

Adam Wolf

Ministerbetjening

Ministerbetjening kan betragtes som forvaltningsaktiviteter, der i deres tilrettelæggelse og udførelse helt eller delvist er baseret på hensynet til ministerens opgavevaretagelse. Den danske debat om ministerbetjening har enten taget afsæt i de klassiske betænkningers organisationsfunktionelle analyser og forslag til indretning af centraladministrationen. Eller den har „antropologisk“ forsøgt at beskrive livet inden for murene i ministerens eller - mere sjældent - topembedsmændens perspektiv. Med udgangspunkt i de to tilgange kan temaet „ministerbetjening“ reformuleres i en samfundsteoretisk analyseramme inspireret af Jürgen Habermas' teori om kommunikativ handling. Dermed forandres perspektivet på aktuelle tendenser i forholdet mellem ministre og embedsmænd, og debatten om introduktion af politiske embedsmænd - med inspiration fra udlandet - afdratiseres.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd har været genstand for megen debat de senere år. Som omtalt i andre indlæg i dette nummer af *Politica* har en række skandaler og debatten om „politiske embedsmænd“ afdækket nye - eller i hvert fald for offentligheden ukendte - aspekter af hverdagslivet i forvaltningen. Blandt de nye ord i gængse danske stavekontrolprogrammer vil vi formentlig se begrebet „embedsmandsetik“ og navnet Pittelkow som tegn på en hidtil uset folkeliggørelse af debatten om Slotsholmens veje og vildveje. Den stigende interesse for de traditionelt anonyme aktører i det politisk-administrative system kan opfattes som et fremskridt for demokratiet og en tiltrængt opkvalificering af den danske offentlighed til et niveau, der længe har været international standard. Men for mange - og ikke mindst de, der er genstand for den nye interesse - synes det, der afdækkes i debatten, kun at afspejle en begrænset og forvrænget del af de institutionelle realiteter.

Formålet med denne artikel er at afprøve rækkevidden af en samfundsteoretisk tilgang til samspillet mellem politikere og embedsmænd. Ved at anvende en generel samfundsteoretisk ramme er

det håbet at kunne analysere forandringer i forholdet mellem politikere og embedsmænd uden på forhånd at binde sig til anekdotisk-journalistiske optegnelser eller til analysen af fejl og regelbrud. Artiklen fokuserer på forholdene i centraladministrationen med udgangspunkt i begrebet ministerbetjening, men afviser ikke, at de samme problemstillinger og referencerammer kan finde anvendelse på andre former for samspil mellem politikere og embedsmænd. Med henblik på at fastholde analysens åbne og eksplorative karakter defineres ministerbetjening som et perspektiv på hele det statslige politisk-administrative system - ikke som et organisatorisk afgrænset analysefelt. Mens det er rimeligt at antage, at relevansen af begrebet ministerbetjening som regulerende formål for forvaltningens aktiviteter generelt er større i departementer end i styrelser og inden for hver af disse voksende med det hierarkiske niveau, er de senere års udvidede stabsfunktioner og den stigende inddragelse af styrelser i ministerbetjeningen med til at understrege behovet for en åben og fleksibel begrebsdefinition.

Ministerbetjening defineres således i det følgende som forvaltningsaktiviteter,

Adam Wolf

Ministerbetjening

Ministerbetjening kan betragtes som forvaltningsaktiviteter, der i deres tilrettelæggelse og udførelse helt eller delvist er baseret på hensynet til ministerens opgavevaretagelse. Den danske debat om ministerbetjening har enten taget afsæt i de klassiske betænkningers organisationsfunktionelle analyser og forslag til indretning af centraladministrationen. Eller den har „antropologisk“ forsøgt at beskrive livet inden for murene i ministerens eller - mere sjældent - topembedsmændens perspektiv. Med udgangspunkt i de to tilgange kan temaet „ministerbetjening“ reformuleres i en samfundsteoretisk analyseramme inspireret af Jürgen Habermas' teori om kommunikativ handling. Dermed forandres perspektivet på aktuelle tendenser i forholdet mellem ministre og embedsmænd, og debatten om introduktion af politiske embedsmænd - med inspiration fra udlandet - afdratiseres.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd har været genstand for megen debat de senere år. Som omtalt i andre indlæg i dette nummer af *Politica* har en række skandaler og debatten om „politiske embedsmænd“ afdækket nye - eller i hvert fald for offentligheden ukendte - aspekter af hverdagslivet i forvaltningen. Blandt de nye ord i gængse danske stavekontrolprogrammer vil vi formentlig se begrebet „embedsmandsetik“ og navnet Pittelkow som tegn på en hidtil uset folkeliggørelse af debatten om Slotsholmens veje og vildveje. Den stigende interesse for de traditionelt anonyme aktører i det politisk-administrative system kan opfattes som et fremskridt for demokratiet og en tiltrængt opkvalificering af den danske offentlighed til et niveau, der længe har været international standard. Men for mange - og ikke mindst de, der er genstand for den nye interesse - synes det, der afdækkes i debatten, kun at afspejle en begrænset og forvrænget del af de institutionelle realiteter.

Formålet med denne artikel er at afprøve rækkevidden af en samfundsteoretisk tilgang til samspillet mellem politikere og embedsmænd. Ved at anvende en generel samfundsteoretisk ramme er

det håbet at kunne analysere forandringer i forholdet mellem politikere og embedsmænd uden på forhånd at binde sig til anekdotisk-journalistiske optegnelser eller til analysen af fejl og regelbrud. Artiklen fokuserer på forholdene i centraladministrationen med udgangspunkt i begrebet ministerbetjening, men afviser ikke, at de samme problemstillinger og referencerammer kan finde anvendelse på andre former for samspil mellem politikere og embedsmænd. Med henblik på at fastholde analysens åbne og eksplorative karakter defineres ministerbetjening som et perspektiv på hele det statslige politisk-administrative system - ikke som et organisatorisk afgrænset analysefelt. Mens det er rimeligt at antage, at relevansen af begrebet ministerbetjening som regulerende formål for forvaltningens aktiviteter generelt er større i departementer end i styrelser og inden for hver af disse voksende med det hierarkiske niveau, er de senere års udvidede stabsfunktioner og den stigende inddragelse af styrelser i ministerbetjeningen med til at understrege behovet for en åben og fleksibel begrebsdefinition.

Ministerbetjening defineres således i det følgende som forvaltningsaktiviteter,

der i deres design og udførelse helt eller delvist er baseret på hensynet til ministerens opgavevaretagelse. En sådan definition dækker alle typer af forvaltningsaktiviteter på alle organisatoriske niveauer, såfremt der i tilrettelæggelse og udførelse af aktiviteten indgår et væsentligt hensyn til ministerens opgavevaretagelse. Dette hensyn kan være eksplicit formuleret som en tjenstlig ordre eller politisk henstilling, men det kan også være uudtalt og indfortolket af forvaltningsaktørerne i udformningen af deres aktiviteter.

I princippet indeholder definitionen ingen begrænsning i de formål, der kan henføres under hensynet til ministerens opgavevaretagelse, idet denne del af definitionen bør være dynamisk for at indfange skiftende krav til ministerrollen. I den danske debat antages ministerens opgavevaretagelse dog almindeligvis at omfatte mindst to roller: rollen som forvaltningschef og rollen som partipolitiker (se for eksempel Grønnegård Christensen m.fl., 1979; Nielson, 1991; Bjerregaard m.fl., 1994). Til rollen som forvaltningschef henregnes dels ministerens ledelsesansvar for det ministerielle ressort og dets organisation, dels ministerens udadvendte ansvar for ressortet i forhold til Folketinget, diverse interesseorganisationer, offentligheden i almindelighed samt EU og internationale organisationer. Til rollen som partipolitiker henregnes pleje af valgkreds og partiorganisation mv. Denne brede opregning af ministerens opgaver er det foreløbige udgangspunkt, idet artiklen løbende vil forsøge at præcisere kravene til ministerrollen.

