter beslutningsgrundlaget som fagligt tilfredsstillende. Ikke desto mindre har den udvikling, der er beskrevet i kapitel 9 – større opgaver, en anden politikerrolle, en stærkere koordinering – ført til, at mange politikere oplever det som svært at trænge igennem over for embedsmændene, og at embedsmændene opleves som magtfulde.

En mulig løsning på dette problem er, at de politiske grupper får en vis hjælp til formulering af forslag, læsning af længere rapporter mv., så kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan koncentrere sig om det politisk centrale, samtidig med at de passer deres sædvanlige arbejde. Der er hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at tildele partigrupperne et vist mål af sekretærhjælp, som man f.eks. har gjort det i Københavns Kommune. I forbindelse med budgetlægningen har forvaltningen allerede i dag en pligt til at yde hjælp til alle grupper til formulering af ændringsforslag og beregning af konsekvenser.

Udvalget foreslår, at det overvejes nærmere, om de politiske grupper bør have ret til inden for en given ramme at kunne få hjælp fra forvaltningen til udarbejdelse af forslag og støtte i øvrigt. En sådan ret til bistand inden for en vis ramme forudsætter en nærmere afgrænsning af, hvilke former for bistand rammen skal anvendes på. Der er store lokale forskelle i kommunerne, for så vidt angår behov og ønsker, og dette vil der skulle tages højde for.

Udvalget er opmærksomt på de indvendinger, der kan rejses over for forslaget. En er omkostningerne. En anden er, at det kan være en udfordring for forvaltningen at betjene såvel flertallet som mindretallet.

Til det sidste bemærkes, at det netop er en pligt for forvaltningen at rådgive både flertal og mindretal, og at forvaltningen ikke formelt er underlagt borgmesteren, hvad angår indholdet. Der er derfor i realiteten tale om en udvidelse af den pligt til at bistå hele kommunalbestyrelsen, som i forvejen eksisterer. Og omkostningerne må naturligvis afvejes mod nytteværdien.

Det er udvalgets samlede vurdering, at der – uanset indvendingerne – er gode grunde, der taler for en øget bistand til de politiske grupper i kommunalbestyrelsen.

Udvalget har ikke opfattet det som en del af sin opgave at formulere et præcist forslag.

Institutionelle anbefalinger – eksternt rettede

Det politiske arbejde i kommunerne er – de fleste steder til de fleste tider – præget af et meget bredt samarbejde, og samspillet mellem politisk ledelse og forvaltning er sædvanligvis harmonisk.

Heraf følger, at fejl – hvad enten der er tale om budgetoverskridelser, ulovlig forvaltning eller faglig utilstrækkelighed – ofte er forankret i beslutninger, som næsten alle involverede har et medansvar for. Det rejser igen spørgsmålet, om der er tilstrækkelig kontrol med de kommunale dispositioner, uanset om de er truffet af et udvalg eller af forvaltningen.

Hertil bemærkes, at der allerede er en omfattende statslig kontrol, bl.a. fra ombudsmanden, Rigsrevisionen (for så vidt angår anvendelsen af statslige refusioner mv.) og det almindelige kommunale tilsyn. Desuden er der klage- og/eller tilsynsorganer inden for flere ministeriers område.

Udvalgets vurdering er som for ministeriernes vedkommende, at denne kontrol er velfungerende og ikke bør styrkes yderligere.

Derimod kan der være grund til at overveje, om den kommunale revision har et tilstrækkeligt politisk ophæng i kommunalbestyrelsen. I såvel private som offentlige organisationer er revisionen af det årlige regnskab en kilde til information af den øverste ansvarlige ledelse om, hvordan opgaverne udføres. Spørgsmålet er, om der på dette punkt kunne ske en styrkelse i kommunerne.

Reglerne om den kommunale revision svarer stort set til reglerne i rigsrevisorloven. Således er der et krav om forvaltningsrevision, som indebærer, at der skal foretages en vurdering af, om forvaltningen gennemføres på en navnlig i økonomisk henseende hensigtsmæssig måde. Rigsrevisionen fører som nævnt tilsyn med den del af regnskaberne, der er omfattet af statsrefusion. Der er i 2007 sket en væsentlig skærpelse af kravene til

revisionen. Kommuners og regioners revision er nu undergivet de samme strenge krav, som gælder for store private virksomheder.

Ikke desto mindre viser en sammenligning, Rigsrevisionen har foretaget af omkostningerne til revision i henholdsvis kommuner og børsnoterede selskaber af tilsvarende størrelse, at de børsnoterede selskaber bruger ca. dobbelt så mange penge på opgaven.

Revisionens bemærkninger afgives i kommunerne til økonomiudvalget og de direkte berørte kommunale myndigheder. Kommunalbestyrelsens beslutning om at godkende regnskabet træffes efter indstilling fra økonomiudvalget. Dog kan en fjerdedel af kommunalbestyrelsen forlange, at revisionen mundtligt forelægger sine bemærkninger i et møde.

Udvalget henstiller, at man undersøger, om der er behov for at styrke den politiske del af den revisionsmæssige kontrol med administrationen, og hvordan en sådan styrkelse af revisionen lader sig udforme. Det kunne f.eks. ske ved, at den enkelte kommune udnytter den allerede bestående adgang til at nedsætte et særligt udvalg efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4, der gennemgår revisionens bemærkninger, inden de forelægges økonomiudvalget (svarende til hvad der findes i mange private virksomheder), som det f.eks. er gjort i Københavns Kommune.

Dette ville sikre, at også andre politikere end de hovedansvarlige for den daglige administration, nemlig økonomiudvalg og borgmester, ville blive inddraget i forberedelsen af kommunalbestyrelsens stillingtagen til regnskabet.

Åbenhed – synliggørelse af faglighed

Spørgsmålet om åbenhed har ikke været meget diskuteret i den kommunale forvaltning. Det kan hænge sammen med, at i alt fald arbejdet i kommunalbestyrelse og udvalg er præget af stor åbenhed. Kommunalbestyrelsesmøderne er som udgangspunkt åbne, udvalgenes dagsordener er offentligt tilgængelige, der er en række lovbestemmelser om høring, og derudover er der tradition for at give borgerne lejlighed til at udtale sig om større beslutninger, før de træffes.⁹⁶

Desuden er samspillet mellem kommunalbestyrelse og forvaltning præget af, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem kan bede om at se de dokumenter, der foreligger i endelig form.

Udvalget finder dog anledning til at påpege, at den store vækst i de kommunale opgaver og den forskydning af de konkrete beslutninger fra udvalg til administration, der er sket, rummer en risiko for en større lukkethed. Udvalget anbefaler derfor, at kommunerne giver offentligheden størst mulig adgang til væsentlige faglige forhold og vurderinger.

Udvalget anbefaler endvidere, at den enkelte kommune overvejer en række forslag (som alle er realiseret i et antal kommuner) til, hvordan der i øvrigt kan skabes en større grad af åbenhed:

- Tilrettelæggelse af større beslutninger, således at der i den indledende fase – før borgmester og kommunalbestyrelse lægger sig fast på et udspil – i øget omfang inviteres til en debat om f.eks. en ny skolestruktur eller større trafikinvesteringer, så borgernes synspunkter om eventuelt foreliggende analyser og forslag fra forvaltningen kan komme frem.
- Retningslinjer for medarbejderes besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalisterne med den bedst mulige faglige dækning af et aktuelt spørgsmål.

Noter

1. Fukuyama, Francis (2011): *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. London: Profile Books, kapitel 1, afsnittet »Getting to Denmark, særligt s. 15.
2. Pollitt, Christoffer & Geert Bouckaert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Third edition. Oxford: Oxford University Press; OECD (2011): *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*. Paris: OECD Publishing.
3. Tim Knudsen: »Om ministre og embedsmænd 1901-1950«, Arbejdsrapport, København 1997:13; Betænkning nr. 1354/1998: Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Finansministeriet, s. 35.
4. Betænkning nr. 1354/1998: Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Finansministeriet, s. 35.
5. *Ibid.*, s. 116.
6. Anbefalingen i betænkning nr. 1443/2004, som forblev uændret med betænkning nr. 1537/2013, var, at antallet af særlige rådgivere pr. minister ikke bør overstige to til tre. I praksis har de seneste tre regeringer begrænset antallet til en til to.
7. Jf. betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer og Talevski, Oliver, Jens Peter Christensen & Claus Dethlefsen (2002): *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
8. Advokatundersøgelsen af DSB's samarbejde med Waterfront Communications A/S.
9. Der henvises i øvrigt til Christensen, Jens Peter (1997): *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
10. Christensen, Jens Peter (1996): »Skandalesager og embedsmandsansvar«, *Politica – Tidsskrift for politisk videnskab*, 28(3): 255-270; Christensen, Jens Peter (1997): *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
11. Jf. brev af 3. november 1993 fra Præsidenten for Højesteret, Niels Pontoppidan, til Folketingets Præsidium. Optrykt som bilag 1 til betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 3. november 1993 til beslutningsforslag nr. B 19.
12. Altinget 9. marts 2015: »Folketingsmedlemmer har tillid til ministres svar«: <http://www.altinget.dk/artikel/folketingsmedlemmer-har-tillid-til-ministres-svar>.
13. Jf. Enste, Domik H. & Marie Möller (2015): »IM-Vertrauensindex 2015. Vertrauen in Deutschland und Europa. Ein internationaler Vergleich von 20 Ländern. IW policy paper 20/2015. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.
14. Andersen, Jørgen Goul (under udgivelse): »Stigende politisk mistillid«, i Jørgen Goul Andersen & Ditte Shamshiri-Petersen (red.): *Vælgere på vandring*. København: Frydenlund Academic.

15. Se f.eks. Chanley, Virginia A., Thomas J. Rudolph & Wendy M. Rahn (2000): »The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis«, *Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.
16. Se f.eks. Maier, Jürgen (2011): »The impact of political scandals on political support: An Experimental test of two theories, *International Political Science Review*, 32(3): 283-302; Bowler Shaun & Jeffery A. Karp (2004): »Political Scandals and Trust in Government«, *Political Behavior*, 26(3): 271-287.
17. Heatherington, Marc J. (2005): *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.
18. Kumlin Steffan & Peter Esaiasson (2012): »Scandal Fatigue? Scandal Elections and Satisfaction with Democracy in Western Europe, 1977-2007«, *British Journal of Political Science*, 42(2): 263-282.
19. Listhaug, Ola & Bernt Aardal (2011): »Politisk tillit – et mål på demokratiets helse-tilstand?« i Bernt Aardal (red.), *Det politiske landskap. Et studie av stortingsvalget 2009*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
20. Altinget 5. februar 2015: »Danskerne har ringe tillid til embedsmænd«: http://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/danskerne-har-ringe-tillid-til-embedsmaend?ref=newsletter&refid=16689&SNSubscribed=true&utm_source=Nyhedsbrev&utm_medium=e-mail&utm_campaign=embedsvaerk.
21. Newman, Nic, David A.L. Levy & Rasmus Kleis Nielsen (2015): *Tracking the Future of News*. Reuters Institute Digital News Report 2015.
22. Green-Pedersen, Christoffer (2011): *Partier i nye tider*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, s. 144-148
23. Betænkning nr. 1354/1998: Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Finansministeriet, s. 65
24. Ibid., s. 56-61.
25. Knudsen, Tim (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København: Akademisk Forlag.
26. Kjølbye, Rikke Jo (2008): »Førstegangsmministre 2001-2007«. Arbejdsrapport 2008/04. Institut for Statskundskab. Københavns Universitet.
27. Djøf-bladet nr. 12. juni 2009: »Uvidende minister overlader magten til djøferne«: <http://www.djoefbladet.dk/blad/2009/12/uvidende-ministre-overlader-magten-til-dj-oe-ferne.aspx>.
28. Betænkning nr. 1354/1998: Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Finansministeriet.
29. Knudsen, Tim (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København: Akademisk Forlag.
30. Kjølbye, Rikke Jo (2008): »Førstegangsmministre 2001-2007«. Arbejdsrapport 2008/04. Institut for Statskundskab. Københavns Universitet.
31. Hansen, Martin Ejner, Robert Klemmensen, Sara B. Hobolt & Hanna Bäck (2013): Portfolio Saliency and Ministerial Turnover: Dynamics in Scandinavian Postwar Cabinets. *Scandinavian Political Studies* 36(3): 227-243.
32. Christiansen, Flemming Juul & Asbjørn Skjæveland (2013):« Folketinget«, i Jørgen Grønnegård Christensen & Jørgen Elklit (red.). *Det demokratiske system*. 3 udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

33. Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
34. Christiansen, Flemming Juul (2008): *Politiske forlig i folketinget*. Århus: Politicas ph.d.-serie.
35. Kjeldsen, Mathilde Fage (2015): »Forligsimpliciteringens konsekvenser for ministerstyret«. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
36. Jf. beretning nr. 12 om opfølgning på Præsidiets konference om arbejdet i Folketingets udvalg, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 6. maj 2015.
37. Jensen, Henrik (1995): *Arenaer eller aktører?: En analyse af Folketingets stående udvalg*. København: Samfundslitteratur.
38. Koch, Pernille Boye & Tim Knudsen (2014): *Ansvarer der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. København: Samfundslitteratur.
39. Moderniseringsstyrelsen. Opgørelse af udvikling i årsværk i departementer og styrelser til brug for Bo Smith-udvalget. 8. juni 2015. Opgørelsen er baseret på Finansministeriets forhandlingsdatabase. For 2011 var det nødvendigt at udelade Skatteministeriets departement fra opgørelsen, fordi SKAT på det tidspunkt var placeret på én hovedkonto, hvorfor departementet ikke kunne opgøres særskilt. Det findes ikke en officiel definition af, hvad en styrelse er. Styrelser er i denne opgørelse defineret som en statslig organisation med beslutningskompetence inden for et specifikt lovgivningsområde, og med opgaver relateret til ministerbetjening, politikudvikling samt gennemførelse og administration af eksisterende lovgivning. Styrelser adskiller sig i den forstand fra de ministerielle departementer, der direkte servicerer ministeren, og statslige institutioner, såsom museer, teatre, sektorforskningsinstitutter mv., der leverer en specifik service.
40. SKAT er ikke medtaget i opgørelsen (jf. noten ovenfor), og overtagelsen af den kommunale skatteforvaltning har således ikke påvirket opgørelsen. Af andre områder, der overtog opgaver i forbindelse med kommunalreformen i 2007, er miljøcentrene det største. De overtog ca. 370 AC-ansatte og 47 kontorfunktionærer, som siden er indgået i Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen. Vejdirektoratet overtog 64 AC-ansatte og 13 kontorfunktionærer. I den øvrige del af den valgte afgrænsning af departementer og styrelser har kommunalreformen ikke betydet væsentlige ændringer i antallet af årsværk. Den statslige arbejdsformidling indgår ikke i afgrænsningen, og dens overgang til kommunerne påvirker derfor ikke opgørelsen.
41. Andre uddannelseskategorier er undladt for at få en mere retvisende sammenligning af udviklingen over tid.
42. Mose, Peter & Susanne Hedelund (2015): »Slotsholmen på juridisk skrump«. *Altinet* 26. januar 2015.
43. Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen & Helene Helboe Pedersen (2014): *Organisationer i politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
44. Se Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2004): *Den europæiske forbindelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, s. 56-79; Kelstrup, Morten m.fl. (2012): *Europa i forandring*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 67-70; Christiansen, Flemming Juul & Rasmus Bruun Pedersen (2012): The impact of the EU on coalition formation in a minority system: The case of Denmark. *Scandinavian Political Studies* 35(3): 179-197; Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014): *Re-*

