

# Et demokratisk under?

Et essay i anledning af Jørgen Grønnegård Christensen:  
*Embedsfolk*, Djøf Forlag, 2024.

Den ustyrlige sundhed

*I en ny bog hylder Jørgen Grønnegård Christensen det danske "embedsfolk" som et "demokratisk under". Bogen hopper dog let over nogle centrale spørgsmål. Blandt dem er spørgsmålene om, hvorvidt departementscheferne er overbelastede, og om de faglige inputs får tilstrækkelig plads i ministerrådgivningen. Problemer her kan give kvalitetsproblemer med de politiske beslutninger. Og kvalitetsproble-*

*mer kan måske igen sætte sig som skandalesager og faldende tillid til embedsfolk. Et underspillet tema i bogen er også spørgsmålet om, hvorvidt en tiltagende topstyring/koordinering har skabt behov for modernisering af ansvarssystemerne. Gabet mellem ansvar og magt er vokset. Bogen er reelt mere en debatbog end forskningsformidling.*

## Et "demokratisk under" i det politisk-administrative system?

"At få noget fra hånden" er et motto for den nu 80-årige Jørgen Grønnegård Christensen (JGC somme tider også omtalt bare som "Grønnegård"), som nu har udsendt nok en bog. JGC har i næsten et halvt århundrede domineret den politologiske forvaltningsforskning i Danmark. Han har med imponerende flid i hæsblæsende tempo udspytet en overvældende mængde bøger, faglige artikler, rapporter, aviskommentarer og interviews mm. Han har taget opgaver for Folketinget, DJØF og centraladministrationen. Han har siddet i talrige udvalg og bestyrelser. Ikke underligt at nære kolleger kærligt har kaldt ham "Den protestantiske arbejdsetik." Den store arbejdsindsats gennem de mange år har medført, at han fremstår som den måske mest indflydelsesrige politologiske forvaltningsforsker i Danmark nogensinde. Enhver bog fra JGC's hånd må allerede af den grund påkalde sig opmærksomhed. Bogen giver samtidig anledning til at omtale nogle aktuelle problemstillinger i det danske politisk-administrative system, som jeg selv ser.

Som vel de fleste andre blev jeg først opmærksom på bogen i medierne. Omtalen af bogen forekom mig uklar. Et budskab stod dog ret klart. Ifølge foromtalen havde departementscheferne en lang ringere viden om lovgivningen på deres områder end for flere årtier siden. I stigende grad kommer de fra andre dele af centraladministrationen end den, de sættes i spidsen for. Og i hurtigere tempo end før forlader de igen deres stillinger som departementschefer. Men mindre ressortfaglig viden i toppen giver ikke problemer, når der er stærk ressortfaglighed i ministerierne, mente JGC (*Politiken*, 19.8.2024). Det vigtigste er, at departementscheferne har politisk indlevelsesevne.

Men i andre udtalelser syntes JGC at virke lidt mindre entydig. Om det betyder noget, at der ikke er så stor kontinuitet på topplan i ministerierne, ved

### TIM KNUDSEN

Historiker og professor emeritus, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,  
Timk@privat.dk

vi faktisk ikke, udtalte JGC (*DJØF-bladet*, 15.8.2024). I et andet medie fik jeg indtryk af, at JGC mente, at sager i toppen af regeringen kan trænge ressortfagligheden tilbage (*Altinget*, 1.9.2024). På den anden side vurderede JGC, at Statsministeriet lærte af sine fejl (*DJØF-bladet*, 15.8.2024). Så hvor står Danmark egentlig i spørgsmålet om departementschefernes rolle? Lettere bliver det ikke at svare herpå af, at der mig bekendt aldrig er udformet en fast stillingsbeskrivelse for departementschefer. Og hvor står Danmark i spørgsmålet om ressortfagligheden? Tilmed kunne jeg forvente af bogen at få mere at vide om, hvad man tænker og gør i Statsministeriet for at blive bedre. Lettere forvirret, men håbefuldt gav jeg mig i kast med bogen.

I bogen kaldes Danmarks politisk-administrative system ”et demokratisk under” (Christensen, 2024: 9 – underet skyldes ifølge forfatteren især embedsfolket). Det ambitiøse mål med bogen er at give et ”mere almengyldigt og ... afbalanceret billede” af ”embedsfolket” (Christensen, 2024: 9). Målet er især ambitiøst, fordi JGC deklarerer bogen som analytisk og forskningsformidlende (Christensen, 2024: 25).

Fem spørgsmål behandles i JGC's bog: 1) Hvad laver embedsfolket? Det korte svar er, at der er sket en forskydning fra enkeltsagsbehandling i retning mod at forme politik; 2) Hvem er de? Der er kommet flere kvinder. Især hentes lederne fra Finansministeriet og Justitsministeriet (JGC underbetoner forskydningerne i uddannelsesbaggrund fra juristdominans til DJØF-dominans med ikke mindst politologuddannede); 3) Hvordan arbejder de? Svaret på dette spørgsmål overlapper med svaret på det første spørgsmål. Det betones, at samfundet ikke kan undvære, at embedsfolkene arbejder politisk; 4) Hvem arbejder de for? Ifølge JGC ”selvfølgelig” for regering og ministre selv om han erkender, at det nu ikke er helt enkelt. Nogle styrelser har f.eks. også en ”mission”; og 5) Kan vi stole på dem? Ja, mener JGC, men alligevel er det svært at være sikker på i hvor høj grad. Som jeg læser bogen, skyldes usikkerheden underskud på vigtige undersøgelser.

## Undren

Efter den første måben over ambitionsniveauet meldte der sig allerede under læsningen af bogens første sider mange spørgsmål hos mig. Det er uklart, hvad det er for et uafbalanceret billede, forfatteren vil rette op på. Og dermed også, hvem der har tegnet dette billede. Det er også uklart efter hvilke selektionskriterier forskning inddrages. Ofte henviser bogen slet ikke til konkret forskning, men blot til et ”vi”. Det betyder vist ofte JGC.

Bogen kan også ses som propaganda for JGC's personlige forvaltningspolitik. Det lægger han egentlig ikke skjul på (Christensen, 2024: 25f). Men kan man undgå, at propagandaen ikke smitter af på, hvordan man formidler forskning?