Organisatoriske og antropologiske tilgange

Ser man bort fra den juridiske og journalistiske behandling af diverse skandaler

de senere år¹ og koncentrerer sig om bidrag til forståelsen af ministerbetjeningen som en normal og nødvendig del af forvaltningens aktivitet, kan det være hensigtsmæssigt at skelne mellem på den ene side en funktionel organisationsanalyse og på den anden side en antropologisk tilgang. Med den funktionelle organisationsanalyse menes de bidrag, som enten i deskriptivt eller præskriptivt øjemed analyserer ministerbetjeningens organisation i lyset af de funktionelle krav, som stilles til ministerrollen. Med den antropologiske tilgang menes de - ofte erfaringsbaserede - beskrivelser af ministres (og topembedsmænds) adfærd og behov i relation til det omgivende politisk-administrative system.

De funktionelt-organisatoriske tilgange omfatter - udover deskriptive bidrag i lærebøger mv. - først og fremmest en række nu klassiske betænkninger om centraladministrationens indretning, hvor et bærende hensyn er systemets organisatoriske effektivitet og evne til at betjene ministeren som forvaltningschef. Med udgangspunkt i analysen af ændrede funktionskrav til forvaltningen i almindelighed og til ministeren i særdeleshed analyseres mulige organisatoriske løsninger, som gør embedsværket i stand til at aflaste ministeren i rollen som forvaltningschef. Fra Betænkning 301 i 1962 (den såkaldte „A60-betænkning“) over betænkning 629 i 1971 og til betænkning 743 i 1975 udvides perspektivet gradvis fra indretning af den intraministerielle organisation ud fra Weberske effektivitetskriterier til opbygning af forvaltningens problemanticiperende og policyforberedende kapacitet gennem interorganisatoriske planlægnings- og koordinationsprocedurer. Hvor „A60-betænkningen“ i sit perspektiv er afgrænset til ministerens interne ledelsesopgave knyttet

til forvaltningens lovbundne aktiviteter, behandler betænkningen om planlægning i centraladministrationen (betænkning 743) de regeringspolitiske opgaver i bred forstand.

Forvaltningsorganisationens rolle i ministerbetjeningen udvikler sig parallelt hermed: A60 fokuserer på at aflaste ministeren og departementet gennem udlægning af konkrete sagsafgørelser til direktorater mv., mens betænkning 743 har udvidet opgaven til at levere den samlede regering tværministerielt afstemte analyser og oplæg til policybeslutninger. Alle de tre betænkninger afgrænser implicit den legitime genstand for ministerbetjeningen til ministerens rolle som forvaltningschef, selv om udstrækningen og kompleksiteten i denne rolle udvikler sig, og selv om de (parti)politiske sider af ministerens hverdag fremhæves i betænkning 743.

Først i 1979 tager en forfattergruppe, med delvis tilknytning til de tidligere forvaltningsudvalg, for alvor fat på andre dele af ministerrollen i bogen *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*. Med udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse om ministres tidsforbrug - der således inddrager ministerens perspektiv - udvider forfattergruppen ministerrollen med de partipolitiske opgaver i relation til valgkreds og partiorganisation og fremhæver de politiske sider af ministerens rolle som forvaltningschef i relation til Folketinget, offentligheden og de internationale organisationer. Den væsentlige perspektivudvidelse indskrives sig dog fuldtud i betænkningstraditionens funktionelle organisationsanalyse, og en række mulige organisatoriske justeringer (statssekretærer, kabinetter, politiske assistenter, talsmænd og informationsmedarbejdere) gennemgås med henblik på at kompensere den etablerede

forvaltningsmodels svage punkt: betjeningen af ministeren som politiker i bred forstand.

Selv om betænkningstraditionen reelt slutter med denne åbning til ministerens perspektiv, er der igennem 1980'erne og 1990'erne sket en række pragmatiske tilpasninger af den ministerielle organisation til forandrede funktionskrav. Tendenser til recentralisering med „koncernledelse“, indbyggede styrelser og styrket sekretariatsbistand til den politiske ledelse har søgt at forene den nødvendige aflastning af ministeren som forvaltningschef med hensynet til politiske aspekter af forvaltningens opgavevaretagelse. Forvaltningsorganisationens rolle i ministerbetjeningen har i god forlængelse af betænkningstraditionen søgt at anticipere politiske problemer, kontrollere politisk sensitive spørgsmål og præsentere forvaltningens opgaveløsning i et politisk anvendeligt sprog. Denne „recentralisering“ er ikke udtryk for en geninddragelse af ministeren som direkte deltager i forvaltningsaktiviteterne, men snarere for den administrative ledelses - af ministerens „fravær“ fremtvungne - opmærksomhed på de politiske vilkår for forvaltningens virksomhed.

I kontrast til betænkningstraditionens organisatoriske tilgang står den antropologiske tilgang, som - ud over egentlige erindringsbidrag² - består af artikler og debatbøger mv. udarbejdet af tidligere eller nuværende aktører i samspillet mellem ministre og topembedsmænd. Fæles for disse bidrag er deres betoning af ministerens perspektiv på de alsidige opgaver indeholdt i ministerrollen og dermed i ministerbetjeningen, ikke mindst opgaver relateret til ministerens rolle som (parti)politiker. Blandt de mere analytiske bidrag til denne tilgang kan nævnes Poul Nielsons *Politikere og Embeds-*

mænd, Palle Simonsens „Ministeren og hans administration“ (1988) og senest debatbogen *Ministeren*, som en gruppe politikere og embedsmænd med Ritt Bjerregaard som frontfigur udgav i 1994. De giver alle et tiltrængt indblik i ministerens verden, herunder ministerens karrierevej (Nielson, 1991), ministerens daglige samspil med forvaltningen (Simonsen, 1988) og ministerens trængte situation i forhold til et magtfuldt embedsværk, en kritisk presse og et politisk bagland med behov for konstant opmærksomhed og pleje (Bjerregaard m.fl., 1994). Det interessante ved at se samspillet i ministerens perspektiv er, at opdelingen i rollerne „forvaltningschef“ og „partipolitiker“ bliver mindre skarp, at behovet for helhed og sammenhæng i ministerbetjeningen bliver tydeligere, samt at organisatoriske løsninger bliver mindre indlysende. Således er både Nielson og Simonsen mere optaget af henholdsvis etiske og pragmatiske spilleregler og krav end af organisatoriske løsninger, mens Bjerregaard m.fl. lader en gennemgang af organisatoriske reformforslag munde ud i et pragmatisk forslag om en pose penge til ansættelse af et par løst definerede, personligt udpegede medarbejdere til ministeren.

Selv om alle de tre tilgange beskæftiger sig med begge sider af forholdet mellem politikere og embedsmænd, er det ministerens perspektiv, der er i centrum. Embedsmandens perspektiv er rigt repræsenteret i artikler og interviews om administrative emner, men her er det som regel rollen, der taler om systemets problemer, jf. betænkningstraditionens tilgang ovenfor, og ikke embedsmandens oplevede problemer i udførelsen af rollen, der kommer til udtryk. En undtagelse er artiklen „den skjulte disciplinering“ forfattet af en gruppe anonyme embeds-

mænd i 1981. Her beskrives en række oplevede problemer i sammenstødet mellem person og embedsmandsrolle, herunder de mekanismer, som bidrager til at eliminere de med rollen uforenelige erfaringer fra livet uden for administrationen. Lignende oplevelser er beskrevet i skønlitteratur og erindringer, men det ligger i sagens natur, at aktive embedsmænd kun sjældent giver åbent udtryk for denne type erfaringer.