- gelstaten. *Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 91-105.
45. Se: http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/europaudvalget/arbejde.aspx
 46. Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
 47. Christensen, Jørgen Grønnegård (2010): »EU Legislation and National Regulation: Uncertain Steps towards A European Public Policy«. *Public Administration* 88(1): 3-17.
 48. Fenger, Niels (2014): »Er antidiskriminationsretten ved at gå for langt?« *Juristen* nr. 3-4, 2014, s. 123.
 49. Betænkning 1537 (2013): Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. København: Finansministeriet, s. 108-110.
 50. Berg, Rikke & Ulrik Kjær (2005): *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 92.
 51. Betænkning nr. 1443/2004: Embedsmænds rådgivning og bistand. København: Finansministeriet, s. 142.
 52. Betænkning nr. 1537/2013: Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. København: Finansministeriet, s. 104.
 53. Bhatti, Yosef, Ulf Hjelmar & Lene Holm Pedersen (2015): *Arbejdsvilkår for fuldtidspolitikere*. KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
 54. Som det fremgår af kapitel 9 praktiserer kommunernes og regionernes embedsmænd den samme form for »total service«-rådgivning af politikerne.
 55. Begge dele er dokumenteret i flere undersøgelser, se Christensen Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen & Niels Opstrup (2014): »Politicization and the Replacement of Top civil Servants in Denmark«. *Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 27(2): 215-241.
 56. Betænkning nr. 1443/2004: Embedsmænds rådgivning og bistand. København: Finansministeriet, s. 143.
 57. Statsløsekommissionens beretning, august 2015, s. 186.
 58. Debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Kommunalteknisk Chefforening, Skoledirektørforeningen, Foreningen af Socialchefer, Skattechefforeningen og Kommunaldirektørforeningen, marts 1993.
 59. Statsløsekommissionens beretning, august 2015, s. 89 og 189 f.
 60. Debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Kommunalteknisk Chefforening, Skoledirektørforeningen, Foreningen af Socialchefer, Skattechefforeningen og Kommunaldirektørforeningen, marts 1993, s. 1.
 61. Folketingets forhandlinger, 1977-78, sp. 6349-6370.
 62. Se dog diskussionen i Nordskov-udvalgets betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, kap. VII.
 63. Jones, Bryan D. & Walter Williams (2008): *The Politics of Bad Ideas*. New York: Pearson Longman, s. 234-236 og s. 275-283.

64. Christensen, Jens Peter (1997): *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, s. 395-399.
65. *Ibid.*, s. 184.
66. Se betænkning nr. 1537/2013: Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. København: Finansministeriet, s. 105-106.
67. Analysen er ikke rapporteret her.
68. Kauffmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical Issues*. Washington DC: Brookings Institution/The World Bank.
69. Fukuyama, Francis (2014): *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. London: Profile Books, 2014, s. 25-27.
70. Se f.eks. Krause, George A., David E. Lewis & James W. Douglas (2006): »Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Forecasts in the American States«. *American Journal of Political Science*, 50(3): 770-787; Lewis, David E. (2008): *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton: Princeton University Press; Gallo, Nick & David E. Lewis (2012): »The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance«. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2): 219-243.
71. Rubin, Ellen V. & Andrew Whitford (2008): »Effects of the Institutional Design of the Civil Service: Evidence from Corruption«, *International Public Management Journal* 11(4): 404-425; Meyer-Sahling, Jan-Hendrik (2011): »The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession«, *Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 24(2): 231-60; Rubin, Ellen V. & J. Edward Kellough (2012): »Does Civil Service Reform Affect Behavior? Linking Alternative Personnel Systems, Perceptions of Procedural Justice, and Complaints«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 121-141.
72. Krause, George A., David E. Lewis & James W. Douglas (2006): »Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Forecasts in the American States«, *American Journal of Political Science*, 50(3): 770-787.
73. Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014): *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
74. Olsen, Asmus Leth (2013): »Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013«, *Oekonomi og Politik*, 86(4): 18-32.
75. Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen & Ulrik Kjær(2013): »Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen«, *Oekonomi og Politik*, 86(4): 3-17.
76. Kjær, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (red): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
77. Hansen, Morten Balle (1998): »Chefgruppemødet – fra informationsformidling til kollektiv ledelse«, *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 30(3): 270-284.
78. Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup & Anders Ryom Villadsen (2013): »En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kol-

- lektive profil fra 1970 til 2008, *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 45(2): 178-194.
79. Olsen, Asmus Leth (2013): »Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013«, *Oekonomi og Politik*, 86(4): 18-32.
80. Berg, Rikke & Ulrik Kjær (2005): *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
81. Riiskjær, Erik (1982): *Kommunale forvaltningschefer*. Århus: Forlaget Politica.
82. Ibid., s. 65.
83. Nielsen, Jørn Flohr (1985): *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Århus: Forlaget Politica, s. 52.
84. Ibid.
85. Mouritzen, Poul Erik & James Svava (2002): *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
86. Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen & Poul Erik Mouritzen (1998): »The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager«, i Kurt Klaudi Klausen & Annick Magnier (red.): *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense: Odense University Press, s. 97-112.
87. Berg, Rikke & Ulrik Kjær (2005): *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
88. Ibid.
89. Dyhrberg, Niels & Niels Opstrup (2010): »Politisk lederskab«, i Poul Erik Mouritzen (red.) *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 117-169.
90. Dyhrberg, Niels (2010): »Den politiske beslutningsproces«, i Poul Erik Mouritzen (red.) *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 69-115.
91. Dyhrberg, Niels & Niels Opstrup (2010): »Politikere og embedsmænd«, i Poul Erik Mouritzen (red.) *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 207-229.
92. Ibid.
93. Knudsen, Tim (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. Århus: Systime.
94. Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen & Ulrik Kjær (2013): »Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen«, *Oekonomi og Politik* 86(4): 3-17.
95. Dyhrberg, Niels & Niels Opstrup (2010): »Politikere og embedsmænd«, i Poul Erik Mouritzen (red.) *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 207-229.
96. Se også rapporten *Serviceeftersyn af kommunale og regionale høringsregler* fra Udvalget om lokale høringer, Økonomi- og Indenrigsministeriet, marts 2015.

BILAG 1

Udvalgets sammensætning

Udvalget

Pernille Christensen	Formand for Natur- og Miljøklagenævnet
Jørgen Grønnegaard Christensen	Professor emeritus ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet
Niels Fenger	Professor i forvaltningsret ved Juridisk Fakultet på Københavns Universitet
Jacob Holbraad	Direktør i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling
Niels Højberg	Stadsdirektør i Aarhus Kommune
Bertel Haarder	Medlem af Folketinget, Folketingets Præsidium og tidligere minister, udtrådt af udvalget 28. juni 2015 i forbindelse med udnævnelsen til kulturminister
Marius Ibsen	Tidligere kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune
Frank Jensen	Overborgmester i Københavns Kommune, tidligere medlem af Folketinget og minister
Lisbeth Knudsen	Ansvarshavende chefredaktør på Berlingske og koncernchef for Berlingske Media
Mari Louise Bro Larsen	Specialkonsulent i Beskæftigelsesministeriet
Cecilie Heerdegen Leth	Fuldmægtig i Miljø- og Fødevarerministeriet
Bo Smith	Formand for udvalget, tidligere departementschef i Beskæftigelsesministeriet

Sekretariatet

Mette Kryger Gram	Chefkonsulent i Økonomi- og Indenrigsministeriet, siden 28. juni 2015 Social- og Indenrigsministeriet
Kathrine Spanggaard Hagsten	Stud.scient.pol., Syddansk Universitet, fratrådt 29. maj 2015
Niels Opstrup	Postdoc, cand.scient.pol., ph.d., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
Katrine Thomsen	Stud.scient.adm., Roskilde Universitet
Julie Grunnet Wang	Chefkonsulent og ministersekretær i Undervisningsministeriet, siden 28. juni 2015 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling

Udvalgets kommissorium

Stans, kommunernes og regionernes forvaltning er underlagt en politisk ledelse. Den modtager bistand fra et embedsværk, hvis medarbejdere er ansat på baggrund af deres faglige kvalifikationer, og som rådgiver, bistår og aflaster den politiske ledelse både ved gennemførelsen af den besluttede politik og ved formuleringen af ny politik. Dette embedsværk forventes at udvise lydhørhed over for den siddende politiske ledelse, hvad enten det drejer sig om løsning af opgaver delegeret til embedsværket eller direkte rådgivning af den politiske ledelse. Embedsværket skal løse disse opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som er udviklet inden for dansk forvaltning, og som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav med hensyn til partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed.

På baggrund af flere konkrete sager har spørgsmålet om forholdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene siden 1990'erne været behandlet i en række betænkninger, der især har koncentreret sig om forholdene i centraladministrationen. I maj 2014 nedsatte Djøf et uafhængigt udvalg til at gennemføre en aktuel analyse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne.

Udvalgets grundlæggende opgave er at belyse de vilkår, samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse fungerer under, og i den kontekst hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede og træffe politiske beslutninger og bistå med at gennemføre dem effektivt og med respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Udvalget vil konkret:

- belyse forholdet mellem embedsværket og andre relevante aktører i 2014, herunder folketing og regering, regionsråd og byråd, medier, organisationer og borgere, særligt i forhold til hvilke krav og generelle rammebetingelser der påvirker forvaltningen,
- belyse, hvorledes embedsværket under disse vilkår prioriterer og løser de grundlæggende opgaver: bistand til politikudvikling, løbende rådgivning samt gennemførelse af den fastlagte politik,
- beskrive de principper og normer, der ligger til grund for embedsværkets løsning af opgaverne, herunder normerne om lydhørhed, partipolitisk neutralitet, faglighed, lovlighed og sandfærdighed,
- vurdere, om der er behov for nye eller supplerende normer eller andre initiativer for at sikre et velfungerende embedsværk i Danmark.

Oversigt over deltagere i høringer og interview

(Titler mv. refererer til det tidspunkt, udvalget talte med de pågældende)

Embedsmænd

Hjalte Aaberg, regionsdirektør i Region Hovedstaden
Birgitte Anker, afdelingschef i det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriet
Anne Kristine Axelsson, departementschef i Kirkeministeriet
Marianne Bengtsson, kontorchef i Region Midtjylland
Andreas Berggreen, afdelingschef i Skatteministeriet
Nils Bernstein, tidligere departementschef
Barbara Bertelsen, departementschef i Justitsministeriet
Lisbeth Binderup, kommunaldirektør i Skanderborg Kommune
Leo Bjørnskov, tidligere departementschef
Jens Strunge Bonde, afdelingschef i det daværende Undervisningsministeriet
Jens Brøchner, departementschef i Skatteministeriet
Jens-Christian Bülow, afdelingschef i Justitsministeriet
Thomas Børner, tidligere departementschef
Pernille Øvre Christensen, Transportministeriet
Michael Christiansen, tidligere departementschef
Jens E. Degn, kommunikationschef Odense Kommune
Michael Dithmer, departementschef i Erhvervs- og Vækstministeriet
Anders Dupont, Beskæftigelsesministeriet
Karsten Dybvad, tidligere departementschef
Thomas Egebo, departementschef i det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
Anders Eldrup, tidligere departementschef
Willy Feddersen, kommunaldirektør i Haderslev Kommune
Ulrik Federspiel, tidligere departementschef
Lars Findsen, departementschef i Forsvarsministeriet
Jesper Fisker, departementschef i det daværende Undervisningsministeriet
Sophus Garfiel, departementschef i det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriet
Søren Gregersen, kommunikationschef i Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune
Jacob Heinsen, departementschef i Transportministeriet
David Hellemann, tidligere departementschef

Sine Olsson Heltberg, Erhvervs- og Vækstministeriet
Lasse Jacobsen, kommunaldirektør i Viborg Kommune
Jan B. Jans, Kulturstyrelsen
Jakob Jensen, afdelingschef i Beskæftigelsesministeriet
Christian Jespersen, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen
Niels Buch Johannsen, pressechef Aarhus Kommune
Bo Johansen, regionsdirektør i Region Midtjylland
Torben Kjærgaard, kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune
Ulrik Vestergaard Knudsen, departementschef i Udenrigsministeriet
Nina Koch, direktør i Civilstyrelsen
Brian Kristensen, Miljøstyrelsen
Dennis Lindberg Laursen, Undervisningsministeriet
Kamilla Liebermann, Miljøstyrelsen
Carsten Lind, sekretariatschef i Region Midtjylland
Peter Loft, tidligere departementschef
Jes Lunde, kommunaldirektør i Rebild Kommune
Michael Lunn, tidligere departementschef
Christian Lützen, afdelingschef i det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
Ane Kathrine Lærkesen, Kulturministeriet
Jesper Thyrring Møller, kommunaldirektør i Hedensted Kommune
Peter Stensgaard Mørch, departementschef i Beskæftigelsesministeriet
Claes Nilas, departementschef i det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
Per Okkels, departementschef i det daværende Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Bjarne Pedersen, kommunaldirektør i Rudersdal Kommune
Martin Præstegaard, departementschef i Finansministeriet
Johan Reimann, direktør for Kriminalforsorgen
Jørgen Rosted, tidligere departementschef
Christian Stoltenberg, Finanstilsynet
Henrik Studsgaard, departementschef i det daværende Miljøministeriet
Lars Svenningsen, kommunaldirektør i Nyborg Kommune
Svend Særkjær, afdelingschef i det daværende Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Ib Byrge Sørensen, departementschef i det daværende Fødevareministeriet
Christian Kettel Thomsen, departementschef i Statsministeriet
Jan Lysgaard Thomsen, kommunaldirektør i Kalundborg Kommune
Uffe Toudal, departementschef i det daværende Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser
Ib Valsborg, tidligere departementschef
Rikke Vestergaard, kommunaldirektør i Kolding Kommune
Inger Marie Vynne, kommunaldirektør i Lejre Kommune
Kristian Wendelboe, administrerende direktør i KL og tidligere departementschef
Bjørn West, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Ole Zacchi, tidligere departementschef

Jesper Zwiesler, departementschef i det daværende Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

Politikere

Ritt Bjerregaard, tidligere minister, EU-kommissær og overborgmester i København.
Steen Christiansen, borgmester i Albertslund Kommune
Kristian Thulesen Dahl, medlem af Folketinget
Claus Hjort Frederiksen, tidligere minister
Lykke Friis, tidligere minister
Pia Gjellerup, tidligere minister
Winni Grosbøll, borgmester i Bornholm Kommune
Jørgen Gaarde, borgmester i Skanderborg Kommune
Bent Hansen, regionrådsformand i Region Midtjylland
Marianne Jelved, daværende minister
Kristian Jensen, medlem af Folketinget og tidligere minister
Lene Kjeldgaard Jensen, borgmester i Thisted Kommune
Søren Kjærsgaard, borgmester i Holbæk Kommune
Henrik Dam Kristensen, tidligere minister
Mogens Lykketoft, formand for Folketinget og tidligere minister
Holger K. Nielsen, tidligere minister
Thor Pedersen, tidligere minister og formand for Folketinget
Jan Petersen, borgmester i Norddjurs Kommune
Thomas Gyldal Petersen, borgmester i Herlev Kommune
Niels Helveg Petersen, tidligere minister
Pernille Skipper, medlem af Folketinget
Peter Sørensen, borgmester i Horsens Kommune
Kirsten Terkilsen, borgmester i Hedensted Kommune