JGC kalder bogen for delvist historisk, fordi han også ser på udviklingen de seneste 70-75 år. Hvordan det skal forstås, at bogen er delvist historisk, er ikke klart. Forfatteren bygger ikke på en frodig skov af enkeltundersøgelser af

forandringerne i de mange dele af centraladministrationen. For jeg ser ingen skov. Jeg kan mest se snapshots af enkeltstående træer for mig. Jeg har svært ved at komme i tanke om film af forandring.

Det har min særlige interesse, hvis det nu har vist sig muligt for JGC at give et ”mere almengyldigt” billede også historisk. For 25 år siden skrev jeg sammen med mange andre mennesker en dansk forvaltningshistorie (Tamm, 2000; Knudsen, 2000). Men til vor ærgrelse måtte vi opgive alt håb om at give et almengyldigt billede efter 1950. Systemet var blevet langt større på et halvt århundrede. Det samme var mangfoldigheden. Og forandringstakten syntes øget. Vi måtte indskrænke os til at behandle nogle få temaer for dog at opridses noget af tiden efter 1950 (JGC skrev et af disse bidrag, og det var vi glade og taknemmelige for). Vi foregav heller ikke at gøre mere end at tegne nogle rids (Bogason, 2000). I hvilket omfang kan JGC nu ene mand løfte *den* opgave, som vi måtte give op overfor dengang? Tilmed er der nu gået yderligere et kvart århundrede med mange store forandringer.

### Er departementschefrollen overanstrengt?

Som nævnt undrer det mig, hvem og hvad JGC polemiserer mod, når han vil give et ”mere almengyldigt og afbalanceret billede.” Er det medierne? Dybvad-udvalget med tidligere departementschef Karsten Dybvad i spidsen beskrev i al fald i 2023 en tiltagende mistillid mellem medier og myndigheder. Uden at give medierne al skyld. Udvalget gav desuden også udtryk for bekymring for fagligheden i centraladministrationen (Dybvad-udvalget, 2023).

Eller er polemikken i stedet rettet mod tidligere departementschefer som Karsten Dybvad? Departementscheferne er ifølge JGC de eneste, der refererer til ministrene nu om dage (Christensen, 2024: 97). Departementschefer indtager i al fald nøglepositioner. De skal integrere politiske og faglige præmisser i deres ministerrådgivning. Kan de nu altid opsamle faglige input, hvis de ikke selv kender deres område grundigt? De skal desuden på daglig basis pleje deres organisation. Mit spørgsmål: Er departementscheferne selv flaskehalse i de politiske beslutningsprocesser, der delvist spærrer for faglige input?

I det omfang, man overhovedet kan kalde departementschefer for ledere – ministrene er jo oprindeligt tænkt som ministeriernes ledere – så er det værd i forbifarten at minde om, at nogle vurderer, at vi har gennemlevet en periode med alt for store forventninger på mange områder til, at stærke ledere kan komme med mirakelkure på alverdens problemer. I virkeligheden – hævdes det – så kan overdrevne forventninger til ledelsesrollen føre til, at magt og indsigt går hver sin vej (f.eks. Loft og Harder 2021).

Adskillige tidligere topembedsfolk mener i modsætning til JGC, at departementschefrollen er overanstrengt. Men JGC ignorerer disse erfarne menneskers bekymringer. I 2016 udsendte to tidligere departementschefer en bog, hvor departementschefrollen beskrives som overbelastet. Ministrenes succes er blevet et væsentligt succeskriterium for departementschefer. Det forplanter

sig ned i ministeriernes organisation og kultur. Det giver større risiko end tidligere for, at der opstår 'møgsager' på kanten af loven, sandheden og fagligheden, gav bogen indtryk af (Loft og Rosted, 2016). Bogen bærer den spørgende titel: *Hvem har ansvaret?*

I denne kritiske bog pegede forfatterne også på, at departementscheferne er underlagt et krav om partipolitisk neutralitet, som skal gøre det muligt for dem at betjene en ny regering. Det krav kan støde mod forventningen om at bidrage til ministrenes succes. Og departementscheferne er yderligere underlagt nogle grænser for, hvor meget politisk hjælp de kan give ministrene. Det ytrer sig for eksempel ved, at de har vanskeligt ved at gribe ind, når der er interne konflikter i regeringen eller konflikter mellem ministeren og dennes partibagland (Loft og Rosted, 2016). Denne bog kan jeg ikke finde på JGC's litteraturliste (blandt de fraværende indlæg på litteraturlisten fra bekymrede tidligere topembedsfolk er også Nissen, 2009).

En anden bog fra bekymrede forfattere har opgjort omfanget af ledernes springkarrierer mere præcist end Grønnegård. Det er en kritisk bog om den offentlige styring: *Fornyelse eller kollaps?* (Østrup, Jørgensen og Zwisler, 2020), som jeg heller ikke kan finde på Grønnegårds litteraturliste. To af forfatterne er tidligere topembedsfolk, heraf er en af dem tidligere departementschef. Her redegjordes for, at omkring to tredjedele af topcheferne i den statslige administration ikke har arbejdet tidligere i den institution, de bliver ansat til at lede. Og omkring en tredjedel har overhovedet aldrig tidligere beskæftiget sig med det pågældende fagområde (ifølge Østrup holder det resultat også i 2024).

I denne anden bog anses de offentlige leders manglende fag- og sagkundskab kombineret med deres bistand til ministrene med politiske opgaver for en hovedforklaring på det offentlige problemer. Et andet billede end JGC's.

Et eksempel: En uvidende departementschef i Socialministeriet må rådgive en lige så uvidende minister om krige, kontinentalsoklen, arktiske problemer eller energiforsyningen, områder, der ligger langt fra ressortområdet, fordi ministeren sidder i regeringens koordinationsudvalg (Knudsen, 2023: 371 og 378). Er rådgivningen i regeringens centrale udvalg kompetent nok?