På denne baggrund er det ikke overraskende, at en af de få systematiske bearbejdnings af fænomenet ministerbetjening set i embedsmandens perspektiv skal findes i en betænkning om „Fagligt etiske principper“ udarbejdet af en gruppe under Dansk Jurist- og Økonomforbund (DJØF, 1993). Her er opdragsgiveren embedsmændenes fagforening, og tilgangen er den juridiske analyse. Betænkningen baserer sig på høringer med embedsmandspaneler, men disse høringer tjener primært til problemløsning og -illustration og præger ikke betænkningens overvejende juridiske ræsonnement. Betænkningen koncentrerer sig om embedsmandsrollens indre konflikter knyttet til modstridende krav samt ydre konflikter mellem den traditionelle rolle og forandringer i det politisk-administrative system. Kort fortalt konkluderer betænkningen, at fagligt-etiske principper for embedsmænd - understøttet af lovændringer, uddannelsesinitiativer mv. - kan bidrage til at vejlede embedsmænd (og politikere) om det legitime indhold i rollen samt de grænser, som må sættes for glidninger i rollens karakter. Substantielt trækker betænkningen grænser ved embedsmænds rene partipolitiske rådgivning og selvstændige udøvelse af politiske funktioner uden „rygdækning“. Samtidig opstilles målsætninger og principper for embedsmandens almindelige funktioner

samt reaktionsformer i tilfælde af modsigelsesfyldte krav til rollen (loyalitet vs. lovmæssighed mv.). I stedet for at opstille nye organisatoriske modeller som svar på forandringer i forvaltningen og det omgivende samfund (jf. DJØF, 1993: 89ff), reagerer betænkningen med etiske grænser på de pragmatiske tilpasninger, som har kendetegnet embedsmandsrollen de seneste årtier.

De beskrevne tilgange har igennem de seneste årtier bidraget til at diagnosticere visse problemer i tilknytning til ministerbetjeningen i dansk forvaltning. Det er således en veletableret kendsgerning, at der i Danmark - som i de fleste andre højtudviklede lande - er behov for mekanismer til aflastning af ministeren som forvaltningschef. Det synes også almindeligt antaget, at der i dansk forvaltning gennem organisatorisk tilpasning og pragmatisk adfærd indtil videre er fundet funktionsduelige - om end ikke definitive - løsninger på dette problem. Det er tillige en veletableret kendsgerning, at det politisk-administrative system i Danmark yder meget lidt støtte til de politiske - især partipolitiske - sider af ministerrollen, og at vi på dette punkt adskiller os ganske kraftigt fra de fleste politisk-administrative systemer i den vestlige verden. På dette punkt synes der både på Slots- holmen og i offentligheden generelt at være delte meninger om vejen frem, og debatten synes ofte at støde på en udbredt skepsis over for synlig forandring. De nyere eksempler på åbent at bryde med traditionen, mest tydeligt ved Nyrup-regeringens tiltræden i 1993, har fået en ublid medfart i offentligheden, mens man løbende - både før og efter - har accepteret en række diskrete tiltag i samme retning. Mens meget således tyder på et indre pres for pragmatisk fornyelse, er betingelserne for en principiel reformdebat

næppe til stede. Det følgende vil søge at opklare, om en bedre forståelse af ministerbetjening som en integreret del af den politisk-administrative hverdag også kan bidrage til at kaste nyt lys over spørgsmålet om reform.

En samfundsteoretisk ramme

De organisationsfunktionelle og antropologiske tilgange yder på hver deres måde væsentlige bidrag til en forståelse af fænomenet ministerbetjening. Trods de substantielle indsigter synes der metodisk at være behov for at indsætte fænomenet i en begrebsramme, der både tager hensyn til systemets funktionelle behov og forsøger at forstå livsbetingelserne for de involverede aktører. Formålet skulle være at opnå en sammenhængende indsigt i fænomenet ministerbetjening som en normal og nødvendig del af hverdagen i det politisk-administrative system. En sådan forståelse kan måske bidrage til at forstå baggrunden for skandaler og andre lejlighedsvis indblik i forvaltningens hverdag samt give et bedre fundament for vurdering af realiserbare reformforslag. Rammerne for denne artikel tillader ikke en omfattende metateoretisk diskussion, og formålet med artiklen er da også kun at vise, hvordan en samfundsteoretisk indramning *kunne* bidrage til at give en bedre forståelse af fænomenet ministerbetjening. Et afgørende krav til en i denne sammenhæng anvendelig analyseramme er, at den metodisk er i stand til at inkludere både et systemfunktionelt og et antropologisk perspektiv, så indsigterne i den hidtidige debat kan integreres konstruktivt i det videre arbejde.

Hermed ledes interessen i retning af den tyske sociolog og filosof Jürgen Habermas, som med sin omfattende teori om „kommunikativ handlen“ metodisk søger

at integrere systemteoretisk funktionalisme med et forstående deltagerperspektiv. Habermas' teori om kommunikativ handlen, som den er formuleret i hovedværket med samme titel fra 1981 (Habermas, 1981) er løbende udsat for en kritisk bearbejdning, og teorien indeholder i sit sprogfilosofiske og udviklingsteoretiske fundament en lang række uafklarede elementer. Dertil kommer, at Habermas - på trods af en række rets- og demokratiteoretiske tilføjelser i nyere værker (Habermas, 1992) - endnu mangler et tilstrækkeligt præcisionsniveau i analysen af det politisk-administrative system. Når Habermas alligevel ikke er til at komme uden om i denne sammenhæng, er det fordi teorien repræsenterer et usædvanligt gennemtænkt forsøg på at integrere handlings- og samfundsteori med en teoretisk funderet rationalitetsstandard, der kan danne udgangspunkt for kritisk vurdering af specifikke institutionelle forhold. Samtidig er en af fordelene ved Habermas' metodiske fundament, at det er åbent for integration af teorier på mesoniveau og for udvikling af empirisk faisificerbare hypoteser om de specifikke forhold i for eksempel det politisk-administrative system. Som en konsekvens vil den følgende analyse forholde sig relativt frit til Habermas' konkrete udsagn om det politisk-administrative system og søge at udbygge begrebsrammen med mere specifikke teorier og hypoteser.³

Teorien om kommunikativ handlen søger gennem teoriehistoriske, sociologiske og sprogfilosofiske argumenter at sandsynliggøre, at den kommunikative handlen - en forståelsesorienteret form for handlingskoordinering - er antropologisk fundamental og bærer af den kommunikative fornuft, som udgør en kritisk standard for vurdering af historisk-specifikke samfundsinstitutioner. De sociale aktører

handler på baggrund af en kompleks livsverden af handlingsbetingende antagelser og socio-kulturel indforståethed, som unddrager sig de handlendes samlede overblik. I den forståelsesorienterede handlen kan de handlende imidlertid udnytte det i sproget iboende rationalitetspotentiale til at problematisere elementer af denne indforståethed: sandheden af de kognitive antagelser om fysiske og sociale forhold, rigtigheden af de sociale normer og oprigtigheden af den subjektive udlægning af værdier og behov. I det daglige ligger livsverdenens antagelser til grund for den sociale handlingskoordinering, men sprogets iboende gyldighedskrav åbner for problematisering i rationelle diskurser, (Habermas, 1992: 37ff).