Forskere

Anders Berg-Sørensen, lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Jens Blom-Hansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Roger Buch, forskningschef i samfundsfag ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
Martin Bækgaard, lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Peter Munk Christiansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Carsten Greve, professor ved Department of Business and Politics, Copenhagen Business School
Morten Balle Hansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
David Nicolas Hopmann, lektor ved Center for Journalistik, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
Lotte Jensen, professor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School
Ulrik Kjær, professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
Pernille Boye Koch, lektor ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
Peter Bjerre Mortensen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Poul Erik Mouritzen, professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Søren Højgaard Mørup, professor ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet
Birgitte Poulsen, lektor ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
Karsten Revsbech, professor ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet
Heidi Houllberg Salomonsen, lektor ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Søren Serritzlew, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Journalister og redaktører

Christine Cordsen, journalist og leder af Jyllands-Postens redaktion på Christiansborg
Hans Engell, tidligere chefredaktør på Ekstra Bladet og tidligere minister
Anders Langballe, redaktionschef og politisk redaktør på TV 2
Jesper Høvsgaard Termansen, politisk redaktør på Radio24syv
Jesper Tynell, journalist ved DR Orientering
Mette Østergaard, politisk redaktør hos Politiken

Særlige rådgivere

Jacob Blomgren Knudsen, daværende særlig rådgiver for økonomi- og indenrigsminister Morten Østergaard
Sten Kristensen, daværende særlig rådgiver for finansminister Bjarne Corydon
Martin Rossen, daværende særlig rådgiver for justitsminister Mette Frederiksen

Øvrige

Lars Svenning Andersen, advokat med speciale i ansættelsesret, voldgiftsdommer
Pernille Backhausen, advokat med speciale i arbejds- og ansættelsesret, voldgiftsdommer
Jens Peter Christensen, højesteretsdommer, professor, dr.jur.
Karsten Hagel-Sørensen, Kammeradvokaten
Hans Gammeltoft-Hansen, forhenværende ombudsmand
Per Magid, advokat med speciale i ansættelsesret, voldgiftsdommer
Lone Strøm, rigsrevisor
Jørgen Steen Sørensen, Folketingets Ombudsmand og tidligere embedsmand i Justitsministeriet

Udvalget har herudover talt med enkelte personer, som enten ikke har ønsket deres navne optrykt på listen, eller som udvalget ikke har kunnet få kontakt til om deres godkendelse heraf.

Åbne arrangementer

Debatarrangement den 8. december 2014 i København: Tillid til embedsværket – nu og i fremtiden med mere end 300 tilmeldte.
Arrangør af to debatarrangementer på Folkemødet 2015.

Oplæg til høringer og interview (staten)

Udvalgets kommissorium

Statens, kommunernes og regionernes forvaltning er underlagt en politisk ledelse. Den modtager bistand fra et embedsværk, hvis medarbejdere er ansat på baggrund af deres faglige kvalifikationer, og som rådgiver, bistår og aflaster den politiske ledelse både ved gennemførelsen af den besluttede politik og ved formuleringen af ny politik. Dette embedsværk forventes at udvise lydhørhed over for den siddende politiske ledelse, hvad enten det drejer sig om løsning af opgaver delegeret til embedsværket eller direkte rådgivning af den politiske ledelse. Embedsværket skal løse disse opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som er udviklet inden for dansk forvaltning, og som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav med hensyn til partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed.

På baggrund af flere konkrete sager har spørgsmålet om forholdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene siden 1990'erne været behandlet i en række betænkninger, der især har koncentreret sig om forholdene i centraladministrationen. I maj 2014 nedsatte Djøf et uafhængigt udvalg til at gennemføre en aktuel analyse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne.

Udvalgets grundlæggende opgave er at belyse de vilkår, samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse fungerer under, og i den kontekst hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede og træffe politiske beslutninger og bistå med at gennemføre dem effektivt og med respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Udvalget vil konkret:

- belyse forholdet mellem embedsværket og andre relevante aktører i 2014, herunder folketing og regering, regionsråd og byråd, medier, organisationer og borgere, særligt i forhold til hvilke krav og generelle rammebetingelser der påvirker forvaltningen,
- belyse, hvorledes embedsværket under disse vilkår prioriterer og løser de grundlæggende opgaver: bistand til politikudvikling, løbende rådgivning samt gennemførelse af den fastlagte politik,
- beskrive de principper og normer, der ligger til grund for embedsværkets løsning af opgaverne, herunder normerne om lydhørhed, partipolitisk neutralitet, faglighed, lovlighed og sandfærdighed,
- vurdere, om der er behov for nye eller supplerende normer eller andre initiativer for at sikre et velfungerende embedsværk i Danmark.

Arbejdsproces

Udvalgets arbejde vil tage afsæt i den allerede foreliggende viden fra tidligere betænkninger og forskning med hensyn til at belyse forvaltningens vilkår og beskrive de principper og normer, der ligger til grund for embedsværkets virke.

Udvalget ønsker i tilknytning hertil en åben proces, hvor der i første fase af udvalgets arbejde er fokus på at indsamle erfaringer fra relevante ressourcepersoner, der kan bidrage til at give ny indsigt i de aktuelle rammer for samspillet mellem politikere og embedsværket i stat, regioner og kommuner, hvordan embedsværket har reageret på disse rammebetingelser, og hvilke udfordringer de aktuelle vilkår indebærer i forhold til overholdelse af de klassiske principper og normer for embedsværket.

Interview med enkeltpersoner vil i praksis blive gennemført af udvalgssekretariatet, mens udvalgsmedlemmer i varierende omfang vil deltage i høringer med flere deltagere.

Temaer for høringer og interview

Udvalget er interesseret i deltagerens egne erfaringer samt vurderinger af, hvilke rammebetingelser og udfordringer embedsværket anno 2014 står over for. Udvalget vil meget gerne høre konkrete historier om situationer, der har været svære eller spændende, og som kan illustrere, hvor embedsværket særligt oplever udfordringer.

Spørgsmål til inspiration for interview og høringer:

- Hvad kendetegner embedsværkets relation til folketinget, medier, borgere og organisationer?
- Opleves nogle af disse relationer som særligt betydningsfulde for embedsværkets virke? Hvilke?
- Hvordan er prioriteringen mellem embedsværkets grundlæggende opgaver: politikudvikling, løbende rådgivning og gennemførelse af den fastlagte politik?
- Hvordan vurderes status for overholdelse af de klassiske normer for embedsværkets virke i dag? Er der bestemte normer, der er særligt under pres?
- Hvordan opleves fx vilkårene for, at embedsværket kan sikre den fornødne faglighed i den politiske betjening?
- Hvordan kan man ledelsesmæssigt understøtte de fornødne rammer for, at embedsværket kan leve op til grundlæggende normer for dets virke?
- Er de klassiske normer tilstrækkelige, eller er der behov for at supplere dem med nye normer for de krav, der stilles til embedsværket (fx i forhold til politikgennemførelse)?
- Er der sket ændringer af »systemets« håndtering af fejl og konflikter i det politisk-administrative samspil?

Fortrolighed

Der tages referat af høringer og interview med henblik på, at sekretariatet kan skrive et resumé til brug for det videre arbejde i udvalget. Resuméet bliver sendt til godkendelse hos respondenterne, inden det deles i udvalget.

I materiale, som offentliggøres i forbindelse med udvalgets afrapportering, vil oplysninger fra høringer og interview blive behandlet anonymt.

Oplæg til høringer og interview (kommuner og regioner)

Udvalgets kommissorium

Statens, kommunernes og regionernes forvaltning er underlagt en politisk ledelse. Den modtager bistand fra et embedsværk, hvis medarbejdere er ansat på baggrund af deres faglige kvalifikationer, og som rådgiver, bistår og aflaster den politiske ledelse både ved gennemførelsen af den besluttede politik og ved formuleringen af ny politik. Dette embedsværk forventes at udvise lydhørhed over for den siddende politiske ledelse, hvad enten det drejer sig om løsning af opgaver delegeret til embedsværket eller direkte rådgivning af den politiske ledelse. Embedsværket skal løse disse opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som er udviklet inden for dansk forvaltning, og som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav med hensyn til partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed.

På baggrund af flere konkrete sager har spørgsmålet om forholdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene siden 1990'erne været behandlet i en række betænkninger, der især har koncentreret sig om forholdene i centraladministrationen. I maj 2014 nedsatte DJØF et uafhængigt udvalg til at gennemføre en aktuel analyse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne.

Udvalgets grundlæggende opgave er at belyse de vilkår, samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelse fungerer under, og i den kontekst hvordan embedsværket bedst muligt kan understøtte den politiske ledelse i forhold til at forberede og træffe politiske beslutninger og bistå med at gennemføre dem effektivt og med respekt for de gældende principper og normer for offentlig forvaltning i Danmark.

Udvalget vil konkret:

- belyse forholdet mellem embedsværket og andre relevante aktører i 2014, herunder folketing og regering, regionsråd og byråd, medier, organisationer og borgere, særligt i forhold til hvilke krav og generelle rammebetingelser der påvirker forvaltningen,
- belyse, hvorledes embedsværket under disse vilkår prioriterer og løser de grundlæggende opgaver: bistand til politikudvikling, løbende rådgivning samt gennemførelse af den fastlagte politik,
- beskrive de principper og normer, der ligger til grund for embedsværkets løsning af opgaverne, herunder normerne om lydhørhed, partipolitisk neutralitet, faglighed, lovlighed og sandfærdighed,

- vurdere, om der er behov for nye eller supplerende normer eller andre initiativer for at sikre et velfungerende embedsværk i Danmark.

Arbejdsproces

Udvalgets arbejde vil tage afsæt i den allerede foreliggende viden fra tidligere betænkninger og forskning med hensyn til at belyse forvaltningens vilkår og beskrive de principper og normer, der ligger til grund for embedsværkets virke.

Udvalget ønsker i tilknytning hertil en åben proces, hvor der i første fase af udvalgets arbejde er fokus på at indsamle erfaringer fra relevante ressourcepersoner, der kan bidrage til at give ny indsigt i de aktuelle rammer for samspillet mellem politikere og embedsværket i stat, regioner og kommuner, hvordan embedsværket har reageret på disse rammebetingelser, og hvilke udfordringer de aktuelle vilkår indebærer i forhold til overholdelse af de klassiske principper og normer for embedsværket.

Interview med enkeltpersoner vil i praksis blive gennemført af udvalgssekretariatet, mens udvalgsmedlemmer i varierende omfang vil deltage i høringer med flere deltagere.

Temaer for høringer og interview

Udvalget er interesseret i deltageres egne erfaringer samt vurderinger af, hvilke rammebetingelser og udfordringer embedsværket anno 2014 står over for. Udvalget vil meget gerne høre konkrete historier om situationer, der har været svære eller spændende, og som kan illustrere, hvor embedsværket særligt oplever udfordringer.

Spørgsmål til inspiration for interview og høringer:

- Hvad kendetegner embedsværkets relation til den politiske ledelse, medier, borgere og organisationer?
- Opleves nogle af disse relationer som særligt betydningsfulde for embedsværkets virke? Hvilke?
- Hvordan påvirker statslig styring og opgavefordeling embedsværkets rammebetingelser på kommunalt og regionalt niveau?
- Hvordan er prioriteringen mellem embedsværkets grundlæggende opgaver: politikudvikling, løbende rådgivning og gennemførelse af den fastlagte politik?
- Hvordan vurderes status for overholdelse af de klassiske normer for embedsværkets virke i dag? Er der bestemte normer, der er særligt under pres?
- Hvordan opleves fx vilkårene for, at embedsværket kan sikre den fornødne faglighed i den politiske betjening?
- Hvordan kan man ledelsesmæssigt understøtte de fornødne rammer for, at embedsværket kan leve op til grundlæggende normer for dets virke?
- Er de klassiske normer tilstrækkelige, eller er der behov for at supplere dem med nye normer for de krav, der stilles til embedsværket (fx i forhold til politikgennemførelse)?
- Er der sket ændringer af »systemets« håndtering af fejl og konflikter i det politisk-administrative samspil?

Fortrolighed

Der tages referat af høringer og interview med henblik på, at sekretariatet kan skrive et resumé til brug for det videre arbejde i udvalget. Resuméet bliver sendt til godkendelse hos respondenterne, inden det deles i udvalget.

I materiale, som offentliggøres i forbindelse med udvalgets afrapportering, vil oplysninger fra høringer og interview blive behandlet anonymt.

BILAG 6

Særlige undersøgelser i perioden 1980-2015

Sagens populære navn:

Sagen om salget af havundersøgelsesskibet »Dana«
Sagen om redningsskibet »RF.2«s forlis
Postskandalesagen
Harpoon-missilulykken
Dagpengesagen
Kryolitselskabet Øresund
Thule-sagen
Blødersagen
Ambassadesagen
Aaberg-sagen
Sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet
Sagen om »Køb Dansk-klausulen«
Sagen vedrørende landbrugsfondene
Tamilsagen
Sagen om behandlingen af flygtninge i Københavns fængsler
Hartling konto-sagen/UNCHR-sagen
Branden i Proviantgården
Bernstein-redegørelsen (flere forhold angående DSB)
AMBI-sagen
Spar Nord-sagen
Den færøske banksag
Grønland under den kolde krig
Regeringens håndtering af Thule-sagen
Skibskreditsagen
Nørrebrosagen
Boneloc-sagen
Kraftvarmesagen
Combus-sagen
PET-sagen
Baltica-sagen/Hafnia-sagen
VUE-sagen
Østrig-sagen
Danmark under den kolde krig (2005)

Farum-sagen
Dan Lyng-sagen
Skattefradragssagen/TDC-sagen
Jægerbogssagen
Omniscan-sagen
Blekingegadekommissionen
Statsløsekommissionen
Skattesagen
Papkasse-notat-sagen
Irak- og Afghanistankommissionen
DSB og Waterfront-sagen
Kasi-sagen
GGGI-sagen
Arbejdsskadestyrelsens praksis på erhvervsevnetabsområdet
Zornig-sagen
Christiania-sagen

BILAG 7

Oversigt over ressortændringer i perioden 27. november 2001- 28. juni 2015*

Regeringen Lars Løkke Rasmussen II

Dato for kgl. res.	Ministerier berørt**	Antal ressortændringer
28. juni 2015	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet Transport- og Bygningsministeriet Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet Social- og Indenrigsministeriet Miljø- og Fødevarerministeriet Erhvervs- og Vækstministeriet Sundheds- og Ældreministeriet Finansministeriet Skatteministeriet Ministeriet for Børn-, Undervisning- og Ligestilling Beskæftigelsesministeriet Uddannelses- og Forskningsministeriet Kirkeministeriet Justitsministeriet	15

Regeringerne Helle Thorning-Schmidt

Dato for kgl. res.	Ministerier berørt	Antal ressortændringer
3. februar 2014	Erhvervs- og Vækstministeriet Miljøministeriet	2
12. december 2013	Ministerrokade uden ressortændringer	0
21. november 2013	Ministerrokade uden ressortændringer	0
9. august 2013	Udenrigsministeriet Social-, Børne-, og Integrationsministeriet	2
6. december 2012	Ministerrokade uden ressortændringer	0
16. oktober 2012	Ministerrokade uden ressortændringer	0
3. oktober 2011	Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter Ministeriet for Forskning, Innovation og Videre- gående Uddannelser Social- og Integrationsministeriet Økonomi- og Indenrigsministeriet	15

Billag 7. Oversigt over ressortændringer 27. november 2001-28. juni 2015

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
Ministeriet for Børn og Undervisning
Justitsministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Erhvervs- og Vækstministeriet
Forsvarsministeriet
Finansministeriet
Miljøministeriet
Kulturministeriet
Kirkeministeriet
Udenrigsministeriet

Regeringen Lars Løkke Rasmussen

Dato for kgl. res.	Ministerier berørt	Antal ressortændringer
23. februar 2010	Indenrigs- og Sundhedsministeriet Kulturministeriet	2
24. november 2009	Ministerrokade uden ressortændringer	0
7. april 2009	Beskæftigelsesministeriet	1
5. april 2009	Ministerrokade uden ressortændringer	0

Regeringerne Anders Fogh Rasmussen

Dato for kgl. res.	Ministerier berørt	Antal ressortændringer
10. september 2008	Ministerrokade uden ressortændringer	0
6. december 2007	Klima- og Energiministeriet Finansministeriet	2
23. november 2007	Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse Velfærdsministeriet Klima- og Energiministeriet Justitsministeriet Økonomi- og Erhvervsministeriet Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri Beskæftigelsesministeriet Skatteministeren Kulturministeriet Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	10
11. september 2007	Ministerrokade uden ressortændringer	0
25. februar 2005	Skatteministeriet	1
18. februar 2005	Skatteministeriet Indenrigs- og Sundhedsministeriet	2
2. august 2004	Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender Socialministeriet	2
27. november 2001	Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling Finansministeriet Skatteministeriet Undervisningsministeriet Beskæftigelsesministeriet	13

Økonomi- og Erhvervsministeriet
Kulturministeriet
Udenrigsministeriet
Socialministeriet
Miljøministeriet
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Justitsministeriet

* Fra 2001 er de kgl. resolutioner (eller pressemeddelelser herom) umiddelbart tilgængelige på Statsministeriets hjemmeside. Oversigten belyser alene de overordnede ressortændringer, som fastsættes ved kongelig resolution, og ikke ministeriernes eventuelle efterfølgende strukturændringer i departementer, styrelser mv. som følge af ressortændringen.