Efter publiceringen af JGC's bog barslede en komité nedsat af Videnskabernes Selskab med en rapport, der tegnede endnu et bekymret billede af fagligheden i både centraladministrationen og i dens anvendelse af forskning udefra. Tidligere departementschef Leo Bjørnskov var med i komiteen. Han ønskede mere specialistviden i departementerne. Blandt rapportens otte anbefalinger gjaldt fire af disse sikringer af det faglige niveau i centraladministrationen. Man anbefalede bl.a. at rette op på "den generelle svækkelse af faglige kvalifikationer". Og ifølge Bjørnskov var der en bekymrende "tendens til, at det kun er departementschefen og afdelingschefen, der forelægger sager for ministeren" (*Altinget*, 28.9.2024).



Bjørnskovs personlige synspunkt er, at det de seneste ti år ”er blevet vanskeligere og vanskeligere for embedsmændene at opfylde deres faglighedsforpligtelser”. Bjørnskov håber bl.a. på, at det faglige grundlag for regeringsbeslutninger fremover bliver offentligt, når en regeringsbeslutning er truffet (*Altinget*, 28.9.2024).

Ifølge Dybvad-udvalgets undersøgelser har nogle embedsfolk følt sig under pres på en sådan måde, at de ikke kunne få lov til at sætte hele det faglige grundlag på dagsordenen, når der skulle træffes beslutninger (Dybvad-udvalget, 2023: 207 f.).

I debatten om fagligheden er det især spørgsmålet om specialistfagligheden, der bekymrer. Men hvad med fagligheden hos jurister, økonomer og politologer? Den nye bog fra JGC, Danmarks førende forvaltningspolitolog gennem et halvt århundrede, kunne give anledning til overvejelser om fagligheden hos sidstnævnte gruppe. I min læsning rejser problemerne med bogen tvivl om, hvad politologisk faglighed er. I særdeleshed gælder det forvaltningspolitologi.

I al fald er der rejst tvivl om, hvor godt fagligheden har det i centraladministrationen. Der er også rejst tvivl om den danske departementschefmodel. Er den overbelastet af krav? Og får det en del stillingsindehavere til at forlade jobbet ved først gunstige lejlighed?

### Hvor mange skandalesager er der?

JGC's billede af centraladministrationen bygger bl.a. på, at han ikke mener, at antallet af skandalesager er vokset. Han henviser til tidligere opgørelser over, hvor mange undersøgelser af formodede ”skandalesager” Folketinget har igangsat (Christensen, 2024: 187). De har ikke udvist en klar stigning.

Metoden i disse opgørelser er blevet kritiseret. Antallet af undersøgelser afhænger jo af om kritisable forhold overhovedet opdages. Store mørketal kan altså ikke udelukkes. Dernæst afhænger antallet af undersøgelsessager af de politiske flertalsforhold i Folketinget. Om en undersøgelse igangsættes, afhænger mindst lige så meget af politiske forhold som saglige (Koch og Bischoff, 2018). Danmarks forholdsvis få flertalsregeringer er næsten immune overfor undersøgelser. Eksempelvis var VK-regeringerne 2001-2011 sammen med Dansk Folkeparti tæt på at være faktiske flertalsregeringer. Ikke underligt at der ikke har været så mange undersøgelser af sager i denne periode.

Diskussionen om opgørelsesmetoden endte ikke i enighed (Christensen m.fl., 2018: 99-103). Kan forskerne udvikle en alment accepteret faglig målestok for urent trav i centraladministrationen? Eller skulle vi ikke bare sige, at der under alle omstændigheder er for mange?

### Tillid eller mistillid?

Tilliden til embedsfolket i højtillidssamfundet Danmark ligger vistnok ikke så meget over niveauerne for ”brugtvognsforhandlere og journalister”, skriver

den flittige JGC (Christensen 2024: 25). JGC mener, at mistilliden er diffus. Tillidsproblemer kan der være mange forklaringer på, herunder mistillid mellem medier og myndigheder. Men der er dog forhold f.eks. omkring skatteopkrævning, som kan bidrage til mistillid, mener han. Deri er jeg enig.

JGC nævner, at regeringen kan opdeles i A- og B-ministre (ikke en nyhed). A-ministrene træffer beslutninger i regeringens centrale udvalg hjulpet af cremen af topembedsmænd. Det kan ske, at ansvaret fortoner sig, når der ikke skrives officielle referater. "Koordineringen" er af denne og andre grunde svær at beskrive. Ordet koordinering kan dække over topstyring, ministerielle interessekampe, hvor nogle "bankes på plads" og meget andet (Nielsen, 2020: 444, og for forsøg på at udvikle et mere differentieret begrebsapparat se bl.a. Lennart Lundquist, 1971 og 1987).

Hvor meget mistillid skaber dramaer som f.eks. Minksagen? Ingen kan vel være uenig i, at placeringen af ansvar i denne sag var og er særdeles omstridt. Herom vidner talrige indlæg og diskussioner i medierne, som demonstrerede dybe uenigheder også blandt fremtrædende jurister (Knudsen, 2023: 543-8). Ansvarsplaceringen blev tilmed ændret undervejs. Til sidst stod kun to underordnede embedsfolk med hver sin abe i favnen. Den ene, Tejs Binderup, blev derefter forfremmet til styrelsesdirektør! Så vidt vides rejste den anden embedsperson til Djakarta for at arbejde for Udenrigsministeriet. B-ministeren Mogens Jensen var desuden trådt tilbage. En departementschef unddrog sig ansvar ved at skifte til en stilling i Esbjerg.

Et antal ministre og nogle topembedsfolk, herunder Statsministeriets og Justitsministeriets departementschefer, der havde deltaget i et afgørende møde i koordinationsudvalget under statsministerens ledelse, pådrog sig ikke et retligt ansvar. Til gengæld kan man vel sige, at statsministeren og hendes parti mistede noget popularitet hos vælgerne. Billedet af det vigtige møde i regeringens koordinationsudvalg stod uskarpt, fordi der ikke var skrevet et officielt referat. Man måtte nøjes med deltageres skiftende evne til at huske suppleret med lidt skriftlige notater taget til notatskriverens eget brug.