Livsverden er kernen i Habermas' samfundsbegreb, idet det er her samfundets kulturelle identitet, sociale institutioner og personlighedsstrukturer reproduceres gennem kommunikativ handlen. Det er livsverdenens rationalisering, der frisætter den kommunikative rationalitet og muliggør kritisk bearbejdning og reflektiv tilegnelse af kulturelle overleveringer, sociale normer og indøvede livsformer. Samtidig indebærer denne rationalisering udviklingen af den moderne ret, som gør det muligt at udskille funktionelle subsystemer (økonomi og statsforvaltning), hvor handlinger koordineres bag ryggen på aktørerne over styringsmedierne „penge“ og „magt“. Således overtager markedsmekanismer og bureaukratiske organisationsformer baseret på strategisk handlen store dele af den daglige handlingskoordinering, som dermed løsrives fra ressourcekrævende forståelsesprocesser og antager former, der ikke er gennemskuelige for de handlende. Disse funktionelt integrerede subsystemer forbliver forankret i livsverdenen gennem

privat- og offentligretlige institutioner og er afhængige af social og politisk legitimitet, som kun kan frembringes gennem kommunikative processer i livsverdenen. I livsverdenens muligheder for inddæmning og prægende påvirkning af systemerne på den ene side og i systemernes tendens til at gribe ind i livsverdenens symbolske reproduktion (social integration, socialisation og kulturel reproduktion) på den anden side ligger det moderne samfunds dilemmaer, som med teorien om kommunikativ handlen ikke alene kan diagnosticeres empirisk, men også kritisk vurderes ud fra en kommunikativ fornuftsstandard og de deraf afledte demokrati- og retsbegreber.

Det politisk-administrative system kan i tilknytning til Habermas' teori ses som et dobbelt kredsløb. Det ene kredsløb omfatter forvaltningssystemet i bred forstand, inklusive regering og en omgivende gråzone af semi-autonome organisationer, som indgår i det implementerende netværk. Det andet kredsløb omfatter det demokratiske system med institutionaliserede menings- og viljesdannelsesprocesser, valg- og afstemningsregler, beslutningsprocedurer mv. og den omgivende gråzone af inputorienterede organisationer (meningsdannere). I den ydre periferi finder man livsverdenen, hvor private erfaringer med det politisk-administrative system gennem medier og politiske organisationer overføres til offentlige meningsdannelsesprocesser. Livsverdenens privatsfære er knyttet til indøvede livsformer og nære personrelationer, mens den offentlige sfære er at forstå som en abstraherende kommunikationsstruktur, der i det moderne mediasamfund er frigjort fra grænser i tid og rum. Offentlighedssfæren har sin infrastruktur i civilsamfundets institutioner (partier, bevægelser), men rækker som forum for den

demokratiske meningsdannelse videre i mediasamfundets mange forgreninger. Livsverdenens prægning af det politisk-administrative system foregår traditionelt gennem de institutionaliserede parlamentariske procedurer, men i takt med disses svækkelse finder systemet nye veje til at skaffe legitimitet gennem brugerindflydelse, korporativ repræsentation og udifferentieret masseloyalitet frembragt gennem strategisk bearbejdning af offentligheden med opinionsteknikker og politisk markedsføring. Spørgsmålet om det demokratiske-normative indhold i disse former for legitimation må vurderes empirisk med afsæt i den kommunikative fornuft som standard for demokratiske meningsdannelsesprocesser.

De aspekter af teorien om den kommunikative handlen, som har primær interesse i denne sammenhæng, er først og fremmest det metodiske dobbeltperspektiv, som med afsæt i samfundets faktiske dobbeltstruktur opererer med dels et deltagerperspektiv, dels en funktionalistisk analyse af de for aktørerne ikke-gennemskuelige samfundsmæssige koordinationsprocesser. Samtidig er analysen udstyret med redskaber til at forstå sammenstød mellem flere sociale „logikker“ og angive standarder for at vurdere de politiske og administrative institutioner i både et reproduktionsfunktionelt og et demokratisk-normativt lys. Når det er sagt, må det samtidig erkendes, at Habermas - trods omfattende analyser af det politisk-administrative system i et retsstats- og demokratiperspektiv (Habermas, 1992) - ikke selv bidrager væsentligt til substantielle analyser af statsforvaltningen. I det følgende vil Habermas' metodiske og metateoretiske udgangspunkt derfor blive anvendt med fri hånd til at præcisere en teoretisk baseret forståelse af begrebet ministerbetjening.

Politik og administration i samfundsteoretisk belysning

Med udgangspunkt i dette kortfattede resumé af Habermas' teori synes det rimeligt at antage, at teorien er i stand til metodisk at rumme substansen og perspektivet i de to tidligere omtalte tilgange til studiet af ministerbetjening som fænomen: den organisationsfunktionelle og antropologiske. Set i systemperspektivet er opretholdelsen af det politisk-administrative system og dets grænser i forhold til de tilstødende systemer båret af en logik, der kan sammenfattes som policy-management, dvs. en løbende justering og implementering af policies samt indsamling af feedback-signaler om effektivitets- eller legitimitetsproblemer, der indikerer behov for nye justeringer. Disse policy-management-aktiviteter, som indbefatter løbende relationer til Folketinget, EU-kommissionen og en række interessenter i periferien af det politisk-administrative system, forløber rutinemæssigt og afbrydes kun, når effektivitets- eller legitimitetskriser tematiseres som politiske spørgsmål i offentligheden. Det administrative subsystem er i denne optik spændt inde mellem på den ene side det økonomiske systems styrings- og effektivitetskrav og på den anden side det politiske systems legitimitetskrav og indholdsmæssige prægninger. Set i et funktionelt perspektiv er det tilstrækkeligt at sikre stabil og effektiv policy-management, der ikke udløser egentlige legitimitetskriser. I et demokratisk-normativt perspektiv er det afgørende, *hvordan* disse krav indløses og i hvor høj grad systemet er åbent for at reflektere livsverdenens normative orienteringer, som de formes i offentlig debat og kanaliseres gennem parlamentariske institutioner og andre kanaler.

Udvekslinger mellem det i vid udstrækning selvregulerende policy-management-system og livsverdenen foregår i systemperspektiv - dels finansielt gennem skatteopkrævning og udbetaling af allehånde tilskud og sociale ydelser, dels i form af rekruttering af aktører med kvalifikationer, der gør det muligt at udfylde systemets roller som politikere og embedsmænd. Denne udveksling med livsverdenen er i systemperspektivet fuldt institutionaliseret gennem skattesystem, rekrutterings- og karrieresystemer samt parlamentariske-demokratiske procedurer, der dels leverer legitimitet til systemets handlinger (jf. ovenfor), dels fungerer som rekrutterings- og karrieresystem for den politiske elite. I denne institutionalisering er aktørernes roller som „embedsmand“ og „minister“ fastlagt ud fra forfatnings- og forvaltningsretlige regler og politisk-administrative traditioner. En række velkendte udviklingstræk i det politisk-administrative system og i det omgivende samfund har i efterkrigstiden bidraget til at ændre de systemfunktionelle krav til disse roller. Disse udviklingstræk, som er blevet standardrepertoire i betænkningstraditionen, omfatter blandt andet kompleksitetsstigning i samfundsomgivelser og forvaltningsorganisation, mediesamfundets krav til hurtig reaktion, konkurrencedemokratiets krav til politisk profilering, ændringer i forholdet mellem parlament og forvaltning (enkeltsager, rammelove, stående udvalg) samt internationalisering og decentralisering. For rollerne som minister og embedsmand betyder det justeringer i rollernes indhold og grænser samt i et rekrutteringsperspektiv, at der stilles nye krav til kvalifikationer og personlige erfaringer.