** Kun ministerier, der modtager nyt ressort, er medregnet i oversigten. En ressortændring tæller således kun én gang, selv om et ministerium har modtaget sagsområder fra flere forskellige ministerier. Endvidere er ikke medregnet ressortændringer, der er uden betydning for den departementale ekspedition af sagerne, f.eks. ressortoverførsler mellem de ministre, der betjenes af Udenrigsministeriets departement.

Udviklingen i indgåelse af forlig på udvalgte politikområder

Område	Forligsnavn	Forligskreds	År
Energiområdet	Aftale om eludbygning 1986-1990	V-K-S	1986
	Aftale om eludbygning i 1990'erne	V-K-RV-S	1990
	Aftale om elreform	V-K-KrF-R-S-SF	1999
	Aftale om energiområdet	V-K-DF-KD-R-S-SF	2004
	Energipolitisk aftale 2008-2011	V-K-DF-NA-R-S-SF	2008
	Energiaftale 2012-2020	V-K-DF-R-S-SF-EL	2012
	Aftale om støtte til husstandsvindmøller	V-K-DF-R-S-SF-EL	2013
	Aftale om begrænsning af udgiften til den fortsatte udbygning med solcelleanlæg	V-K-DF-R-S-SF-EL	2013
	Aftale om en pulje til grøn omstilling	R-S-SF-EL	2013
	Aftale om en harmonisering af beskatningen i Nordsøen	DF-R-S-SF-EL	2013
Telesektoren	Forlig om hybridnet	V-K-CD-KrF-S	1984
	Forlig om telestruktur	V-K-R-S	1990
	Princip om telesektoren*	V-K-CD-R-S-SF	1999
Landbrug/ Fødevarer	Forlig om landbruget	V-K-DF-KRF-CD-R-S	1999
	Fødevarerforlig 1.0	V-K-DF-R-S-SF-EL	2007
	Grøn vækst 1.0	V-K-DF	2009
	Fødevarerforlig 2.0	V-K-DF-R-S-SF-EL	2010
	Veterinærforliget 2013-2016	V-K-DF-R-S-SF-EL-LA	2012
	Udmøntning af EFF-midler for 2012 og 2013	V-K-DF-R-S-SF-EL-LA	2012
	Udmøntning af landdistriktsprogrammet 2014 og 2015	V-K-R-S-SF	2013
	Aftale om handlingsplan mod salmonella i svinekød	V, DF, EL, K, S, SF, R	2013
	Aftale om Vækstplan for Fødevarer	V-K-DF-R-S-LA	2014
	Aftale om kvægområdet	V-K-DF-R-S-SF-EL-LA	2014
Satspulje	Satspuljeforlig genforhandles årligt	V-K-CD-KrF-R-S-SF-LA	1990

Bilag 8. Udviklingen i indgåelse af forlig på udvalgte politikområder

Forsvaret	Forsvar/civilforsvarsforlig 1985-87	V-K-CD-KrF-S	1984
	Forsvarsforlig 1989-1991	V-K-KrF-R-S	1989
	Forsvarsforlig 1993-1994	V-K-CD-KrF-R-S	1992
	Forsvarsforlig 1995-1999	V-K-CD-R-S	1995
	Forsvarsforlig 2000-2004	V-K-CD-KrF-R-S	1999
	Forsvarsforlig 2005-2009	V-K-DF-KrF-R-S	2004
	Forsvarsforlig 2010-2014	V-K-DF-LA-R-S-SF	2009
	Forsvarsforlig 2013-2017	V-K-DF-LA-R-S-SF	2012
Politiet	Flerårsaftale 1992-1994	V-K-CD-KrF-R-S	1991
	Flerårsaftale 1996-1999	K-CD-R-S	1996
	Flerårsaftale 2000-2003	CD-R-S-SF	1999
	Flerårsaftale 2004-2006	V-K-DF	2003
	Flerårsaftale 2007-2010	V-K-DF-R-S-SF	2006
	Flerårsaftale 2012-2015	V-K-DF-R-S-SF	2011
Infrastruktur	Storebæltsforlig	V-K-CD-KrF-S	1986
	Øresundsforlig	V-K-CD-S	1991
	Metro-City-ring	V-K-DF-R-S-SF	2005
	Bedre cykeltrafik og ny metro til Københavns Nordhavn mv.	V-K-DF-LA-R-S-SF	2012
	Aftale om Letbane i hovedstaden, busser og cykler	V-K-DF-R-S-SF-LA	2013
	Aftale om en ny Storstrømsbro, Holstebromotorvejen mv.	V-K-DF-R-S-SF-LA	2013
	Energieffektive transportløsninger, støjbekæmpelse og trafiksikkerhedsbyer	V-K-DF-R-S-SF-LA	2013
	Aftale om en moderne jernbane – udmøntning af Togfonden DK	S-R-DF-SF-EL	2014
	Aftale om Metro, letbane, nærbane og cykler	S-R-DF-SF-EL	2014
	Trafikaftale 2014	V-K-DF-R-S-LA-SF	2014

Note: Oversigten er fra Fage/Glasius 2013 fsva. perioden 1982-2012, samt egen opgørelse fsva. perioden 2012-2014.

* Der har herefter været lavet en række tillæg til denne aftale med samme forligskreds.

BILAG 9

Tabelbilag 8.1. Ministerielle embedsmænds adfærd i dilemmasituationer

Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i?	Svarfordeling
Jeg kender normerne for embedsværkets rådgivning og bistand, og de kan oftest guide mig, når der opstår dilemmaer eller svære sager, som jeg skal tage stilling til	17,3
Jeg konsulterer min nærmeste chef, når jeg bliver mødt af svære dilemmaer eller problemstillinger, og vi sparrer om, hvilke løsninger der kan bringes i anvendelse	82,7
N (antal svar)	2375
Variationen i embedsmændenes normkendskab. Logistisk regressionsanalyse.	
Jura ¹	Referencegruppe
Økonomi	0,408
Statskundskab	0,034
Anden samfundsvidenskabelig uddannelse	0,706***
Anden universitetsuddannelse (ikke-samfundsvidenskabelig)	0,863***
Anden uddannelse (ikke- universitetsuddannelse)	1,193***
Departement over for styrelse ²	-0,343**
Ikke-leder over for leder ²	0,456***
Alder	-0,112
Anciennitet i centraladministrationen	-0,032***
Mand over for kvinde ²	-0,388***
Cox & Snell R ²	0,067
Nagelkerke R ²	0,110
N (antal svar)	2178

Note: Statistisk signifikante værdier er angivet således: ** = p<0,05; *** = p<0,01.

Djøj-medlemmer i kommunerne opgjort på uddannelses- og personalekategori 1993, 2005, 2015*

	1993			2005			2015		
	I alt	Ikke- chefer	Chefer	I alt	Ikke- chefer	Chefer	I alt	Ikke- chefer	Chefer
Jurister	561 (50%)	374 (50%)	187 (51%)	833 (31%)	581 (29%)	252 (35%)	1.162 (22%)	913 (23%)	249 (19%)
Økonomer	290 (26%)	179 (24%)	111 (30%)	762 (28%)	554 (28%)	208 (29%)	1.320 (25%)	969 (24%)	351 (27%)
Politologer	185 (17%)	122 (16%)	63 (17%)	562 (21%)	391 (20%)	171 (24%)	1.211 (23%)	820 (20%)	391 (30%)
Øvrige samfunds- videnskabelige kandidater	83 (7%)	74 (10%)	9 (2%)	545 (20%)	458 (23%)	87 (12%)	1.616 (30%)	1.307 (33%)	309 (24%)
I alt	1.119 (100%)	749 (100%)	370 (100%)	2.702 (100%)	1.984 (100%)	718 (100%)	5.309 (100%)	4.009 (100%)	1.300 (100%)

Kilde: Djøfs medlemsdatabase, april 2015

* Ikke-chefer er medlemmer af Overenskomstforeningen, mens chefer er medlemmer af Offentlige chefer i Djøj.

Tabelbilag 9.1. Kommunale embedsmænds adfærd i dilemmasituationer

Ikke-standardiserede koefficienter	Lydhørhed over for		
	Lovlighed	Sandhed	Faglighed
Uddannelse			
Samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse		Referencekategori	
Anden universitetsuddannelse	0,351*	0,468**	-0,028
Faglig (ingeniør, skolelærer, socialrådgiver, pædagog el.)	0,288*	0,454**	0,128
Kommunal uddannelse	-0,118	0,012	0,019
Anden uddannelse	0,111	0,187	0,256
Område			
Økonomiområdet		Referencekategori	
Byplanlægning/ byggesager	-0,182	-0,232	-0,019
Skoleområdet	-0,192	-0,117	0,189
Socialområdet	0,057	0,024	-0,100
Ikke-leder over for leder	-0,012	0,086	-0,045
Alder	0,008	-0,004	0,001
Anciennitet	0,000	0,006	0,002
Mand over for kvinde ²	-0,037	-0,142	-0,029
R ²	0,087	0,100	0,024
Adj. R ²	0,042	0,055	n/a
N (antal svar)	236	231	231

***) p<0.01; **) p<0.05; *) p<0.10.

KODEX VII

SYV
CENTRALE
PLIGTER

FOR EMBEDSMÆND
I CENTRALADMINISTRATIONEN

SYV CENTRALE PLIGTER

FOR EMBEDSMÆND
I CENTRALADMINISTRATIONEN

**Syv centrale pligter for embedsmænd
i centraladministrationen – Kodex VII
Finansministeriet, september 2015**

Publikationen kan bestilles hos

Moderniseringsstyrelsen
Landgreven 4
1017 København K
Tlf. 3392 8000
E-mail modst@modst.dk

Henvendelser om publikationen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 3392 3333

Publikationen kan hentes på Kodex VII's hjemmeside
www.modst.dk/kodexvii

Omslag: e-Types
ISBN: 978-87-87353-69-4
Oplag: 14.000
Elektronisk publikation
Web: 978-87-87353-70-0

Denne å[* er omfattet af lov om ophavsret.

Uanset evt. aftale med Copy-Dan er det ikke tilladt at kopiere eller indscanne siden til undervisningsbrug eller erhvervmæssig brug.

Bogen er udgivet af Djøf Forlag (www.djoef-forlag.dk)

INDHOLD

Indledning	6
Centraladministrationens rolle i det danske demokrati	8
Kodeks: Syv centrale pligter	12
1. Lovlighed	18
2. Sandhed	24
3. Faglighed	28
4. Udvikling og samarbejde	34
5. Ansvar og ledelse	38
6. Åbenhed om fejl	44
7. Partipolitisk neutralitet	50
Kodekset og dit arbejde	58
Litteratur	62

INDLEDNING

Dette kodeks skal være en hjælp til, at medarbejdere og chefer i centraladministrationen kender deres centrale pligter som embedsmænd. Kodekset beskriver syv centrale pligter for det arbejde i centraladministrationen, som vedrører rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Det er nogle år siden, at embedsmændenes ansvar og pligter sidst er blevet systematisk beskrevet. I 1993 udgav en DJØF-arbejdsgruppe under ledelse af Lars Nordskov Nielsen en omfattende publikation om fagligt etiske principper i den offentlige forvaltning. I 2001 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, der efterfølgende blev taget til efterretning af Folketinget. I 2004 kom en betænkning om samme emne. Herudover er der en række juridiske værker om samspillet mellem embedsmænd og ministre og publikationer om god embedsmandsadfærd, jf. litteraturlisten på side 62.

De pligter for embedsmændenes arbejde, som disse redegørelser har identificeret, gælder fortsat. Dette kodeks bygger derfor bl.a. på disse publikationer.

Kodekset er en opdateret fremstilling af syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – med fokus på de pligter, som embedsmænd har i relation til deres rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Herudover er der – som en ramme for kodekset – givet en overordnet fremstilling af, hvilken placering centraladministrationens embedsmænd har i det danske demokrati og den danske indretning af ministerstyret.

Centraladministrationen varetager opgaver, som er vigtige for vores samfund. Og ministrene, Folketinget, pressen og borgerne skal kunne have tillid til det arbejde, som embedsmændene udfører.

Embedsmænd skal derfor være fagligt dygtige og ansvarsfulde og skal udvise engagement i udviklingen af det område, som de arbejder med. Der skal være et tillidsfuldt samarbejde mellem medarbejdere og ledelse. Og det er en vigtig ledelsesopgave i ministerierne at fremme en kultur, hvor cheferne som led i det daglige arbejde vejleder medarbejderne om det ansvar og de pligter, der er forbundet med at være embedsmand i centraladministrationen.

Alle medarbejdere og chefer skal kende deres pligter og leve op til dem. Det er afgørende for kvaliteten af arbejdet, og det er også afgørende for, at andre kan have tillid til embedsmændenes arbejde.

CENTRALADMINISTRATIONENS ROLLE I DET DANSKE DEMOKRATI

I vores parlamentariske demokrati er den udøvende statsmagt hos regeringen, der udgøres af ministre, som står til ansvar over for Folketinget. Ministre må ikke have et flertal i Folketinget imod sig i form af et mistillidsvotum. Ministre har således en forankring i Folketinget, som giver dem demokratisk legitimitet, og det er i kraft heraf, at de leder deres ministerium. De er folkestyrets repræsentanter i ministerierne.