JGC halvklarer spørgsmålet om tillid ved at skrive, at en vis mistillid er et demokratisk gode! Javist, men man kan også få for meget mistillid. Tillid til, at forvaltningen behandler borgerne ordentligt og retfærdigt, fører bl.a. til et mere positivt forhold til at betale skat. Tillid giver færre friktioner mellem det offentlige og borgerne. Og hvis ansvaret står klart, når der sker fejl, og de rette påtager sig ansvaret, giver det vel også mere tillid end noget, der af nogle kan tolkes som et blame game?

Bogen konstaterer, at ændringerne af centraladministrationen er sket pø om pø. Uden noget der blot minder om en samlet plan. Jeg mener derfor, at man skulle se på, om ikke ansvarssystemer og procedurer burde følge med udviklingen af "koordineringen". Ministeransvarsloven er fra 1964. Og embedsfolkets bedagede ansvarssystem stammer mest fra en tid med tjenestemænd, som er væk.

Man kan nærme sig spørgsmålet om urent trav i regering og centraladministration på andre måder. Bo Smith-udvalgets undersøgelse indikerede, at op mod en fjerdedel af embedsfolket er parat til at agere ulovligt (Koch og Bischoff, 2018; Bischoff, 2022). Det kom nu ikke overvældende meget til udtryk i Bo Smith-udvalgets rapport. Og JGCs nye bog er blankpoleret for omtale heraf.

Der har været påstande om, at centraladministrationen ikke altid overholder internationale konventioner. Jeg står uden billede af, hvad JGC mener herom.

Uoverskuelighed kan måske i sig selv give problemer? Antallet af ord i lovgivningen er vokset mere end fire gange fra 1989 til 2024 (Christensen, 2024: 101 f.). Trods al snak om afbureaukratisering. Dertil kommer et utal af cirkulærer, cirkulæreskrivelser og vejledninger. Staten regulerer flere og flere områder. Der er kommet ni flere ministerier i det seneste trekvarte århundrede. Og embedsfolket er blevet større. Flere regler kræver endnu flere embedsfolk til at finde rundt i dem. Tilmed arbejdes der ofte hurtigt (for hurtigt?).

JGC har måske ret, når han skriver, at der er kommet mere fokus på at have juridisk ekspertise i ministerierne. Men han dokumenterer det ikke. Forhåbentlig får vi en anden gang en præcis undersøgelse. Med oplysninger om procedurer og ansættelsesvilkår, som giver jurister en tryk position med gode muligheder for at stå fast, hvis en minister eller en topchef presser på for ulovligheder.

Kan forskerne blive bedre til at forklare tillid/mistillid til embedsfolket? Og kan alle vi interesserede dermed få mere sikker viden om, hvad der påvirker graden af tillid? Den type viden burde være tilgængelig. For der findes både i Danmark og mange andre lande tillidsforskning.

## Hullerne og generaliseringer

JGC erkender adskillige gange i autoritativ pluralis majestatis, at der er spørgsmål, ”vi” har svært ved at besvare. Nogle gange bruger han anekdotisk viden for at fylde noget i et videnshul. Bedre end ingenting. Andre gange tyr han blot til en kategorisk virkelighedsantagelse. Eller en fejende generalisering om, at Danmark er et helt normalt centraladministrativt land sammenlignet med nabolande. Det sker mest med henvisning til Storbritannien. Dog uden præcise litteraturhenvisninger. Men alle nabolande har som bekendt systemer med viceministre eller statssekretærer og andre mere eller mindre politisk rekrutterede, som fortsat overstiger Danmarks voksende antal særlige rådgivere. Det er også en kompliceret sag at beskrive nabolandenes ansvarssystemer. De fleste omgivende lande har f.eks. i modsætning til Danmark et mere kollektivt ministeransvar. Ansvarssystemerne er i al fald ikke helt som de danske.

For JGC er embedsfolket demokratiets mellemænd, der udfylder hullerne i regeringens styring. Dog ikke uden friktioner. Men det går et langt stykke ad

vejen godt. For embedsfolket bekender sig til et ”demokratisk sindelag”. Det er med JGC's eget ord en ”påstand” (Christensen, 2024: 18).



**For JGC er embedsfolket demokratiets mellemænd, der udfylder hullerne i regeringens styring. Dog ikke uden friktioner. Men det går et langt stykke ad vejen godt. For embedsfolket bekender sig til et ”demokratisk sindelag”**

Uden at anfægte at embedsfolket i en eller forstand nok har et demokratisk sindelag, vil jeg dog gerne påpege, at der er det problem, hvis vi vil måle danske embedsfolks demokratiske sindelag, at demokrati er et omtvistet begreb (Held, 2006; Hansen, 2010). Så hvad mener JGC præcist med ”demokratisk sindelag”? Er det nok at tale om ministerlydighed og -loyalitet? Der er vigtige begrænsninger for ministerloyaliteten, som altid bør nævnes i samme åndedrag. Det er overholdelsen af lovlighed, sandhed og faglighed. Desuden er der spørgsmålet om loyalitet overfor det parlamentariske demokrati. JGC går let hen over spørgsmålet om, hvordan embedsfolket forener forventningen om partipolitisk neutralitet med at tjene regering og ministre.

Folketingets partier forsynes i et betydeligt omfang med viden tilvejebragt i ministerierne. I nogle tilfælde i *meget* stort omfang ifølge anekdotisk viden. Jeg mindes, at en ekstremt erfaren minister bramfrit sagde til mig, at ministre kunne bruge den såkaldte champignon-metode til at bringe et kritisk medlem af Folketinget til tavshed. Man overdænger bare medlemmet med en uoverskuelig mængde papir, og folketingsmedlemmet ender med som champignon at stå i *møg og mørke*. Helge Adam Møller, et tidligere folketingsmedlem, sagde i tråd hermed engang, at folketingsmedlemmernes vigtigste arbejdsredskab var papirkurvene, hvis de skulle overkomme arbejdet (*Politiken*, 11.3.2007 med korrektion 13.3.2007). Uanset at papirbesparende deleteknapper i betydeligt omfang har afløst papirkurve, kan jeg ikke lade være med at spørge, om papir- og dokumentkampe er en del af forklaringen på, at centraladministrationen i de seneste 25 år er vokset fra mindre end 30.000 årsværk til omkring 50.000 (Christensen, 2024: 10). For mig er det et åbent spørgsmål, om alle partier har lige god adgang til hjælp fra embedsfolk. F.eks. også i form af uformelle samtaler. Jeg spørger også om, hvor langt embedsfolket må gå for at hjælpe ministre med at bekæmpe oppositionen? Et af de temaer, som forvaltningsforskningen forhåbentligt kunne undersøge nærmere, er, hvor langt den partipolitisk neutralitet egentlig rækker.