Den samme udveksling tager sig noget anderledes ud set i et livsverdensperspektiv. Her træder aktørerne ind i det

politisk-administrative system med personlige erfaringer og livshistorier, der kun delvist neutraliseres af systemkonforme roller og hierarkiske beslutningssystemer. Webers bureaukratiske idealtipe bygger på embedsmandsrollen som systemets abstraktion fra personen, men dette forhindrer ikke, at aktørerne i livsverdensperspektivet har behov for at forene rollens krav med indøvede livsformer og individuelle livshistorier. Også ministeren må tage højde for de ændrede betingelser i politikerkarrieren og vurdere sammenhængen til en livshistorisk kontinuitet og et sæt politiske idealer. Ministeren forbliver i dette perspektiv dels forpligtet på offentlighedens krav om kompetence, integritet og begrundede politiske budskaber, men må samtidig tage højde for opløsning i traditionelle livsformer og partiloyaliteter. Dette forudsætter en aktiv profilering og iscenesættelse, som skaber nye politiske identiteter og loyaliteter gennem politisk kommunikation og strategisk-manipulerende holdningsbearbejdning. Mens det sidste måske kan række til at sikre det løbende behov for politisk tillid, viser de mange eksempler på civil modvilje og overraskende vælgerreaktioner, at borgerne i vigtige spørgsmål stiller høje krav til den politiske kommunikation.

Ministerrollen

Set i dette perspektiv er ministerrollen splittet mellem flere hensyn. På den ene side er ministeren forvaltningschef i et system, der opererer efter interne logikker med det overordnede hensyn at udøve stabil, uforstyrret policy-management, herunder initiering, formulering, vedtagelse og implementering af de nødvendige policy-justeringer. Det afgørende succeskriterium for denne virksomhed er

fraværet af politiske problemer med rod i manglende effektivitet eller manglende legitimitet af forvaltningens policy-management. Heri består forvaltningschefens/ministerens og embedsværkets grundlæggende skæbnefællesskab og principielle solidaritet.

På den anden side er ministeren politiker med en række karrierehensyn, der kun delvist varetages af rollen som forvaltningschef og hensynet til effektiv og legitim policy-management. Hvor forstyrrelser forårsaget af policy-management problemer kan have negative - ofte altødelæggende - konsekvenser for karrieren som politiker, er problemfri policy-management kun at betragte som en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig forudsætning for politikerkarrieren. Det er sandsynligt, at de fleste ministre har et ønske om at anvende rollen som forvaltningschef som base for profilering, herunder præsentation af resultater, der positivt bidrager til at styrke politikerkarrieren. Når dette aspekt ikke er medtaget under rollen som forvaltningschef skyldes det dels, at en række ministerområder er vanskelige at udnytte i en positiv profilering, dels at frygten for negative påvirkninger ofte overskygger håbet om positive bidrag fra rollen som forvaltningschef til rollen som politiker. Den moderne offentlighedsstruktur, herunder mediernes fokus på skandaler og personer samt det saglige policy-indholds kompleksitet og folkelige utilgængelighed, gør det rimeligt at antage, at ministerens profilering og karriere som politiker ofte er bedst tjent med en løs - eller asymmetrisk - kobling til rollen som forvaltningschef.

Analytisk er det formålstjeneligt at behandle styringen af ministerens politikerkarriere som en særlig - fra forvaltningschefrollen adskilt - aktivitet, der følger andre logikker og forudsætter anderledes

støttefunktioner. Selv om forvaltningsområdet er i stand til at levere potentielt positive bidrag til politikerkarrieren, skal disse - for at kunne udnyttes positivt - lanceres og iscenesættes på en måde, som giver det maksimale udbytte og minimerer de potentielle risici, som ligger i at henvende offentlighedens opmærksomhed på en eller flere sider af den bagvedliggende administrative aktivitet. Dertil kommer, at policy-management og politisk kommunikation følger to vidt forskellige rationaliteter. Mens den systemteoretiske funktionalisme med god ret kan anvendes til at forstå systemets policy-management, er den politiske kommunikation i forhold til offentligheden grundlæggende forpligtet på den kommunikative rationalitets krav om indsigt, moralsk integritet og ærlighed. Moderne meningsmålings-, markedsførings- og medieteknikker bidrager i et vist omfang til at svække den kommunikative rationalitet i moderne politik, men hvis der er noget i den demokratiske bevidsthed, der synes intakt, så er det de høje krav til politikernes personlige kvaliteter. Dette betyder videre, at kravene til *image and career management* ikke alene omfatter pleje af det politiske bagland, medierne og den personlige profil (herunder talestil, kropssprog og påklædning), men også en helgærdning af privatsfæren mod moralsk-etiske problemer og sider af livsstilen (rygning, statussymboler), der kan komme i vejen for karrieren.

I forhold til det klassiske billede af den parlamentariske styringskæde synes det således rimeligt at se ministerens rolle i det politiske system i to vinkler: på den ene side som del af et delvist selvregulerende policy-management-system og på den anden side som del af et politisk-demokratisk system, der sætter betingelserne for politikerens karriere. Der er ikke

tale om en organisatorisk distinktion mellem regerings- og partiarbejde, men om forskellige rationaliteter, der går på tværs af institutionelle arenaer: Således er det en integreret del af et stabilt og effektivt policy-management-system, som undgår at fremkalde legitimitetskriser, at der tages hånd om en aktiv bearbejdning af medierne, af ministerens politiske bagland og af andre politisk relevante aktører. Med voksende hastighed og kompleksitet i mediesamfundet og det politiske spektrum tvinges forvaltningen til at overtage flere og flere af funktionerne knyttet hertil. Omvendt måles ministerens politiske præstationer i den demokratiske offentlighed med afsæt i den risikobetonede rolle som forvaltningschef og på basis af det politisk-administrative systems samlede præstationer.

I et demokratiperspektiv er ministeren det legitimerende bindeled mellem det parlamentarisk-demokratiske beslutningssystem og forvaltningssystemets policy-management og er som sådan uerstattelig. Ministerens rolle som legitimitets knudepunkt aflastes dog i nogen udstrækning af delegering af kompetence til lokale og uafhængige organer med egen legitimitet samt direkte indflydelseskana-ler for brugere, interesseorganisationer mv. Samtidig aflastes de komplicerede repræsentationsforpligtelser i det politiske-demokratiske system af strategisk kommunikation og konstruktion af nye politiske identiteter. Denne forandring signalerer ikke nødvendigvis forfald i det politiske demokrati, men snarere en nødvendig tilpasning til socio-kulturel differentiering og deraf følgende opløsning af politiske loyaliteter. I hvilket omfang der i den nye form for politisk kommunikation er tale om manipulation eller kommunikativ fornuft er principielt et empirisk spørgsmål.

Embedsmandsrollen

Embedsmanden har grundlæggende et skæbnefællesskab med ministeren, når det gælder hensynet til effektiv, legitim og stabil policy-management. Succeskriterierne for embedsværket er overordnet set sammenfaldende med ministerens - med visse kvalifikationer, som følger nedenfor. Når det gælder ministerens rolle som politiker kan embedsmanden også siges at have en aktie, som består i ønsket om en politisk stærk og succesfuld minister, der er i stand til at værne om systemets interesser og tilføre det de nødvendige politiske og finansielle ressourcer. Der er i hvert fald intet, som kan begrunde en principiel embedsmandsinteresse i det modsatte, men personkonflikter og dårlig kemi kan naturligvis i enkelte tilfælde få embedsmanden til diskret at ønske ministeren hen, hvor peberet gror. Trods de umiddelbare fælles interesser er det rimeligt at antage en perspektivforskel, idet embedsmanden formentlig er tilbøjelig til at se ministerens succes som forvaltningschef som kilden til ministerens succes som politiker, mens ministeren oplever rollen som forvaltningschef som en attråværdig, men forgængelig og risikobetonet platform i en politikerkarriere, der væsentligst udspiller sig i andre fora. Dette forhindrer naturligvis ikke et stærkt engagement, stort tidsforbrug og en ægte interesse i rollen som forvaltningschef, men det antyder den principielle distance, som ministeren må indtage til embedsværkets perspektiv.