Embedsmænd i centraladministrationen arbejder i en politisk ledet organisation, hvor ministeren er den øverste chef, og hvor ministeren samtidig er medlem af en regering og ansvarlig over for Folketinget. I overensstemmelse med princippet om ministeransvar har ministeren instruktionsbeføjelse over embedsværket, der tilsvarende har en lydighedspligt over for ministeren.

Embedsmænd i ministeriernes departementer og styrelser skal kort sagt professionelt og loyalt rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

Embedsmænd skal arbejde for deres minister

Embedsmænd har pligt til at yde bistand til deres ministre. De skal yde faglig bistand og politisk rådgivning, så ministeren kan løse sine opgaver som minister. De skal bistå med udvikling af faglige beslutningsgrundlag for nye politiske initiativer, politisk og faglig rådgivning i forbindelse med forhandlinger med Folketingets partier, svar på spørgsmål fra Folketinget, konkrete forvaltningsafgørelser og med taler og interviews.

Og embedsmænd har pligt til at være loyale over for regeringen og dens ministre og skal være lydhøre over for deres ønsker. Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer tage udgangspunkt i ministerens politiske linje, når de rådgiver og bistår ministeren.

Embedsmænds loyalitetspligt gælder alene i forhold til regeringen og dens ministre. Det følger af, at vores parlamentariske demokrati er baseret på et ministerstyre, hvor det er ministeren, der er ansvarlig over for Folketinget. Det ville stride mod vores demokrati, hvis embedsmændene f.eks. lod sig styre af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens interesse, eller hvis deres loyalitet ikke var rettet mod ministeren, men direkte mod partierne i Folketinget.

Embedsmænd skal arbejde inden for lovgivningens rammer

Ministre har ikke kun et politisk ansvar over for Folketinget. Danmark er en retsstat, hvor ministre har et retligt ansvar for at overholde ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt. Ministeransvarlighedsloven fastlægger bl.a., at ministre ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, og at de under Folketingets behandling af en sag ikke må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder i centraladministrationen om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet. I denne forbindelse skal fremhæves forvaltningsloven, som understøtter borgernes retssikkerhed, og offentlighedslovens regler, som bl.a. understøtter offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og mediernes formidling af informationer til offentligheden.

Embedsmænd skal leve op til værdierne i vores folkestyre og skal med høj integritet udføre deres pligter.

Embedsmændenes arbejdsopgaver

En minister varetager som leder af et ministerium to forskellige funktioner, og embedsmænd er forpligtet til at bistå ministeren i begge funktioner:

- Ministeren har en politisk rolle som medlem af en regering, der skal udvikle og få gennemført sin politik.
- Ministeren har en forvaltningsmæssig rolle med at administrere de love og bevillinger, som ligger inden for ministerens ansvarsområde.

Det er vigtigt for ministre og embedsmænd at være bevidste om, hvorvidt der handles i den ene eller den anden rolle, da der er forskel på de regelsæt, der skal følges. Den forvaltningsmæssige rolle er meget mere regelbunden end opgaven med politikudvikling, fordi man i forvaltningsudøvelsen forvalter givne love og bevillinger og bl.a. skal overholde en række forvaltningsretlige regler.

Embedsmænd skal bistå deres ministre med faglig bistand og politisk rådgivning i alle de situationer, hvor ministeren handler som medlem af regeringen. Den faglige bistand har altid været kernen i embedsmændenes arbejde. Denne bistand er gennem mange år blevet suppleret af en politisk/taktisk rådgivning – dvs. rådgivning om, hvordan regeringen bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin politik. Både den faglige bistand og den politiske rådgivning er en naturlig og integreret del af embedsmændenes betjening af ministeren.

I de seneste år er kommunikation blevet en mere integreret del af mange af embedsmændenes opgaver. Medierne har i dag en meget intensiv dækning af det politiske liv og af ministrenes arbejde, og kravene til hurtig og klar kommunikation af politiske budskaber og politiske initiativer er øget.

Embedsmænd yder herudover også faglig bistand til ministeren som forvaltningschef – typisk ved at ministeriets embedsmænd forbereder og træffer administrative beslutninger på ministerens vegne eller varetager drifts- eller tilsynsopgaver.

Embedsmændenes opgaver er kort beskrevet på næste side.

Embedsmænds opgaver med rådgivning og bistand til ministre

Embedsmænd i centraladministrationen yder faglig bistand og politisk rådgivning til deres ministre. Der er tale om en meget bred vifte af opgaver. Det drejer sig bl.a. om:

- Udarbejdelse af lovforslag, som fremsættes i Folketinget.
- Bistand til besvarelse af mundtlige og skriftlige spørgsmål fra Folketinget og besvarelse af samråd i folketingsudvalg.
- Bistand til håndtering af forhandlinger med Folketingets partier om regeringens forslag.
- Løbende orientering af ministeren om emner af relevans for ministerens arbejde, herunder om forhold inden for ministeriets ressort, som kan forbedres.
- Bistand til udarbejdelse af nye politiske initiativer, herunder materiale til skriftlig og mundtlig præsentation heraf.
- Bistand til ministerens deltagelse i regeringens interne arbejde, herunder den koordination, der finder sted mellem ministre.
- Bistand til politiske udmeldinger, debatter med oppositionen og interviews om ministerens politik.
- Implementering af beslutninger, der er truffet af ministeren, og af vedtagne lovforslag mv., samt følge, om målene med lovgivningen faktisk nås.
- Bistand til taler, som ministeren skal holde i Folketinget, på debatmøder og ved arrangementer med f.eks. interesseorganisationer.
- Bistand til håndtering af – og deltagelse i – internationale forhandlinger og møder.
- Bistand til besvarelse af henvendelser fra presse, borgere, virksomheder mv.
- Bistand til besvarelse af spørgsmål mv. fra Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand som led i det tilsyn, de udøver med ministerierne.
- Sagsbehandling som led i forvaltningen af ministeriets lovgivning og bevillinger i forhold til f.eks. andre offentlige institutioner, borgere og virksomheder.
- Undersøgelser og evalueringer af den eksisterende lovgivning.
- Møder og tilsyn mv. med ministeriets underliggende institutioner.

SYV CENTRALE PLIGTER

Embedsmænd i centraladministrationen skal professionelt og loyalt rådgive og bistå regeringen og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

For at løse denne opgave må en god embedsmand have en række kompetencer, som er afgørende for, at rådgivningen og bistanden er af høj kvalitet. Det drejer sig bl.a. om faglig indsigt, evne til at formulere sig, interesse for samfundsforhold, forståelse for politiske beslutningsprocesser, forståelse for politisk kommunikation, evne til at tænke nyt og kreativt, en god dømmekraft og evne til at yde en rådgivning, der omfatter både med- og modspil.

En embedsmand skal også overholde en række pligter, som bl.a. følger af grundlæggende retlige normer i vores statsforfatningsret.

Syv af disse pligter er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen. Og dermed også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministrene, Folketinget, pressen og borgerne. Regeringen og ministrene skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves

af Rigsrevisionen og af Folketingets Ombudsmand, og naturligvis også for til-liden hos den enkelte borger.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter.

De syv pligter er her beskrevet i et kodeks, som skal give en enkel og oversku-elig fremstilling af deres indhold. Kodekset er ikke en detaljeret vejledning, der beskriver embedsmænds pligter i alle situationer og i alle detaljer, men skal tjene som en generel rettesnor.

Kodekets syv pligter gælder for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører. I beskrivelsen af pligterne er der imid-ler-tid sat særlig fokus på de opgaver, som embedsmænd udfører i samspil med ministeren, dvs. på embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren. Fokus er således ikke på f.eks. de mange forvaltnings- og tilsynsopgaver, som ministerierne og især deres styrelser løser, og heller ikke på driften af statsli-ge myndigheder, institutioner og virksomheder.

Pligterne i kodekset er formuleret, så de primært retter sig til den enkelte embedsmand. I centraladministrationen udføres de fleste opgaver i et sam-arbejde mellem flere medarbejdere og i en løbende dialog mellem med-arbejdere og chefer og mellem chefer indbyrdes. Kodekets pligter skal – uanset, hvilke samarbejdsformer der anvendes – efterleves af den enkelte embedsmand.

Kodekset bygger som nævnt bl.a. på grundlæggende principper for vores demokratiske styreform.

Det politiske ansvar, som ministeren har over for Folketinget, og det retlige ansvar, som gælder for ministeren efter ministeransvarlighedsloven og lov-givningen i øvrigt, indebærer en række afledte pligter for embedsmændene. Både for, hvordan embedsmænd handler i relation til ministeren, så denne får bistand til at leve op til sit ansvar, og for hvordan embedsmænd selv hand-ler, idet de altid handler på ministerens vegne.

To af de afgørende pligter er her: Overholdelse af lovgivningen og af sand-hedspligten. Embedsmænd vil i deres daglige arbejde sjældent komme i situ-

ationer, hvor der opstår problemer med de to pligter. Det er ikke desto mindre vigtigt at erindre om pligterne om lovlighed og sandhed.

Det er samtidigt et grundlæggende princip i centraladministrationen, at embedsmænd skal udøve faglighed i deres bistand og rådgivning. De skal bidrage til at sikre et fagligt grundlag for de politiske beslutninger og rådgive ministeren professionelt om f.eks. politiske forhandlinger og politiske udmeldinger.

Embedsmænd skal endvidere bl.a. have evne og vilje til nytænkning i forhold til politiske ønsker fra ministeren, være opmærksomme på forhold på deres ansvarsområde, som kan forbedres, og skal samarbejde med de relevante parter i andre ministerier og eksternt.

I deres rådgivning og bistand skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så det sikres, at senere regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af de samme embedsmænd.

Kodekset omfatter kun nogle af de centrale pligter

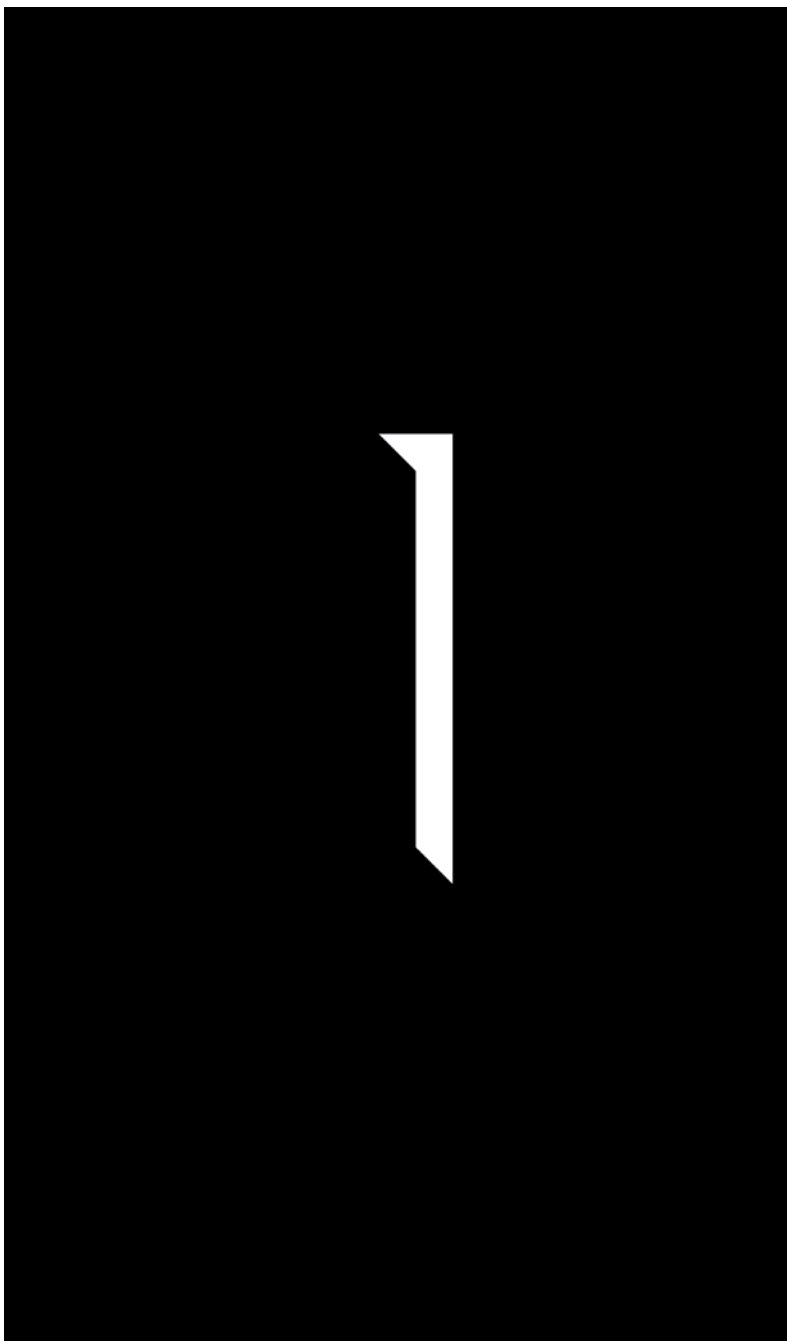
Kodekset omhandler de mest centrale pligter i det arbejde, som embedsmænd i centraladministrationen udfører i samspil med deres ministre. Det har fokus på pligter i relation til rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretslige normer ikke omtalt i kodekset, herunder de principper om god forvaltningsskik, som f.eks. skal overholdes i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

I litteraturlisten på side 62 er der angivet litteratur, som yderligere redegør for embedsmænds pligter. I f.eks. "God adfærd i det offentlige" (Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, 2007) er der redegjort for bl.a. tavshedspligt, habilitet, modtagelse af gaver og bibeskæftigelse.



SYV CENTRALE PLIGTER



LOVLIGHED

DEN FØRSTE AF SYV CENTRALE PLIGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal altid handle inden for gældende ret. De må ikke handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også ministre og embedsmænd – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til ministre skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret.