Og hvad med hensynene til borgerne? F.eks. venlighed, hjælpsomhed og retvisende information (se Lundquist, 1988). Det kan være vigtige forudsætninger for borgernes velvillige og oplyste demokratiske deltagelse. Der kan efter min vurdering risikeres tillidsproblemer for forvaltningen, hvis ministres popularitet bliver så vigtig for embedsfolket, at informationen bliver misvisende.

Lidt om Skatteministeriet og skatteministre som illustration af, at der kan opstå problemer, hvis et ministerium enøjet arbejder for at øge ministerens popularitet: For embedsfolk er det antagelig en tung opgave at gøre netop en skatteminister populær. Titlen skatteminister blev først indført i Danmark i 1975 (siden har foreløbig 24 båret den, så der har været en del ministertrafik på området). Før den tid var finansministeren også faktisk skatteminister. Finansminister Vilhelm Buhl opfordrede i 1937 skatteyderne til at betale skat med glæde. Formentlig fordi han som tidligere skattedirektør i Københavns Kommune vidste, at den glæde var der ikke altid så meget af. Det er nu nok aldrig helt lykkedes at sprede denne glæde til hvert eneste lille hjem i Danmark. Skatteministeriet kan nok heller aldrig undgå utilfredshed hos nogle skatteydere. Skattesnyderi forsvinder heller ikke så let. Dertil kommer, at skattelovgivningen er indviklet, og der sker også hyppigt lovændringer på dette område. Og problemer på området får let omtale i medierne. Det var på den baggrund en sjældent glædelig overraskelse i Skatteministeriet, at det for mere end 25 år siden lykkedes for Carsten Koch som skatteminister en enkelt gang at komme i top tre i de jævnlige målinger af ministrenes popularitet. Den forbløffende og meget sjældne popularitet for en skatteminister fik embedsfolkene i ministeriet til berusede af begejstring at smykke ministeriet med flag (Knudsen, 2021: 539).

Det er menneskeligt forståeligt, at embedsfolk i netop Skatteministeriet internt kan have brug for en glad dag. Det under jeg dem gerne. Så længe det ikke udvikler sig til psykisk afhængighed af ministersucces. Afhængighed frister til oversælgende charmeoffensiver og utroværdige kampagner. Utroværdighed kan få den modsatte effekt af den tilsigtede, når man forsøger at sprede tillid og glæde.

Ifølge ombudsmandskritik ser det ud til, at Skatteministeriets embedsfolk iver for at hjælpe en skatteminister til at blive populær gik for vidt. Man havde udsendt det glade budskab til boligejerne, at fire ud af fem af dem havde udsigt til lavere ejendomsskat. Men ombudsmanden kritiserede, at der manglede fagligt grundlag for den markedsføring af ministeren. Han mente ikke, at det ”var understøttende for tilliden til de offentlige myndigheder, hvis der ikke foreligger – eller dog genskabes – dokumentation for så væsentlige udmeldte udsagn” (Folketingets ombudsmand, 2.10.2024). Skatteministeriet havde tilsyneladende arbejdet for at gøre ministeren populær uden at have det faglige grundlag i orden. Med til historien hører også, at medierne i meget lang tid forgæves havde søgt aktindsigt for at kunne se nogle beregninger, der viste, hvordan ministeriet var nået frem til det glade budskab. Derfor var sagen endt hos ombudsmanden.



JGC er selvfølgelig i sin fulde ret til at have en smal og elitær demokratiopfattelse, hvor han ikke forsøger at balancere embedsfolkets ministerlydighed og ministerloyalitet med hensynene til befolkningens tillid til det politisk-administrative



## system og en bred politisk deltagelse. Men så skriv det venligst klart, hvis det er tilfældet

Kan det være forvaltningens opgave at arbejde for ministrenes succes, også hvis det medfører misvisende information af borgerne? Hvis man mener det, så har man en meget smal opfattelse af demokratiet alene som kamp om regeringsmagten. Når kampen er vundet af et eller flere partier er det alene forvaltningens opgave at gøre sit ypperste til vindernes fordel. Hvis man ikke har en smal og elitær demokratiopfattelse, er det derimod vigtigt, at forvaltningen afvejer ministerloyaliteten overfor hensynet til borgernes rettigheder og hensynet til at give borgerne et oplyst grundlag for demokratisk deltagelse (se f.eks. Lundquist, 1998: 79 ff.). Det ser for mig ud, som om JGC har en ældre elitær demokratiopfattelse, der lidt ligner Max Webers og Joseph Schumpeters (det er derfor også logisk, at JGC i 2013 støttede nogle stramninger i offentlighedsloven. Se i øvrigt også Christensen 2004 for hans anprisninger af den lukkede og politiserende forvaltning). JGC er selvfølgelig i sin fulde ret til at have en smal og elitær demokratiopfattelse, hvor han ikke forsøger at balancere embedsfolkets ministerlydighed og ministerloyalitet med hensynene til befolkningens tillid til det politisk-administrative system og en bred politisk deltagelse. Men så skriv det venligst klart, hvis det er tilfældet.

### Forvaltningen i Max Webers perspektiv

Nogle forandringer af ”embedsfolket” er allerede beskrevet af andre – og ofte i sammenligning med Max Webers berømte bureaukratiske idealtipe. Det er den velkendte omkalfatring af embedsmandsrollen fra klassisk bureaukrat til politisk indlevende politikhjælper, som er foregået det seneste trekvarte århundrede (Knudsen, 1995: kap. 20, Koch og Knudsen, 2014: kap. 3). Man har dermed flyttet sig længere væk fra Webers bureaukratiske idealtipe, skulle jeg mene.