Forlader man embedsmanden som abstraktion og ser nærmere på embedsmandens individuelle livshistorie og karriere må ovenstående kvalificeres yderligere. Embedsmanden lader sig ikke blot assimilere til forvaltningens organiserede autoritetssystem, men medbringer i sti-

gende grad en række konditioner fra privatsfæren (hensyn til dobbeltkarriere og børnepasning, moralsk-etiske grænser) og forudsættes at bidrage med karaktertræk og kvalifikationer, som kun kan skabes i den rationaliserede livsverdens uforstyrrede socialisations-, integrations- og kulturelle reproduktionsprocesser. Adskillelsen af embedsmandsrollen fra identiteten som samfundsborger og familiemenneske vanskeliggøres yderligere af den relative svækkelse af hierarkisk autoritet som reguleringsmiddel, der er fulgt med vækst, kompleksitet og delegering i den offentlige forvaltning. Det er embedsmændenes ansvar at inddrage interesseorganisationer og borgergrupper, at tolke hvor det politisk mulige ligger og at medvirke til identifikation af nye problemer og initiativer. Det er derfor svært at identificere sig med rollen som udskiftelig brik i det weberske autoritetssystem.

Selv om hensynet til effektiv, stabil og legitim policy-management umiddelbart er i embedsværkets interesse, bliver det i den enkelte embedsmands perspektiv afgørende, hvordan dette hensyn varetages. Embedsmanden er typisk bærer af faglige normer og standarder samt en sektorspecifik indsigt, som - i hvert fald på kort sigt - kan komme på tværs af det overordnede hensyn til stabilitet, effektivitet og legitimitet og sætte loyaliteten på en prøve. I tillæg hertil medbringer embedsmanden erfaringer fra privatsfæren, hvor han eller hun, som alle andre, oplever effekterne af den politisk-administrative logik, og fra offentlighedssfæren, hvor etisk-politiske holdninger til emner som naturbeskyttelse formes. Selv om disse erfaringer principielt er embedsmandsrollen uvedkommende, skal de forenes med arbejdslivets oplevelser til en sammenhængende identitet og livshistorie,

som kan danne grundlag for personlig stabilitet og professionel motivation. I takt med traditionsopløsning og åbning af større spillerum for den enkeltes valg af livsstil og personlige værdier bliver den personlige identitet potentielt stærkere bundet til selvvalgte værdier og livsprincipper, og det bliver potentielt sværere at underkaste sig fremmedbestemte normer.⁴

Den moderne embedsmand er altså sjældent den anonyme brik i det administrative hierarki, men forudsættes at anvende en række brede menneskelige egenskaber, herunder kreativitet, personlig integritet og politisk fornemmelse for at kunne varetage opgaver med udstrakte frihedsgrader og skønsbeføjelser. Dertil kommer, at offentligheden - som en naturlig konsekvens af embedsmandsrollens udvikling og som modtræk til det politisk-administrative systems uigennemskuelighed - er begyndt at interessere sig mere for embedsværkets rolle i beslutningsprocessen, herunder den indflydelse, som personlige egenskaber og karriereforløb har for systemets præstationer. I takt med offentlighedens interesse for mennesket bag masken bliver behovet for at rationalisere den professionelle adfærd med andre elementer i den personlige livshistorie større, og der bliver først og fremmest større personlig risiko forbundet med udøvelsen af rollen. Her tænkes ikke kun på de negative konsekvenser af egentlige fejl og forsømmelser eller af dårligt professionelt arbejde, men på (top)embedsmænds behov for image- og karrierepleje i en form, som kan minde om politikerens. Embedsmandens større synlighed i offentligheden er kun en side af et karrieresystem, som på relativt få år har set et skift fra anciennitetskriterier og andre trygge rammer til et udpræget konkurrencebaseret system, hvor individuelle

karrierestrategier får en voksende betydning for udøvelsen af embedet. I disse karrierestrategier indgår principielt, men i Danmark endnu i meget begrænset omfang, værdien af politiske loyaliteter, som kan fremkalde de mere spektakulære spring på karrierestigen.

Ministerbetjening - et sæt hypoteser

Med udgangspunkt i ovenstående beskrivelser af det politisk-administrative system og rollerne som minister og embedsmand bliver det muligt at opstille en forståelse af betingelserne for og kravene til ministerbetjening som en normal og nødvendig del af hverdagen i det politisk-administrative system. I tilknytning hertil formuleres en række hypoteser om forandringer i vilkårene for ministerbetjening i dansk forvaltning. Eftersom vi her har at gøre med emner, der involverer både empiriske og normative (demokratiske) præmisser, må disse hypoteser opfattes som begrundede påstande, der principielt er falsificerbare med både logiske, empiriske og normative argumenter.

Fænomenet ministerbetjening blev i indledningen defineret som forvaltningsaktiviteter, der i deres tilrettelæggelse og udførelse helt eller delvist er baseret på hensynet til ministerens opgavevaretagelse. Hensynet kan være formuleret eksplicit i form af en tjenstlig ordre eller en politisk henstilling, men det kan også være udtalt og indfortolket af aktørerne i deres handlinger. Det er her nødvendigt at tilføje, at andre aspekter end hensynet til ministerens opgavevaretagelse normalt vil indgå med vægt i tilrettelæggelse og udførelse af aktiviteter, der kan henføres under begrebet ministerbetjening. Omvendt giver det næppe mening at udstrække begrebet til at omfatte forvaltningsaktiviteter, der udtømmende er be-

stemt gennem rutinemæssig applikation af regler og forskrifter eller gennem faglige normer og hensynet til betjening af forvaltningens klienter/brugere. I en vis forstand er den korrekte/hensigtsmæssige udførelse af forvaltningens aktiviteter med til at sikre det samlede systems effektivitet og legitimitet, (og dermed ministerens opgavevaretagelse som forvaltningschef), men en sådan tolkning ville udvande begrebet til det meningsløse.

Indsættes denne definition af ministerbetjening i den samfundsteoretisk funderede analyseramme, som er beskrevet ovenfor, tegner der sig et billede af to ministerroller, der indeholder forskellige funktionelle krav og rationaliteter og dermed må antages at forudsætte forskelligartede støttefunktioner. Det bemærkes, at der i denne skelnen mellem forvaltningschefen og politikerens ikke er tale om ministerens vandring mellem to adskilte organisatoriske sfærer: forvaltningen og partiet. Der er derimod tale om to forskellige rationaliteter: hensynet til en effektiv og legitim policy-management på den ene side og hensynet til politiske ledelses- og karrierebetingelser på den anden side. De to rationaliteter er heller ikke sammenfaldende med den angelsaksiske distinktion mellem policy og politics, idet policy-management i den her definerede forstand må inddrage væsentlige elementer af politics for at realisere den løbende justering og implementering af policy. På helt tilsvarende måde forudsætter hensynet til politikerkarrieren stabilitet, effektivitet og legitimitet i policy-management-systemet, om end der er antaget en „asymmetrisk kobling“ mellem rollen som forvaltningschef og rollen som politiker ovenfor. Dette leder til formulering af den første hypotese:

1. Hypotese:

Ministeren har brug for en ministerbetjening, der dels minimerer effektivitets- og legitimitetsproblemer i de løbende aktiviteter knyttet til policy-management, dels understøtter ministeren i rollen som politiker.