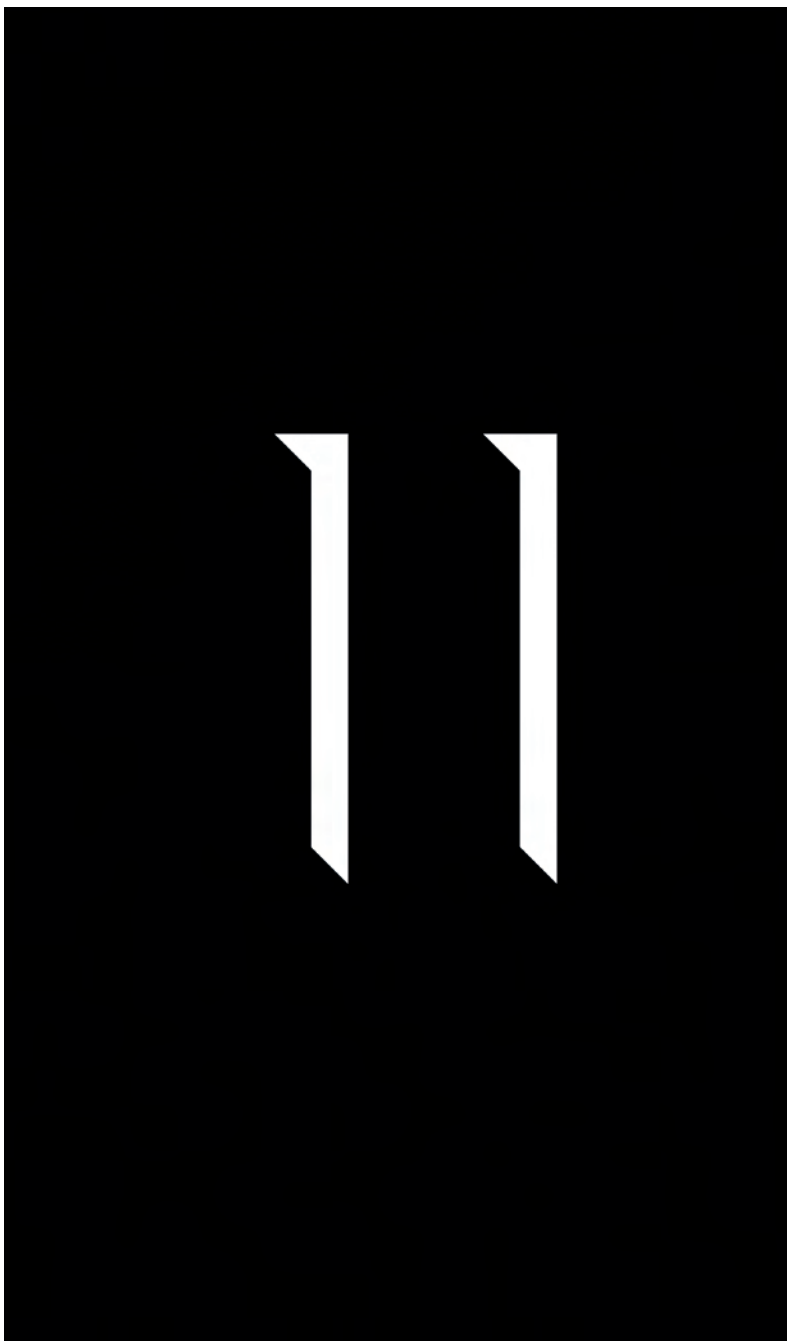
Herudover gælder der det særlige ved offentlig myndighedsudøvelse, at den kun kan ske med hjemmel i lovgivningen. Der skal være indholdsmæssig hjemmel til at udføre opgaverne og bevillingsmæssig hjemmel til at afholde de udgifter, der er forbundet hermed. Afgørelser skal baseres på de saglige hensyn, som er fastlagt i lovgivningen.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod grundloven.
- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis en regering i en særlig situation vælger den principielle beslutning at fremsætte lovforslag, der strider herimod, skal det klart fremgå af lovforslaget.
- Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.
- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef – f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser – idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.
- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. F.eks. tilfælde, hvor man skal gennemføre et EU-direktiv, hvor fortolkningen af centrale bestemmelser i direktivet giver anledning til tvivl. I sådanne tilfælde er det afgørende, at man over for ministeren redegør

for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund. Hvis et lovforslag, der fremsættes for Folketinget, giver anledning til mere omfattende overvejelser om juridiske tvivlsspørgsmål - f.eks. om EU-retten - bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser i bemærkningerne til lovforslaget.



SANDHED

DEN ANDEN AF SYV CENTRALE PLIGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive - eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver - oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.

Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

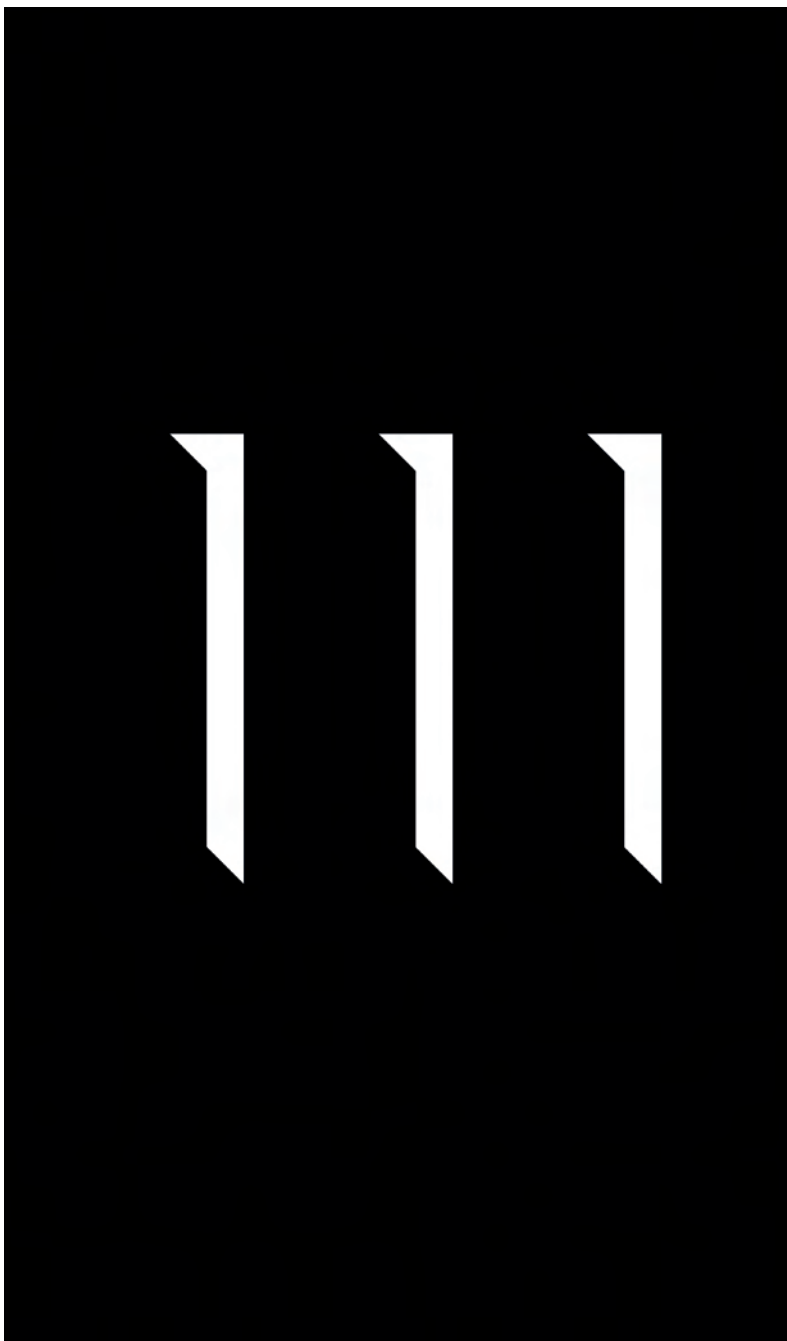
Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand medvirke til, at ministre overholder deres sandhedspligt over for Folketinget. Efterlevelse af sandhedspligten er afgørende for, at Folketinget kan have tillid til de oplysninger, som de modtager i forbindelse med f.eks. behandling af lovforslag, og at Folketinget kan udøve sin kontrolfunktion over for regeringens ministre. Ifølge ministeransvarlighedslovens § 5 straffes en minister, hvis han eller hun "giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortierer oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen".

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke selv videregive - eller medvirke til, at ministeren videregiver - oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgere.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at en minister eller et ministerium til Folketinget videregiver oplysninger, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget. F.eks. i svar på spørgsmål fra Folketinget eller i lovforslag, der fremsættes for Folketinget.
- Embedsmænd må ikke rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.

Sandhedspligten indebærer ikke, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i de svar, som en minister eller et ministerium giver til Folketinget. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende.



FAGLIGHED

DEN TREDJE AF SYV CENTRALE PLAGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag, udtalelser og skriftligt materiale til Folketinget, pressen og offentligheden, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger.

Embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed, så ministeren, Folketinget og andre kan have tillid til kvaliteten af deres arbejde.

Pligten til faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge.

Embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område. På nogle områder vil der blandt forskere og andre sagkyndige være klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert, og som den faglige rådgivning også skal leve op til. På andre områder vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og nogle områder kan være præget af uklare eller modstridende faglige standarder.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal informere og rådgive ministeren om det relevante faglige grundlag i forbindelse med ministerens beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål, økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag for f.eks. politiske beslutninger og besvarelser lade sig lede af, hvad de anser for fagligt rigtigt. Sammen med denne faglige bistand og rådgivning yder embedsmænd politisk/taktisk rådgivning om, hvordan ministeren bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin og regeringens politik.
- Embedsmænd kan bistå en minister med at udforme rent politisk funderede svar på f.eks. et forslag fra oppositionen, men må ikke medvirke til, at rent politisk funderede svar får et falsk fagligt skær.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder.

Den faglige rådgivning og bistand vil aldrig i sig selv fastlægge en bestemt politik. Det vil altid være en politisk afgørelse, om ministernen vil handle, og hvornår og hvordan ministeren vil handle. Der vil også kunne være situationer, hvor ministeren ud fra rent politiske overvejelser ønsker at gennemføre initiativer på et område.

For at give Folketinget, offentligheden og sagkyndige uden for mini-

sterierne mulighed for at kunne efterprøve det faglige grundlag for den fremlagte politik, skal ministerierne være åbne om deres faglige tilgange, metoder og data - f.eks. vedrørende økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold. Det muliggør kritiske vurderinger udefra, som kan være med til at styrke kvaliteten af den faglige rådgivning og bistand til ministeren, jf. den fjerde pligt om udvikling og samarbejde. Åbenheden bør også omfatte en løbende dialog med relevante faglige miljøer uden for ministeriet om udviklingen i faglige spørgsmål på området.

Opgaver med at formidle politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår i en stor del af embedsmændenes arbejde. Det stiller krav om faglighed i form af god formuleringsevne og forståelse for politisk kommunikation. Løsning af denne formidlingsopgave kan indebære en mindre præcision i fremstillingen af økonomiske, juridiske eller tekniske emner, men må ikke gå ud over kravet om fagligheden i forhold til disse emner.



UDVIKLING OG SAMARBEJDE

DEN FJERDE AF SYV CENTRALE PLIGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal løbende bestræbe sig på at forbedre deres rådgivning og bistand til ministeren. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område, have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde, være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre.

Ministerierne skal hele tiden bestræbe sig på at blive endnu bedre til at yde rådgivning og bistand til ministeren. Ministerierne skal udvikle sig aktivt med henblik på at opnå bedre resultater og realisere nye mål. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen, jf. den tredje pligt om faglighed, og åbenhed over for ny inspiration udefra. Og det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning – f.eks. i forhold til politiske ønsker fra ministeren eller i lyset af nye udfordringer og muligheder.

For at opnå de bedste resultater skal ministerierne også være i dialog med borgere, organisationer og virksomheder. Og de skal handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal på deres ansvarsområde være opmærksomme på forhold, som kan forbedres. F.eks. i form af faglige analyser af centrale områder under ministeriets ressort. Hvis forhold på et centralt område udvikler sig meget anderledes end ønsket, bør ministeren orienteres herom.
- Embedsmænd skal inden for de rammer, som ledelsen sætter, aktivt tage del i ministeriets udvikling og nytænkning for at opnå bedre resultater og realisere nye mål. De skal være parate til at opsøge viden og lade sig inspirere af andre og være åbne over for, at opgaver og arbejdsprocesser kan udvikle sig.
- Embedsmænd skal i deres overvejelser inddrage relevant viden fra brugere, organisationer og virksomheder mv.
- Embedsmænd skal i forbindelse med, at de deltager i arbejdet med at yde rådgivning og bistand til deres minister, samarbejde med andre ministerier, så opgaveløsningen er koordineret og sammenhængende.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren understøtte en sammenhængende opgaveløsning mellem stat, kommuner og regioner, så opgaveløsningerne i den offentlige sektor hænger sammen.



ANSVAR OG LEDELSE

DEN FEMTE AF SYV CENTRALE PLAGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ministeren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt over for deres minister. Det betyder ikke kun, at ministerens beslutninger skal omsættes i ændrede regler eller anvendelse af midler til bestemte formål. Embedsmænd skal også medvirke til, at beslutningerne fører til reelle forandringer. Og de skal følge, om den førte politik får den ønskede virkning.

Embedsmænd i centraladministrationen er ansat i departementer og styrelser, hvor der er en ansvarsfordeling og et bestemt over-/underordningsforhold mellem chefer og de andre ansatte.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den myndighed, de er ansat i, som indebærer, at de skal efterleve en ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. overholdelse af sandhedspligten eller om faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig det retlige ansvar for, at beslutningerne er rigtige.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens og regeringens beslutninger bliver implementeret, og skal generelt følge, om de får den ønskede virkning.
- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.

Ledelsesansvar og efterlevelse af ordre

Tvilstilfælde

Normalt vil der ikke være tvivl om, hvorvidt en handling er ulovlig eller i strid med sandhedspligten. Der kan være situationer, hvor der er tvivl. I sådanne tvilstilfælde skal spørgsmålet afgøres. Denne afklaring skal ske efter følgende principper:

- En embedsmand, som er opmærksom på et tvilstilfælde, skal gøre sin overordnede opmærksom herpå og bør oplyse om sagens forhold og sin vurdering af tvilstilfældet.
- Den overordnede skal træffe en beslutning, der afgør tvilstilfældet. Den overordnede skal træffe sin afgørelse ud fra en vurdering af, hvad der er inden for rammerne af loven og af sandhedspligten, og vil kunne pådrage sig et ansvar herfor, hvis det efterfølgende viser sig, at afgørelsen var forkert (f.eks. i tilfælde, hvor en domstol kommer frem til et andet resultat end den overordnede).
- En embedsmand har pligt til at efterleve den overordnedes afgørelse af et tvilstilfælde. Undtaget herfra er dog den situation, hvor embedsmanden har en stærk begrundelse for, at den overordnede embedsmands afgørelse er i strid med loven eller med sandhedspligten. Her har embedsmanden ret til at sige fra, men ikke pligt til at sige fra. Embedsmanden kan i disse tilfælde - når vedkommende har oplyst sin overordnede om sagens forhold og sin vurdering af tvilstilfældet - ikke pådrage sig et ansvar for at efterleve afgørelsen.

Princippet indebærer således, at ansvaret fjernes fra den ansatte. Det er den overordnede, der træffer afgørelsen, og har ansvaret for, at tvilstilfældet afgøres rigtigt.

Princippet for håndtering af tvilstilfælde handler således *ikke* om, i hvilken udstrækning det er tilladt at bryde loven eller bryde sandhedspligten. Princippet handler om, *hvem* der træffer afgørelsen og har ansvaret i tvilstilfælde: Det er en overordnet embedsmand eller evt. en minister, der træffer en sådan afgørelse, og som bærer ansvaret herfor.

De principper, der her er beskrevet for tvilstilfælde i forhold til lovlighed og sandhedspligten, gælder tilsvarende også for tvilstilfælde vedrørende faglighed.

Brud på lovlighed og sandhedspflicht

Hvis der opstår den særlige situation, at en overordnet - embedsmand eller minister - giver en ordre, hvor det er klart, at den er i strid med loven eller sandhedspflichten, så har den underordnede embedsmand pligt til at sige fra og må ikke følge ordren. Hvis embedsmanden i en sådan situation ikke siger fra, kan både vedkommende og den overordnede pådrage sig et ansvar for at handle i strid med sandhedspflichten eller med loven (sådan som det f.eks. var tilfældet i Tamil-sagen, jf. undersøgelsesrettens rapport fra 1993).