I JGCs omtale af den berømte bureaukratiske idealtipe udelades en del (Christensen, 2024: 11 f., 94 og 173 f.). Faktisk nok det meste. Max Weber tillagde det stor betydning, at embedsmænd med høj ansættelsestryghed kunne arbejde rationelt, det vil sige konsistent og korrekt samt fastholde retssikkerheden *sine ira et/ac studio* – uanset eventuelt pres fra politisk side. Ifølge Webers idealtipe forudsatte det ”eine Laufbahn” (Weber, 1972a (1921): 555). Det tolker jeg som én eneste karrierestige. Som vi for det meste havde det i Danmark, da tjenestemandssystemet dominerede. Weber taler tillige om en ”normalerwiese lebenslänglichlichkeit der Stellung” (Weber, 1972a (1921): 555; Weber, 1972b: 107-57). Og han lagde vægt på beskyttelse mod vilkårlige afskedigelser (Blau, 1968: 26).

Tidligere blev embedsfolk normalt ansat i det enkelte ministerium. Helt uden nærmere analyse af ansættelsespapirer med mere skriver JGC, at de nu er ansat i hele centraladministrationen. Hvornår og hvorfor skete denne ændring? Hvilke konsekvenser har det for magtforholdene?

Det er en gængs læsning af Weber, at springkarrierer og åremålsansættelser ligger længere fra idealtypen end livslang karriere samme sted. Men den 15. august 1975 indgik Finansministeriet en aftale med faglige organisationer, der betød, at ansættelsespapirerne ved fremtidige ansættelser blev udformet, så det blev lettere at flytte politikernære embedsmænd, hvis der opstod utilfredshed med dem. Det er en af de mest oversete, men måske også vigtigste nyere skel i dansk forvaltningshistorie. Siden fulgte oprettelsen af regeringens ansættelsesudvalg i 1977. I samme periode indførtes åremålsansættelser.

I den periode blev grunden lagt til springkarrierer. Her blev grunden også lagt til, at ministre lettere kunne komme af med topembedsfolk, som ikke havde den rette politiske følsomhed. Her blev grunden lagt til, at man til gengæld lagde mindre vægt på ressortspecifikke kvalifikationer.

Meget tyder på, at ændringerne i halvfjerdserne også var en måde at afværge en indførelse af statssekretærer på (Knudsen, 2007: kap. 8). Det var uden tvivl nødvendigt at ændre noget, fordi alt for mange ministre havde svært ved at overskue deres arbejde. Prisen var, at skellet mellem politik og faglighed blev endnu vanskeligere at få øje på.

Weber taler også om, at den idealtypiske bureaukrat er underlagt ”einer strengen Amts *disziplin* und kontrolle” (Weber, 1972a (1921): 127). Jeg læser det sådan, at ansvarsforholdene må være klare. For Weber-læsere betød det faste kompetenceområder (se f.eks. Jespersen, 1996: 39). Jeg er bekymret for, at den tiltagende ”koordinering”, gruppearbejde, springkarrierer og åremålsansættelser tilmudrer ansvarsforholdene og dermed kontrollen af den enkelte embedsperson. Hvor forvitret er hierarkierne egentlig af adhocrati? Jeg kan sagtens se argumenter til fordel for udviklingen. Men jeg har to pointer: Weber, der i øvrigt døde i 1920, kan efter min opfattelse ikke tages til indtægt for udviklingen. Og den anden pointe er, at man kan skabe nye problemer, mens man afbøder de gamle.

Endvidere skal nævnes, at i min læsning lægger Weber ikke op til en individualisering af løndannelsen (Weber, 1972a (1921): 127). Men Weber er svær at læse. Han er blevet taget til indtægt for meget forskelligt. Grønnegård foretager ”cherry picking” i hans værk. Lidt mere exegese kunne ønskes. Ellers er det nok bedre at holde sig fra Weber.

I lyset af Weber er det for mig at se mest operationelle i dagens Danmark at give retschefer med ansvar for retssikkerheden i ministerier høj tryghed i ansættelsen og stærke beføjelser, dvs. dommerlignende status.

## Det ustabile ministerhierarki

JGC hævder, at ”nutidens politikere er langt mere bevidste om deres eget mandat som folkevalgte og den demokratiske legitimitet, det giver dem” (Christensen, 2024: 202). Måske! Men hvad er grundlaget for denne påstand? Jo, regeringsledelsen udarbejder i al fald regeringsgrundlag, inden ministrene

udpeges. Regeringstoppen giver hermed retningslinjer for en del af systemets arbejde. Men retningslinjerne påvirker ikke bare embedsfolket. Det indsnævrer B-ministrenes handlerum. Og B-ministre har ikke deltaget i de forudgående armlægnings om regeringsprogrammer.

I bogen savner jeg mere diskussion af farerne for, at regeringstoppen overbelastes eller bliver for egenrådige. Jeg kan dog ikke sige, at forfatteren slet ikke ser problemet. Men uden systematisk behandling. Og mine forventninger ud fra foromtalen af bogen om at få mere at vide af det, JGC mener at vide om, hvad man tænker og gør i Statsministeriet, er ikke indfrie (se indledningen til denne reviewartikel).

Ret skal være ret. JGC har andetsteds været kritisk overfor, at der kommer stadig flere ministre, ministerier og styrelser (*Weekendavisen*, 6.9.2024). Departementerne har ikke faste former og strukturerne veksler hyppigt (hvor langt ligger de hver især fra Webers idealtipe? Vi mangler analyser). Det får i sig selv koordineringsbehovet til at vokse. Han har også givet udtryk for, at der er en ansvarsproblematik, når beslutningerne samles i toppen af systemet (interview i *Djøf-bladet*, 11.1.2023). Men han har afgrænset sig fra disse temaer i bogen.

Det er velkendt, at ministre og embedsfolk i de centrale ministerier kan bremse fagministres initiativer og bevillingsansøgninger. Men det er stadig som i Minksagen B-ministeren og dennes embedsfolk, der får skylden, hvis fejl og huller i systemet skaber en skandale. Eller en katastrofe. Senest har vi fået en sikkerhedsminister, som ikke sidder i regeringens Sikkerhedsudvalg. Hvilket mandat har denne minister? (Det bemærkes, at jeg andetsteds har set, at JGC er opmærksom på dette spørgsmål).