Denne hypotese oversætter blot de vel-etablerede indsigter fra organisationsfunktionelle og antropologiske tilgange til en samfundsteoretisk analyseramme. Forvaltningsorganisationens opgave i ministerbetjeningen er for det første at levere præstationer, der løser funktionsproblemer i grænsefladen til andre handlingssystemer uden at skabe effektivitets- og legitimitetsproblemer. Denne ministerbetjening omfatter såvel den faglige som den taktiske rådgivning i forhold til regering, parlament og medier (jf. DJØF, 1993: 122), men strækker sig også ind i betjening af ministeren i en partipolitisk kontekst, når denne er direkte relateret til systemets policy og præstationer. Om den videregående ministerbetjening i forhold til rollen som politiker er en opgave for forvaltningsorganisationen drøftes i et senere afsnit. Her er det tilstrækkeligt at konstatere, at ministeren også har et betjeningsbehov i relation til denne rolle.

2. Hypotese:

Ministeren må i stigende grad prioritere rollen som politiker over rollen som forvaltningschef i den daglige opmærksomhedsstruktur og tidsanvendelse samt i konfliktsituationer.

Denne hypotese er begrundet i forestillingen om ministerens fundamentale forpligtelse på den kommunikative rationalitet, herunder forpligtelserne til at udvise indsigt, moralsk integritet og sandfærdighed. Ministerens instrumentelle færdig-

heder knyttet til præstationer inden for policy-management indgår naturligvis i bedømmelsesgrundlaget, men er grundlæggende sikret gennem forvaltningsorganisationens opgavevaretagelse. Dertil kommer - som tidligere beskrevet - den asymmetriske kobling mellem rollerne som politiker og forvaltningschef, hvor effektivitets- eller legitimitetsproblemer i policy-management bidrager negativt til politikerrollen, mens god og stabil policy-management kun er en nødvendig - ikke en tilstrækkelig - betingelse for politisk succes. Når det overhovedet bliver muligt at nedprioritere forvaltningschefrollen, skyldes det den vedvarende aflastning af ministeren i rollen som forvaltningschef, der løbende er gennemført og principielt begrundet i betænkningslitteraturen de seneste årtier. Samtidig har de antropologiske bidrag henvist til de moderne mediers og konkurrencedemokratiets øgede krav til politikerrollen, hvilket yderligere underbygger hypotesen. Hvorvidt der faktisk kan findes empirisk belæg for en sådan hypotese er naturligvis et åbent spørgsmål.

3. Hypotese:

Med vægtforskydningen fra rollen som forvaltningschef til rollen som politiker reduceres ministerens oplevelse af indsigt i og medansvar for forvaltningens mangecarterede aktiviteter.

Kombinationen af en asymmetrisk kobling mellem de to ministerroller og et øget fokus på især topembedsmænds personlige bidrag til succes eller fiasko (i visse tilfælde formaliseret gennem performance-kontrakter), gør det rimeligt at antage en objektiv afkobling mellem minister og embedsværk og en deraf følgende subjektiv følelse af distance hos ministeren. Dette indebærer ikke nødvendigvis, at mi-

nisteren er mindre engageret eller udadtil løber fra sit ansvar, men at motivationen for at tage ansvar for problemerne i stigende grad er afhængig af en principiel forpligtelse på klassiske dyder i det politiske system (jf. Nielson, 1991: 28). Disse dyder undermineres generelt af såvel ministerens som embedsværkets karrierebetingelser.

4. Hypotese:

Med tiltagende erosion af ministerens rolle i forvaltningens hverdag og af det administrative hierarkis virkemåde forskydes vægten fra embedsstandens klassiske dyder (loyalitet, legalitet) til strategiske overvejelser koncentreret om institutionel ekspansion og personlig karriere. Sammenholdt med den 3. hypotese øges risikoen for målkonflikter i forhold til ministeren.

Mens fænomener, der kan henføres til denne hypotese, er udførligt beskrevet i litteraturen om public choice og bureaucratic politics, er det i denne sammenhæng væsentligt ikke blot at afskrive denne tendens som forfald i embedsværkets klassiske dyder. Der er i dag krav til embedsmanden om at være direktør med selvstændigt ansvar og initiativ, og med et karriere- (og aflønnings-?) perspektiv, der knytter sig til profil og præstationer frem for loyalitet og langmodighed (Lundquist, 1993). Såfremt det - i den samfundsteoretisk baserede optik - antages, at effektiv policy-management indirekte bidrager til at sikre ministerbetjeningen gennem en aflastning af ministeren fra det løbende sagspres, står det klart, at embedsmandsrollens forandring i en vis forstand er et teknisk spørgsmål, når bare systemets legitimitet overordnet er sikret. Det er derfor ikke i den daglige funktion, at den forandrede embedsmandsrolle udgør et problem, men i tilfælde af effektivitets- og legitimitets-

kriser, som sætter ansvarsspørgsmålet på spidsen. Udskillelse af en række driftsopgaver mv. i aktieselskaber og andre organisationsformer på afstand af ministerens ansvarsområde kan ses som forsøg på at løse dette problem, men forstærker det blot i det omfang, ministeren/regeringen/parlamentet ikke accepterer embedsmandens suveræne kompetence, eller offentligheden ikke accepterer, at ministeren er uden ansvar. Dette problem kan derfor ikke blot løses som et teknisk spørgsmål, men er grundlæggende et politisk spørgsmål om valget mellem demokratisk forpligtede og demokratisk afkoblede, teknokratiske styreformer.

5. Hypotese:

Med kompleksitetsstigning, ansvarsdelegering og øget professionalisering bliver ministeren som aktør i de daglige forvaltningsaktiviteter mindre synlig. Der sker imidlertid samtidig - med den offentlige sektors ekspansion - en udvidelse af det område af offentlige aktiviteter, som potentielt kan dukke op i den moderne medieoffentlighed med negativ effekt for ministerens politiske karriere. Dermed øges den potentielle konflikt mellem faglige normer, juridiske standarder og ministerens interesser.

Det distante forhold mellem minister og embedsværk forstærkes, idet den typiske embedsmands oplevelse af ministeren og det politiske system er mere baseret på personlige erfaringer fra privat- og offentlighedssfæren end på erfaringer i rollen som embedsmand. Betænkningstraditionens arvtagere har igennem 1980'erne og 1990'erne set disse problemer og søgt at modvirke dem gennem reintegration af styrelser og institutioner i ministerbetjeningen: enhedsmodeller og koncernledelse med cirkulation af personalet gennem turnusordninger, opbygning af fælles selvforståelse (design, information,

imagepleje) samt fysisk og teknologisk integration. I disse pragmatiske tilpasninger af forvaltningsorganisationen - som foregår ujævnt og uden principiel rygdækning i betænkninger mv. - transformeres den principielle og organisatorisk understøttede modsætning mellem embedsmandens og politikerens roller i den klassiske forvaltningsmodel i intraorganisatoriske modsætninger og personlige rollekonflikter, som kræver afvejning af faglige, juridiske og politiske kriterier. Denne udvikling kan synes nødvendig i et systemfunktionelt perspektiv, men fremkalder en række etiske og operationelle problemer, som er anledningen til DJØF-betænkningens professionssolidariske vejledning og støtte til den enkelte embedsmand. Hvor langt den individuelle embedsmands medvirken i de senere års skandaler kan tolkes som udslag af systematiske målkonflikters transformation til individuelle rollekonflikter, må her være et åbent spørgsmål.⁵

6. Hypotese:

Med behovet for at integrere politisk-taktiske overvejelser, mediestrategier mv. i embedsværkets opgaveløsning stilles der nye krav til kvalifikationer og personlige erfaringer. Dette står i nogen grad i kontrast til et rekrutterings- og karrieresystem, som bygger på fuld tilpasning til embedsmandsrollen og principielt livsvarig tilknytning til embedsværket.