ÅBENHED OM FEJL

DEN SJETTE AF SYV CENTRALE PLIGTER

PLIGTEN BETYDER

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i ministeriet, hvor alle medarbejdere og chefer åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejls karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Ministerierne skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.
- Embedsmænd må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget.
- Embedsmænd må ikke prøve at dække over en fejl.
- Embedsmænd skal tage del i en kultur, hvor man lærer af fejl, så alle bliver bedre til at undgå, at fejl gentager sig.

En kultur, hvor det er naturligt at oplyse om fejl, så de kan blive håndteret

Selv om embedsmænd gør sig stor umage, kan fejl ikke undgås. I alle organisationer begås der af og til fejl.

Der kan være tilfælde, hvor det er svært for den enkelte medarbejder at tage mod til sig og gå til sin chef for at fortælle, at man er blevet opmærksom på en fejl. Men det er vigtigt for både den enkelte og for ministeriet og ministeren, at chefen orienteres, så fejlen kan blive håndteret.

Fejl kan give anledning til kritik. Men det gør sagen meget værre, hvis man prøver at dække over den, og der er andre, der finder fejlen.

Embedsmænd har derfor en pligt til at oplyse deres chef om ikke uvæsentlige fejl. Og ledelsen i ministeriet skal sikre, at der er en kultur, hvor det er trygt for de ansatte at gå til chefen med fejl.



PARTIPOLITISK NEUTRALITET

DEN SYVENDE AF SYV CENTRALE PLIGTER

PLIGTEN BETYDER

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale, så de kan fungere som troværdige embedsmænd for skiftende regeringer. Embedsmænd må ikke yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål.

Embedsmænd skal loyalt give faglig bistand og politisk/taktisk rådgivning til den til enhver tid siddende minister og regering. De skal være loyale over for deres nuværende minister og regering og hjælpe med at udvikle og gennemføre dennes politik. Og samtidig skal de ligeså loyalt kunne betjene en anden minister og en anden regering med en anden politik og et andet partipolitisk tilhørsforhold. Det kræver, at embedsværket er partipolitisk neutralt, herunder at der er konsistens i den faglige rådgivning før og efter et ministerskifte.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, som de yder ministeren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens og regeringens politik.
- Embedsmænd skal bistå ministeren i dennes politiske arbejde som medlem af regeringen over for Folketinget, pressen og offentligheden. Men embedsmænd må ikke bistå ministeren i dennes rent partipolitiske aktiviteter – f.eks. ministerens opgaver inden for en partiorganisation, overvejelser om valgkamp i forhold til et folketingsvalg eller ministerens partipolitiske opgaver i forbindelse med et kommunalvalg.
- Embedsmænd må – når der er udskrevet valg til Folketinget – ikke bistå ministeren i opgaver, som vedrører ministerens, regeringens eller partiets valgkamp, bortset fra praktiske forhold såsom bistand fra ministersekretariatet vedrørende ministerens kalender, transport mv.
- Embedsmænd må i forbindelse med folkeafstemninger om et lovforslag yde rådgivning og bistand om lovforslagets forberedelse og gennemførelse, herunder udarbejdelse af informationsmateriale, men må ikke deltage i kampagnelignende opgaver og skal i tiden op til en folkeafstemning afholde sig fra at yde rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre om afstemningstemaet på en måde, der kan gøre, at embedsværket ikke fremstår partipolitisk neutralt.

Pligten til partipolitisk neutralitet gælder ikke på samme måde for rådgivning og bistand fra de særlige rådgivere, hvis ansættelse er knyttet til ministerens funktionsperiode. Disse embedsmænd er dog underlagt samme pligter om lovlighed, sandhed og faglighed mv. (jf. de øvrige seks pligter) som andre embedsmænd.

Den enkelte embedsmand kan som privatperson være politisk aktiv og f.eks. være medlem af et politisk parti, jf. også grundlovens bestemmelser om forenings- og ytringsfrihed.

For en beskrivelse af embedsmænds ytringsfrihed henvises til betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Overlappende funktioner

En ministers partipolitiske aktiviteter kan være overlappende med funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef. Det kan f.eks. være en ministers deltagelse i et partiarrangement, som omhandler emner, der bl.a. ligger inden for det område, som ministeren er ansvarlig for. I en sådan situation kan embedsmænd skrive et talebidrag eller en tale om de emner, som ligger inden for ministerens ressort.



KODEKSET OG DIT ARBEJDE

Kodeksets syv pligter har særlig fokus på embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Kodeksets pligter gælder dog for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører.

Gå til din overordnede, hvis du er i tvivl

Chefer og medarbejdere kan komme i situationer, hvor de er i tvivl om, hvad deres pligter indebærer i forhold til en konkret sag eller et mere generelt spørgsmål. I sådanne situationer skal de tale med deres nærmeste overordnede.

Ministeriernes oplysningsindsats

Ministeriernes ledelser skal sikre sig, at kodekset og dets syv centrale pligter udbredes til alle chefer og medarbejdere.

Chefer på alle niveauer skal være bevidste om deres rolle som forbilleder for efterlevelsen af de syv centrale pligter, og chefer skal sikre sig, at deres medarbejdere bliver oplært i efterlevelsen af kodeksets pligter.

I forbindelse med offentliggørelsen af kodekset vil der i alle ministerier blive gennemført introduktionsmøder om kodekset. På introduktionsmøderne vil chefer og medarbejdere blive gjort bekendt med kodekset. Ministerierne skal følge op på kodekset, herunder tilrettelægge aktiviteter, som understøtter, at chefer og medarbejdere opnår færdighederne til at anvende kodekset i forhold til deres arbejdsopgaver.

Ved ansættelse af nye chefer og medarbejdere vil ministerierne herudover give en introduktion til kodekset.

Indgår i evaluering af chefer og medarbejdere

Chefers og medarbejders efterlevelse af kodekset vil indgå i evalueringen af deres præstationer. Det kan bl.a. ske i forbindelse med de regelmæssige medarbejderudviklingssamtaler.

Færdigheder i at anvende kodekset

Under hver af de syv pligter er der i kodekset angivet en række centrale eksempler på, hvad pligterne medfører. Disse eksempler er ikke udtømmende, men fremhæver centrale sider af hver af de syv pligter.

For at understøtte ministeriernes indsats for at øge chefers og medarbejders kendskab til de syv pligter er der endvidere udarbejdet en række fiktive "cases" som et supplerende materiale til kodekset. Disse "cases" beskriver nogle konkrete situationer, som kræver, at der tages stilling til et problem ud fra én eller flere af kodekets pligter, og hvor man skal træffe et valg. "Casene" skal ikke give et dækkende billede af embedsmænds daglige arbejde, men er udformet for at fremhæve situationer, hvor embedsmanden kan opleve usikkerhed eller et dilemma.

Sigtet er, at man ved løsning og diskussion af sådanne "cases" kan få en mere konkret indsigt i, hvad kodekets syv centrale pligter betyder i forhold til ens arbejde.

Der er udarbejdet svar på de enkelte "cases", som kan bruges i ministeriernes arbejde med kodekset.

Tanken er fremover at udarbejde nye supplerende "cases", som kan anvendes i fremtidige introduktionsforløb for chefer og medarbejdere.

Fast element i lederuddannelser

Kodekset vil indgå som et fast element i de lederuddannelsesprogrammer, som Moderniseringsstyrelsen arrangerer for ansatte i centraladministrationen.

Konsekvenser af ikke at efterleve kodekset

Hvorvidt manglende efterlevelse af kodekset vil kunne få f.eks. konsekvenser for den enkelte embedsmand, vil skulle afgøres efter de gældende regler mv. herom.

Manglende efterlevelse af visse pligter i kodekset vil som hidtil kunne give anledning til et egentligt juridisk ansvar i form af strafferetlige sanktioner eller et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar (f.eks. pligterne til lovlighed og sandhed). Andre pligter, herunder navnlig pligterne nævnt under den fjerde pligt om udvikling og samarbejde, handler mere om kvaliteten af medarbejderens eller chefens arbejdsindsats og vil primært kunne have betydning for den løbende evaluering af den pågældende.

LITTERATUR

Denne publikation baserer sig i meget vidt omfang på den eksisterende litteratur om de gældende regler og normer for embedsmænds rådgivning og bistand til ministre. Blandt litteraturen kan nævnes:

Betænkning 1354 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.

Betænkning 1443 (2004), *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Christensen, Bent (1992), "Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd", *Ugeskrift for Retsvæsen* 1992 B, s. 396–402.

Christensen, Jens Peter (1998), *Offentligt ansatte chefers ansvar*. Finansministeriet.

Christensen, Jens Peter (2002), "Embedsmandsansvaret", i *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle*, redigeret af Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegaard; Jens Peter Christensen; Marius Ibsen & Erik Ib Schmidt (1993), *Normer for god embedsmandsadfærd? Et debatoplæg*, 20. januar 1993.

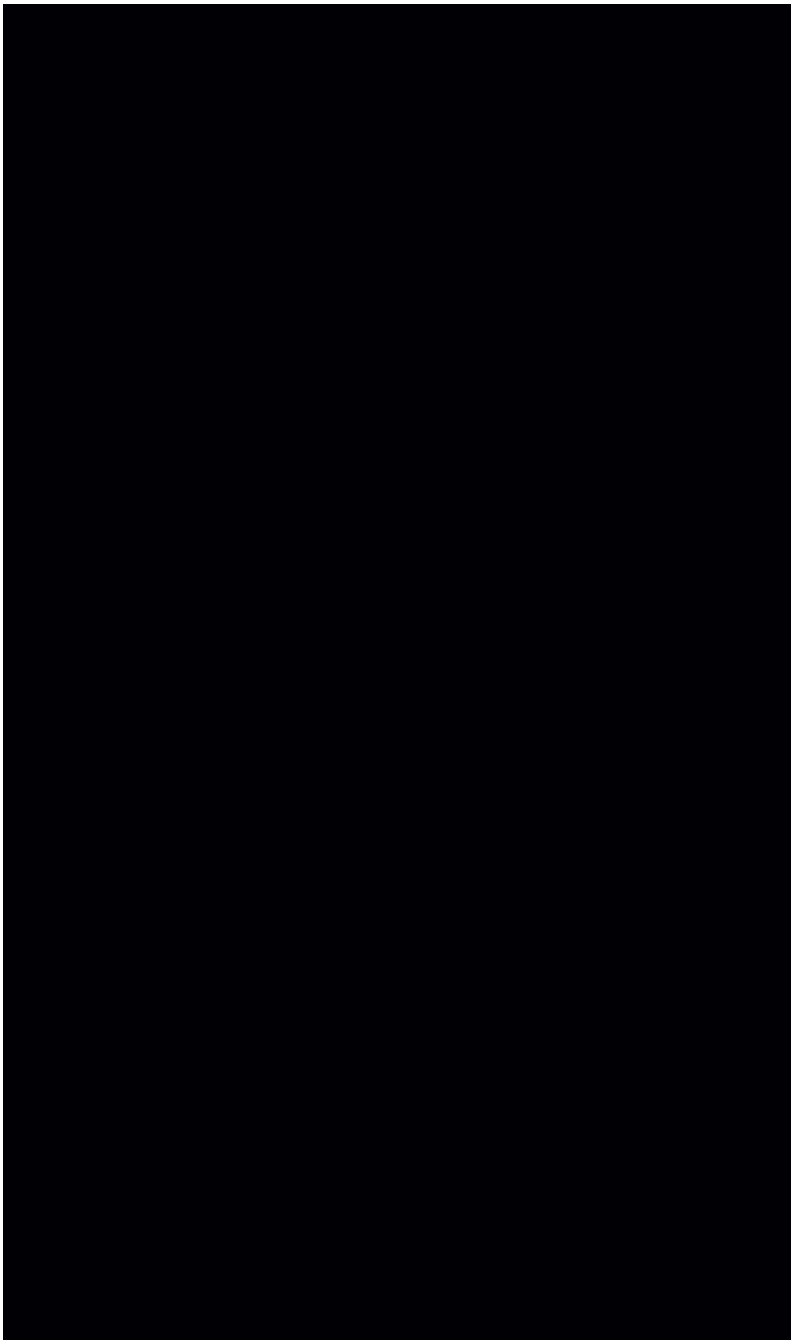
DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (Nordskov-Nielsen-rapporten).

Forum for offentlig topledelse (2005), *Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1997), *God behandling i det offentlige*.

Justitsministeriet (2001), *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, Afgivet til Folketinget den 4. oktober 2001.

Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner (2007), *God adfærd i det offentlige*.



Udkast til kodeks for ledernes og forvaltningspersonalets pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre

Indhold

Indledning

Forvaltningens rolle i kommunestyret

Kodeks med syv centrale pligter

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Indledning

Formålet med dette kodeks er på en overskuelig måde at beskrive syv centrale pligter, som ansatte i kommunerne har i relation til rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester. Kodekset tager sit udgangspunkt i de pligter, der antages at gælde for danske embedsmænd i almindelighed og er en parallel til et tilsvarende kodeks for ministerierne.

Kodekset retter sig i princippet til alle ansatte, men er især relevant for ledere samt medarbejdere i forvaltningen. Nogle af de beskrevne pligter (ikke mindst udformningen af rådgivning) vedrører først og fremmest den øverste ledelse. Andre (f.eks. pligterne, der er knyttet til udarbejdelse af dagsordentekster og formulering af ny politik, samt pligten til partipolitisk neutralitet) er relevante for de fleste ansatte i forvaltningen. Endelig er alle medarbejdere forpligtet til at være lydøre over for den politiske ledelse, at overholde loven og at arbejde på et fagligt grundlag.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretlige normer ikke omtalt, herunder de principper om god forvaltningsskik, som gælder i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

Kodekset er skrevet ud fra den kommunale kontekst, men pligterne vil i enhver praktisk betydning også gælde for embedsmænd og andre ansatte i regionerne.

Kommunernes og de kommunale embedsmænds og lederes rolle i det danske lokaldemokrati

Generelt

Kommunerne er ansvarlige for over halvdelen af den offentlige serviceproduktion her i landet og administrerer størsteparten af de offentlige udgifter. De ledes af folkevalgte og skal forvalte opgaverne på en måde, der – inden for lovgivningens rammer – afspejler de lokale vælgers ønsker. Og opgaverne har et omfang, så de kun kan løses med bistand af et stort og professionelt forvaltningspersonale og af en række ligeledes professionelle medarbejdere i de udførende enheder. Det er disse mange medarbejdere, der – sammen med de folkevalgte – for borgerne repræsenterer kommunen. Derfor er det af afgørende betydning, at borgerne kan have tillid til, at de udfører deres arbejde, så det på en gang er fagligt i orden, sker i overensstemmelse med gældende regler og svarer til ønskerne hos den politiske ledelse, som repræsenterer dem.

Embedsmændenes og institutionsledernes arbejdsopgaver

En kommune er et forvaltningsorgan, hvis formål er at administrere lovgivningen. Men reglerne giver (i et omfang der varierer fra sagområde til sagområde) plads til politiske prioriteringer lokalt. Derfor er kommunen samtidig en politisk enhed.

Kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester har følgende to forskellige funktioner, og de kommunale embedsmænd og institutionslederne har pligt til at bistå i varetagelsen af begge. Den ene består i at fastsætte de generelle rammer og mål for den kommunale virksomhed, herunder at udvikle nye politiske retningslinjer. Den anden går ud på at føre lovgivningen – som formidlet gennem kommunalbestyrelsernes beslutninger – ud i livet.