Selv om det øverste lag af embedsfolk rekrutteres i centraladministrationen, slutter karriererne langt fra altid der. Den nye normal synes at være, at de fleste sidder i få år, og en del derefter får karrierer helt andre steder. Det har rejst debat om, hvor vidt de afgående embedsfolk burde have karantæne for at undgå, at de går videre med fortrolige informationer. De kan desuden forlade en skandalesag uden at skulle stå til ansvar for den. Det er dog ikke noget, der synes at optage JGC.

Departementschefer er ikke de eneste med mange springkarrierer. Finansministeriets embedsfolk er helt generelt et flygtigt folk. De sidder normalt kun et par år, anslår JGC løseligt (Christensen, 2024: 82). Hvem kan f.eks. huske de embedsfolk i Finansministeriet, der for tyve år siden satte skatteområdet på skandalekurs, spørger jeg mig selv?

Der er yderligere et problem med den politiske ledelse og det politiske ansvar, som ikke optager JGC meget: Den tiltagende tendens til at kaste rundt med ministre. Ministerholdbarheden på den enkelte post er faldet i de sidste hundrede år. Nedgangen i ministerstabilitet udhuler løbende den politiske ledelse

og dens politiske og retlige ansvar, som jeg tidligere har beskrevet i Økonomi & Politik (Knudsen, 2024).

Økonomistyringen i Forsvarsministeriet blev næppe ligefrem bedre af 11 ministre fra 2010 til og med den nuværende minister i 2023. I 2022 fik vi den tiende videnskabsminister på 11 år. Ni skatteministre på fem år (2010-2015) bidrog næppe væsentligt til en løsning af Skats problemer. Lignende kavalkader af ministre er set i Transportministeriet, Boligministeriet og Kirkeministeriet. Og ikke alene har der været 18 ligestillingsministre siden 1999. Posten har været kombineret med 15 forskellige andre poster. Ikke underligt at der er kommet anbefalinger af, at embedsfolkene får rulleborde. Generelt foregår der mange flytninger af opgaver, som er svære at forstå som saglige.

Faldet i ministerstabilitet skyldes delvist, at statsministre med tiden er blevet friere til at flytte på ministre efter egne magtbehov. Kongen har ikke blandet sig i ministerudpegningerne siden anden verdenskrig, interesseorganisationer som fagbevægelsen og landbrugsorganisationer blander sig heller ikke længere. Forventningerne om, at en ny minister i forvejen skal kende sit fagområde, er døde. Det gælder også politiske erfaringer som ordfører på det pågældende område. For længe siden kunne det derimod ske, at medier og organisationer klagede over, at en minister ikke kendte sit fagområde. Derfor måtte f.eks. Jens Otto Krag i 1964 vride hjernen, da han ikke stod med en oplagt socialdemokratisk landmand som kandidat til posten som landbrugsminister. For lige siden postens oprettelse i 1896 havde det været utænkeligt at besætte den med andet end en jordbruger. Krag måtte så tage en gartner. Det havde da med jord at gøre.

Og vi skal tilbage til 1975 for at finde den sidste justitsminister i en ubrudt række af jurister siden 1848. Siden har alle poster været åbne for folk uden specielle faglige eller politiske forudsætninger. Statsministre og andre partiledere i regeringen står nu også mere ubundet af deres partiorganisationer, for politiske partier er forvandlet fra massepartier til små professionaliserede og topstyrede markedspartier (Knudsen, 2007, 2020, 2021 og 2023). Gid ministerudnævnelser skulle godkendes af Folketinget efter en høring af ministeremnerne om deres viden og hensigter. Det kunne nok mindske vilkårligheden.

### **Bare Grønnegård nu ikke bidrager til stagnation**

JGC er meget vidende. Dele af bogen kunne måske bruges i en kontekst, der ikke prætenderer at give et forskningsbaseret alment billede af embedsfolket i 75 års centraladministration. Men som helhed er bogen mere en debatbog end forskningsformidling. Det er desværre nødvendigt at tilføje, at end ikke som debatbog fungerer bogen. Forfatteren undlader ofte en nærmere dokumentation, og han undgår helst generende blikke på andre opfattelser end sin egen. Og han behandler ikke en række vigtige spørgsmål i dybden, herunder ulovligheder, faglighed og ansvarssystemer og tillid/mistillid til det offentlige.

Jeg er temmelig sikker på, at han kan gøre det bedre og mere differentieret, i al fald i forbindelse med faglighedsdebatten.

Hvis der er noget, verden har lært de senere år, så er det, at en god debat forudsætter en vis enighed om virkeligheden. Det må forpligte JGC, at han gennem et langt og virksomt arbejdsliv har fået en enestående position som dansk forvaltningspolitologisk nestor, til at gøre det bedre end i denne bog. Opgaven for JGC må næste gang være at skrive en systematisk og velstruktureret bog med overbevisende dokumentation. Det vil være god forskeretik i en publikation, der foregiver at være forskningsformidlende, at klargøre så præcist som muligt, hvad der er baseret på hvilken forskning, hvad der er logisk argumentation, og hvad der er personlige værdier, formodninger, anekdoter, von hörensagen med mere.

➤➤ **Bogen indikerer et behov for debat om, hvorvidt statskunds-kabsinstitutterne er mere egnede til at uddanne politikere, politiske journalister, lobbyister, opinionsmålere etc. end til at uddanne embedsfolk**

Som bogen fremstår skaber den tvivl om den faglige standard i politologi i almindelighed og i forvaltningspolitologen i særdeleshed, fordi Jørgen Grøn-negård Christensen i så høj grad har tegnet dansk forvaltningspolitologi i offentligheden. Bogen indikerer dermed også et behov for debat om, hvorvidt statskunds-kabsinstitutterne er mere egnede til at uddanne politikere, politiske journalister, lobbyister, opinionsmålere etc. end til at uddanne embedsfolk.

Der er i JGC's bog mange uldne begreber (demokratisk sindelag, koordinering og sagsbegrebet etc.). Bogen bygger på et ikke deklareret demokratibegreb. Men de tilløb til demokratiforestillinger, jeg kan få øje på i den, kan højst samle sig sammen til et smalt, elitært konkurrencedemokrati. Og det er ikke meget, bogen kan meddele os om dansk forvaltningshistorie.