Det er vigtigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer og embedsmænd at være bevidste om, hvorvidt der handles i den ene eller den anden rolle, da der er forskel på de regelsæt, der skal følges. Den udførende rolle har en stor vægt i kommunerne og er

meget mere regelbunden end opgaven med politikudvikling, fordi man forvalter givne love og bevillinger og bl.a. skal overholde en række forvaltningsretlige regler. Hertil kommer, at embedsmændene og lederne, når de udfører en beslutning, alene skal rette sig efter det flertal, der har vedtaget den, mens de, når der forberedes nye beslutninger, skal sikre, at alle politiske grupper har et tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

Embedsmænd skal bistå hele kommunalbestyrelsen/hele udvalget med faglig bistand til de politiske beslutninger. Og de yder politisk rådgivning til borgmester og udvalgsformænd samt – hvis kommunalbestyrelsen ønsker det – til andre grupper.

Embedsmændenes opgaver er kort beskrevet i boks 1 sidst i kodekset.

Udvikling i arbejdsopgaver og -vilkår

Vilkårene for varetagelsen af de kommunale embedsmænds og lederes opgaver udvikler sig hele tiden. Kommunerne i dag er større, har flere opgaver og har en mere professionel administration end for 20 år siden. Det betyder, at udformningen af ny politik og formulering af mål og rammer for de decentrale enheder har fået en større vægt, samtidig med at der fortsat stilles krav om effektiv udførelse af lovgivningen og kommunalbestyrelsens beslutninger. Det har skabt et øget behov for, at der – som i ministerierne – ydes såvel saglig som politisk-taktisk rådgivning. I den kommunale verden, hvor alle politiske grupper er involveret i beslutningerne, indebærer denne form for rådgivning en risiko for, at embedsmænd opfattes som politiserende, i værste fald som magtfulde. Det er derfor vigtigt, at den politisk-taktiske rådgivning har en karakter og et omfang, der sikrer, at den er forenelig med embedsmændenes status som anerkendte eksperter uden hverken politisk tilknytning eller politisk hensigt.

Udførelsen af beslutningerne er imidlertid fortsat af afgørende betydning i kommunerne. De politiske mål skal nås, de fastsatte økonomiske rammer skal respekteres, den faglige kvalitet skal være i orden, og der skal være et rimeligt forhold mellem nytte og omkostninger. Alt dette forudsætter, at de mange medarbejdere til stadighed engageres og motiveres, hvilket især kræver en indsats fra lederne.

Embedsmænd og andre medarbejdere skal arbejde inden for lovgivningens rammer

Danmark er en retsstat, hvor kommunerne har pligt til at forvalte inden for lovens rammer, og kommunalbestyrelserne kan stilles til ansvar, hvis de gør noget ulovligt. Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet.

Alle medarbejdere skal være loyale over for kommunalbestyrelsen

Embedsmænd og andre medarbejdere arbejder i en politisk ledet organisation, hvor kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar, mens de enkelte fagudvalg træffer beslutninger på de respektive områder og borgmesteren er øverste daglig leder af administrationen. De har pligt til at adlyde disse politisk ansvarlige. Kommunalbestyrelse og udvalg har i vidt omfang delegeret konkrete afgørelser. Denne delegation sker i almindelighed direkte til forvaltningen, men forvaltningen og de udførende enheder har pligt til at løse opgaverne i overensstemmelse med det politiske flertals hensigter. I den forbindelse vil borgmesteren ofte kunne vejlede, ligesom tvivlsspørgsmål vil kunne forelægges for udvalget.

Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer betjene hele kommunalbestyrelsen og samtidig tage udgangspunkt i kommunalbestyrelsens (flertals) politiske linje, når de yder rådgivning og bistand. Det betyder, at sagsfremstillingen i f.eks. en dagsordentekst skal udformes, så den kan lægges til grund for alle politiske gruppers overvejelser. Det betyder også, at den skal være sagligt velfunderet.

Derimod bør præsentationen af mulige saglige løsninger og den endelige indstilling være baseret på, hvad der ventes at være flertallets principielle standpunkt. Borgmesteren eller udvalgsformanden vil også her kunne vejlede.

Forvaltningen kan i tilknytning hertil bistå med oplysninger og rådgivning i forbindelse med forhandlinger mellem partier i kommunalbestyrelsen, også selv om ikke alle partier deltager.

Ledere og medarbejdere i de udførende enheder har en tilsvarende pligt til at arbejde for at nå de politisk fastsatte mål.

Embedsmænds og andre medarbejders loyalitetspligt gælder alene i forhold til de folkevalgte. Det ville stride mod vores demokrati, hvis embedsmændene f.eks. lod sig styre af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens eller kommunens interesse.

Kodeks med syv centrale forpligtelser

Embedsmænd og ledere i kommunerne skal professionelt og loyalt rådgive og bistå kommunalbestyrelse og udvalg inden for lovgivningens rammer.

De skal derfor overholde en række forpligtelser og normer, hvoraf nogle følger af grundlæggende retlige normer, andre af de uformelle spilleregler, der har udviklet sig for samspillet mellem politisk ledelse og embedsværk.

Syv af disse forpligtelser er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Overholdelsen af disse forpligtelser er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i kommunerne. Og dermed også afgørende for, at medarbejdernes arbejde opfattes som troværdigt af politikerne, pressen og borgerne.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde respektere de syv centrale forpligtelser.

1. Lovlighed

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også kommunalbestyrelser, embedsmænd og andre ansatte i kommunen – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til den politiske ledelse samt udførelsen af beslutningerne skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret. Beslutninger skal have hjemmel, og afgørelser mv. skal baseres på saglige hensyn.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til kommunalbestyrelse og udvalg er i overensstemmelse med lovgivningen.
- Hvis der i et udvalg er politisk ønske om at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal embedsmændene orientere borgmesteren.
- Hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind over for en beslutning, der vurderes som ulovlig, eller selv ønsker at stille forslag om en sådan, skal embedsmændene sørge for, at Økonomiudvalget i skriftlig form orienteres om den juridiske vurdering.
- Hvis kommunalbestyrelsen, et udvalg eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig.
- Embedsmænd og ledere skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i kommunen (såvel på rådhuset som på de kommunale institutioner), er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. I sådanne tilfælde er det afgørende, at forvaltningen over for kommunalbestyrelse eller udvalg redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som forvaltningen lægger til grund.

2. Sandhed

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspligten. De må ikke videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Og de må ikke medvirke til, at borgmesteren, kommunalbestyrelsen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Sandhedspligten gælder i forhold til kommunalbestyrelsen, de politiske udvalg og borgmesteren, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen.

Sandhedsforpligtelsen betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen, medarbejderne eller andre.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger.
- Embedsmænd må ikke rådgive kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmester på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortieelse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare, hvis den politiske ledelse er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.
- Hvis kommunalbestyrelsen, et udvalg eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten.

Sandhedspligten betyder ikke, at der kan røbes oplysninger i strid med tavshedspligten. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmer som led i varetagelsen af deres hverv har adgang til sagsindsigt i materiale, der foreligger i endelig form i kommunens administration, herunder fortroligt materiale. Begæring om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren. Embedsmænd skal naturligvis bistå de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der måtte ønske at se materiale vedrørende en sag.

Sandhedspligten gælder også for ledere og andre medarbejdere, hvis de i forbindelse med forberedelse af beslutninger bliver bedt om at bidrage med oplysninger.

3. Faglighed

Embedsmænd, ledere og andre ansatte skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder i forbindelse med udarbejdelse af dagsordentekster og andet beslutningsgrundlag samt i øvrigt ved udarbejdelse af materiale, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det gælder i samme omfang, når beslutningerne skal gennemføres.

Det er aldrig sådan, at embedsværkets faglige indsigt dikterer en bestemt politik, og selv i de tilfælde, hvor der er en endog meget entydig faglig indsigt i en politisk relevant problemstilling, forbliver det en politisk afgørelse, om man vil handle, hvornår og hvordan man vil gøre det samt at forklare det over for offentligheden. I en kommune er det kommunalbestyrelsen, der fastlægger den politik, den ønsker at føre, og som præsenterer denne politik over for offentligheden.

Embedsmænd og ledere bør ikke i ly af deres faglighed uden om kommunalbestyrelsen arbejde for at fremme synspunkter og løsninger, som kan opfattes som udtryk for varetagelse af interesser knyttet til den gren af forvaltningen, hvor de arbejder, eller den faggruppe, som de tilhører. Derimod kan der i rådgivningen indgå en vurdering af, hvordan en påtænkt beslutning vil påvirke den kommunale organisation.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive kommunalbestyrelse, udvalgte eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd og ledere skal i deres bistand og rådgivning om det faglige grundlag alene lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra den politiske ledelses perspektiv måske kunne være det mest bekvemme eller af, hvad der måtte være i deres faggruppes interesse. Bistand og rådgivning om det faglige grundlag kan samtidig ledsages af politisk-taktisk rådgivning, ligesom udvælgelsen af alternative løsninger og den endelige indstilling naturligt tager udgangspunkt i flertallets grundopfattelse.
- Forvaltningen kan bistå borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde taleudkast eller svar på spørgsmål, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær.
- Embedsmændene og lederne skal sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

Opgaver med at formidle kommunalbestyrelsens politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår også i embedsmændenes arbejde.

4. Partipolitisk neutralitet

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder kommunalbestyrelsen, udvalgene eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe.
- Embedsmænd kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmåden.

5. Ansvar og ledelse

Alle ansatte skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som kommunalbestyrelsen, borgmesteren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Alle medarbejdere skal medvirke til, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt. De skal også medvirke til, at kommunalbestyrelsens almindelige politik bliver omsat i administrativ og ledelsesmæssig praksis.

Det forudsætter et samarbejde mellem embedsmændene, der normalt arbejder på rådhuset, og de udførende enheder som skoler, ældrecentre, daginstitutioner eller genbrugsstation.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som klar hovedregel pligt til at efterleve en evt. ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstillfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og andre ansatte skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Alle medarbejdere skal medvirke til, at kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger bliver implementeret, og skal følge, om de får den ønskede virkning.
- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra over for ulovlige handlinger og brud på sandhedspligten, som en leder måtte give ordre til, hvis det er klart, at der er tale om ulovlige handlinger, herunder brud på sandhedspligten. Hvis lederen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen underrettes herom.

6. Udvikling og samarbejde

Medarbejderne skal løbende bestræbe sig på at udvikle opgaveløsningen og at forbedre kvaliteten af bistanden til den politiske ledelse. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område og være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre. Og de skal forvalte de offentlige ressourcer på en økonomisk effektiv måde.

Kommunerne skal udvikle sig med hensyn til kvalitet og effektivitet. Embedsmænd og ledere bør derfor have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen og åbenhed over for ny inspiration udefra. Det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning – f.eks. i forhold til politiske ønsker fra kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester eller i lyset af nye udfordringer og muligheder. Det kræver endelig tæt kontakt til brugerne.

For at opnå de bedste resultater skal kommunerne handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

Ressourcerne – bevillinger, bygninger, udstyr mv. – skal forvaltes økonomisk effektivt og i overensstemmelse med de formål, som de skal opfylde.

7. Åbenhed om fejl

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i kommunen, hvor alle ledere og medarbejdere åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejls karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Kommunen skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

Forpligtelsen betyder f.eks.:

- En medarbejder, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin leder med problemet, så der bliver taget stilling til fejlen.
- Medarbejderen må ikke dække over en sådan fejl i forhold til den overordnede og i sidste instans i forhold til den politiske ledelse.

Boks 1. Embedsmænds opgaver med rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse og udvalg

Embedsmænd i kommunerne yder faglig bistand til kommunalbestyrelse og udvalg. De yder derudover politisk-taktisk rådgivning til borgmesteren og udvalgsformændene samt – hvis kommunalbestyrelsen ønsker det – til andre politikere.

Det drejer sig bl.a. om:

- Udarbejdelse af dagsordentekster til kommunalbestyrelse og udvalg.
- Udarbejdelse af forslag til budget og løbende opfølgning på det vedtagne budget.
- Bistand til udarbejdelse af nye politiske initiativer, herunder materiale til skriftlig og mundtlig præsentation heraf.
- Gennemførelse af beslutninger, der er truffet af udvalg eller kommunalbestyrelse, samt løbende opfølgning på, om de fastsatte mål nås.
- Styring af de udførende institutioner.
- Løbende orientering af kommunalbestyrelse/udvalg/borgmester om emner af relevans for det politiske arbejde, herunder om forhold i kommunen, som er kritisable, kan give anledning til kritik eller mere generelt forbedres.
- Bistand til taler, som borgmester eller udvalgsformand skal holde
- Bistand til håndtering af medier, såvel de skrevne som de elektroniske og sociale.
- Bistand til håndtering af – og deltagelse i – forhandlinger med statslige myndigheder, andre kommuner eller interesseorganisationer.

Litteratur

Dette kodeks baserer sig i meget vidt omfang på den eksisterende litteratur om de gældende regler og normer for embedsmænds rådgivning og bistand til ministre. Blandt litteraturen kan nævnes:

- Betænkning 1354 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (Bundgaard-Nielsen-udvalget).
- Betænkning 1443 (2004), *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning fra udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.
- Christensen, Bent (1992), »Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd«, *Ugeskrift for Retsvæsen* 1992 B, s. 396-402.
- Christensen, Jens Peter (1998), *Offentligt ansatte chefers ansvar*. Finansministeriet.
- Christensen, Jens Peter (2002), »Embedsmandsansvaret«, i *Undersøgelseskommissioner. Embedsmandsansvaret. Folketingets rolle*, redigeret af Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård; Jens Peter Christensen; Marius Ibsen & Erik Ib Schmidt (1993), *Normer for god embedsmandsadfærd? Et debatoplæg*, 20. januar 1993.
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. [Nordskov-Nielsen-betænkningen].
- Forum for offentlig topledelse (2005), *Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1997), *God behandling i det offentlige*.
- Justitsministeriet (2001), *Redegørelse om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, Afgivet til Folketinget den 4. oktober 2001.
- Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner (2007), *God adfærd i det offentlige*.

BO SMITH-UDVALGETS arbejde hviler på det grundlag, at Danmark er et folkestyre og en retsstat. Magten tilkommer folkevalgte politikere, men er hverken ubegrænset eller vilkårlig. I praksis forudsætter folkestyret en forvaltning og et embedsværk.

UDVALGET HAR I 2014-2015 gennemført en omfattende analyse af samspillet mellem politikere og embedsmænd. Udvalgets fokus har været på embedsmændenes rådgivning af politikerne i alle dele af den offentlige forvaltning: Centraladministrationen, kommunerne og regionerne.

UDVALGETS ANALYSER bygger på et omfattende dokumentarisk og statistisk materiale, interview og høringer samt to spørgeskemaundersøgelser, ligesom udvalget har draget nytte af den eksisterende forskning.

UDVALGETS RAPPORT stiller og besvarer spørgsmålene:

- Hvilke vilkår og krav gælder for embedsværket i Danmark anno 2015?
- Er embedsværket fulgt med tiden, og løser det sine grundlæggende opgaver?
- Sker det med respekt for de regler og normer, der gælder i Danmark?
- Eller går embedsmændene for langt i deres iver efter at tjene den politiske ledelse?

UDVALGETS ANBEFALINGER sigter mod at bidrage til, at Danmark fortsat har en velfungerende forvaltning bemandet med embedsmænd, der er deres opgaver voksne, at styrke fokus på de normer, der skal ligge til grund for arbejdet, og at øge tilliden til embedsmændenes funktion i Danmark.