Bogen kan vel vække lidt glæde hos de i embedsfolket, der gerne vil se sig som en del af et demokratisk under. Men den vil næppe interessere journalister eller oppositionspolitikere. Den er heller ikke god folkeoplysning med faktuel præcision. Jeg ser ikke for mig, at mange vil kaste sig videbegærligt over den på højskoler og i studiekredse eller i hjemmene landet over. En mere problemorienteret bog, som viste dilemmaer og modsætninger i det politisk-administrative system, ville efter min vurdering være langt mere nyttig til oplysning og undervisningsformål.

➤➤ **Ikke at jeg vil afvise, at Danmark er et af klodens bedre samfund, hvis vi forsøger at måle på velstand, korrupsion og meget andet. Men vi har mange problemer og udfordringer i centraladministrationen og andre steder. Skulle forskere ikke**



## koncentrere deres begrænsede muskler om problemerne og deres løsning?

Ikke at jeg vil afvise, at Danmark er et af klodens bedre samfund, hvis vi forsøger at måle på velstand, korrupsion og meget andet uden dog at glemme, at Transparency International kun har en primitiv indikator for graden af korrupsion. Men vi har mange problemer og udfordringer i centraladministrationen og andre steder. Skulle forskere ikke koncentrere deres begrænsede muskler om problemerne og deres løsning?

JGC har faktisk til allersidst i bogen et lille konstruktivt forslag. Han foreslår flere råd i stil med Det Økonomiske Råd og Klimarådet m.fl. Det vil bidrage ”til at holde fagligheden oppe”. Det kan også give faglig pluralisme. Og give Folketinget nogle bredere beslutningsgrundlag. Forslaget er værd at overveje. Men husk lige, at det dokumenttyngede Folketing, som ifølge flere medlemmer er dysfunktionelt, trænger til bedre arbejdsvilkår. Der har i mindst 40 år været klager over dårlige arbejdsvilkår for folketingsmedlemmer (Knudsen, 2007: kap. 6). F.eks. over at regeringen presser lovforslag hurtigt igennem trods erklæringer om ikke at ville gøre det. Adskillige folketingsmedlemmer er som bekendt også blevet syge af stress. Så måske er der også her behov for reformer. Herunder at gøre det lettere for mindretal at få sat undersøgelser i gang. Tænk for eksempel til inspiration på den række af undersøgelser, der er blevet gennemført i Storbritannien af deltagelsen i Irak-krigen trods det, at landet har et toparti-system. Og som antydnet i det foregående kunne der nok være behov for reformer andre steder i det politisk-administrative system for at gøre det tidssvarende. Herunder regeringssystemet og ansvarssystemerne for både ministre og embedsfolket. Og der er tilsyneladende bred enighed om, at offentlighedsloven burde ændres. Der er nok at tage fat på for politikere, embedsfolk og forskere.

### Referencer

- Blau, Peter M. (1968), *Bureaukratiet i det moderne samfund*, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Bischoff, Carina Saxlund (2022), “Between a rock and hardplace: Balancing the Duties of political Responsibility and Legality in the Civil Service”, *Public Administration*, 101(4): 1481-1502.
- Bogason, Peter (red.) (2000), *Stat, forvaltning, samfund efter 1950*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2005), ”Brecht og den gode embedsmand”, i Karsten Ronit og Rothstein (red.) *Den politiske forvaltning*, Forlaget Politiske Studier, pp. 30-59.
- Christensen, Jørgen Grønnegård m.fl. (2018), ”Hvordan undersøger man samspillet mellem ministre og embedsmænd”? *Politica*, 50(1): 99-103.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2024), *Embedsfolk*, Djøf Forlag.
- Dybvad-udvalget (2023), *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*.
- Hansen, Mogens Herman (2010), *Demokrati som styreform og ideologi*, Museum Tusulanums Forlag.
- Held, David (2006), *Models of Democracy*, Polity Press.
- Jespersen, Peter Kragh (1996), *Bureaukratiet – magt og effektivitet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (1995), *Dansk statsbygning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000), *Dansk forvaltningshistorie II*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2004), ”Fergo og fanden”, i Jens Blom-Hansen m.fl.: *Politisk ukorrekt*, Aarhus Universitetsforlag: 9-35.
- Knudsen, Tim (2007), *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, Akademisk Forlag.

- Knudsen, Tim (2020), *Statsministeren bd. 1-3*, Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2021), *Statsministeren bd. 4*, Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2023), *Statsministeren bd. 5*, Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2024), "Statsministermagt har skabt sju-skede ministerrokader", *Økonomi & Politik*, (97)1: 127-38.
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014), *Ansvarer der forsvandt*, Samfundslitteratur.
- Koch, Pernille Boye og Carina Saxlund Bischoff (2018), "Laster og dyder i embedsværk og forskning - en metodekritisk analyse af Bo-Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer", *Politica*, 50(1).
- Loft, Jep og Peter Harder (2021), *Ledelse på afveje - når magt og indsigt skilles ad*, Gads Forlag.
- Loft, Peter og Jørgen Rosted (2016), *Hvem har ansvaret?*, Gyldendal.
- Lundquist, Lennart (1971), *Förvaltningen i det politiske systemet*, Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1987), *Implementation Steering*, Studentlitteratur Chartwell-Bratt.
- Lundquist, Lennart (1988), *Byråkratisk etik*, Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1998), *Demokratins väktare*, Studentlitteratur.
- Nielsen, Peter Heyn (2020), "Ledelse og koordination i danske regeringer fra 1848 til i dag", *Historisk Tidsskrift*, 12(2): 407-45.
- Nissen, Christian S. (2009), "Minister-departementschef. I grænsefeltet mellem politik og forvaltning", i Christian S. Nissen (red.), *På ministerens vegne*, Handelshøjskolen Forlag.
- Tamm, Ditlev (red.) (2000), *Dansk forvaltningshistorie I*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Weber, Max (1972a (1921)), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.
- Weber, Max (1972b), *Makt og byråkrati*, Gyldendal Norsk Forlag.
- Østrup, Finn, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler (2020), *Fornyelse eller kollaps?*, Samfundslitteratur.