Det er sandsynligt, at gradvis opløsning af tjenestemandssystemet, indførelse af turnusordninger og nye træk i forvaltningskulturen har bidraget til at øge bredden af kvalifikationer og erfaringer i embedsværket. Tilbage står, at karrieresystemerne gennemgående fortsat er relativt lukkede, og at der - i forhold til en række vestlige lande - eksisterer væsentlige barrierer for karrieremæssige skift

mellem for eksempel politik, administration, medier, forskning og private organisationer/virksomheder. Rekrutterings- og karriereproblemet forstærkes af de tidligere omtalte bindinger, som privatsfæren i stigende grad lægger på den karriermæssige fleksibilitet. Om problemet har et sådant omfang, at det udgør et kvalitets- og funktionsproblem for forvaltningen må forblive et åbent spørgsmål. Problemet gælder i øvrigt også for rekrutteringen af politikere, som er hæmmet af karrierepolitikernes ringe udsigter til på et tidspunkt at kunne forlade politik på en passende måde.

7. Hypotese:

Ministeren må i stigende grad koncentrere opmærksomheden omkring rollen som politiker, men finder meget begrænset støtte i det politisk-administrative system.

Med øget distance og risiko for målkonflikt bliver ministerbetjeningen svagere funderet i det traditionelle autoritetssystem og mere afhængig af den enkelte embedsmands valg mellem konfligerende normer, herunder en udvidet loyalitet over for ministeren som forvaltningschef og politiker. Den udvidede loyalitet organiseres delvist i stabsfunktioner (ministersekretariater, sektorpolitiske sekretariater osv.) og får dermed en legitim plads i systemet. Disse funktioner er over en længere periode blevet styrket, selv om de specifikke former varierer, og der ses ganske store udsving i bemanningen som konsekvens af de enkelte ministres forskelligartede behov.

Meget tyder dog på, at en række af disse stabsfunktioner mv. primært varetager opgaver knyttet til en udvidet forvaltningschefrolle, og kun i begrænset omfang kan udfylde ministerens behov i rollen som politiker. I visse tilfælde

udskilles medarbejdere, der har evnen og viljen til at gå længere end gennemsnittet, men disse medarbejdere risikerer tilsvarende at brænde broer bag sig, og det synes som helhed uholdbart at basere ministerbetjeningen på individuelle normbrud. I andre tilfælde trækkes på partiapparater, uformelle diskussionsgrupper og professionel medierådgivning, men hermed risikerer ministeren at komme yderligere på afstand af - og i konflikt med - embedsværket. Der synes således behov for en konstruktion, der giver ministeren adgang til en legitim støtte, der er objektivt forbundet med ministerens perspektiv som karrierepolitiker. Dette fører over i en diskussion af såkaldt politiske embedsmænd i dansk forvaltning.

Politiske embedsmænd i komparativt perspektiv

For at illustrere, hvor en samfunds-teoretisk ramme ikke alene kan bidrage til forståelsen af ministerbetjening som en del af forvaltningens hverdag, men også belyse præskriptive elementer i betænkningstraditionen og den antropologiske tilgang, diskuteres i det følgende spørgsmålet om politiske embedsmænd, som inspireret af udenlandske erfaringer har vakt skeptisk interesse blandt danske embedsmænd og politikere. Det er gennemgående ganske uklart, hvad der menes med politiske embedsmænd, og den manglende kodificering af rolle og funktioner kan vel tænkes at have medvirket til at vanskeliggøre de hidtil få eksperimenter i denne retning. Man har typisk i debatten hæftet sig ved udenlandske erfaringer lige fra det amerikanske spoils system over det franske kabinetssystem til moderate britiske, tyske og nordiske eksempler på politisk rekrutterede embedsmænd. Som det følgende skal vise,

er der i en samfundsteoretisk baseret optik grund til at afdramisere forskellene på danske og udenlandske systemer.

Spørgsmålet om politiske embedsmænd må i den opstillede analyseramme dels vurderes som et reproduktionsfunktionelt spørgsmål, dels som et spørgsmål om kanaler for demokratisk indflydelse på den løbende policy-management. Hvis man starter med det amerikanske spoils system vil man hurtigt konstatere, at dette system med sine 3.000 officielle politiske udnævnelser og et udefineret antal supplerende stabsfunktioner bemanded efter politiske kriterier står i stærk kontrast til det danske system. Det amerikanske system er imidlertid også velegnet til at vise, at den danske debat om politiske embedsmænd ofte overser de konkrete funktioner, som de politiske udnævnelser tjener - funktioner, som også må varetages i det danske politisk-administrative system.

Der bør skelnes mellem præsidenten, som i høj grad har en politikerkarriere at pleje, og så medlemmerne af præsidentens kabinet (Cabinet Secretaries), som kan være tidligere politikere, erhvervsfolk, professorer og lignende, der nok har en politisk og/eller faglig karriere at pleje, men som ikke direkte og personligt er på valg i deres embede. Præsidenten har som konsekvens af de store opgaver som politiker på genvalg hvert fjerde år og som chef for administrationen et omfattende personale i Det Hvide Hus, som fra top til bund er udpeget på baggrund af personlige og politiske kriterier. Størstedelen af personalet udfører opgaver relateret til policy-management samt rent logistiske funktioner, men hensynet til præsidentens karriere som politiker indgår som et integreret element i støttefunktionerne. Det er for eksempel ikke ualmindeligt at betjene sig af egne menings-

målinger som grundlag for større policy-beslutninger, og taleskrivere og såkaldte spin doctors sørger for, at præsidentens budskab bliver opfattet korrekt af medierne. Uden for Det Hvide Hus er de politiske udnævnte på mange måder fjernt fra præsidenten. De indgår i politisk-administrative ledelsesfunktioner, hvor de i vid udstrækning kan sammenlignes med departementschefer, afdelingschefer og direktører i danske departementer, styrelser og institutioner. Når de er politisk udnævnte er det formelt for at sikre, at præsidentens politik slår igennem i bureaukratiet, men reelt kunne mange af de politiske udnævnte - havde de befundet sig i ethvert andet system end det amerikanske - lige så godt have været politisk neutrale. Selv om visse poster besættes som tak for politisk loyalitet og finansiel støtte under valgkampen, er de fleste political appointees velrespekterede, højt kvalificerede profiler, som med den politiske udnævnelse får en selvstændig legitimitet og platform, men som samtidig indgår i et hierarkisk autoritetssystem.

Den samfundsteoretiske analyseramme fremtvinger en ændring af perspektivet fra at se det amerikanske spoils system igennem rubrikken politiske embedsmænd til at se det som et særligt rekrutterings- og karrieresystem, der adskiller sig fra det danske. De politiske udnævnte rekrutteres typisk fra et miljø af tænketanke, universiteter, medier, private organisationer og virksomheder, hvorfra de cirkulerer ind og ud af administrationen alt efter partiets aktuelle position. De systematiske forskelle mellem det demokratiske og det republikanske parti er i mange henseender til at overse, og mange ville kunne finde - og har ind imellem fundet - plads på begge sider af det begrænsede politiske spektrum. Det amerikanske spoils system fremstilles ofte som et gennempoli-

tiseret (i dansk sammenhæng: usagligt) system af gensidige vennetjenester, men må i denne sammenhæng ses som et effektivt rekrutterings-, mobilitets- og karrieresystem, der sikrer løbende udskiftning på ledende poster og optagelse af kvalifikationer og erfaringer fra det civile samfund i det politisk-administrative system.

Dette er ikke stedet for en ideologisk debat om fordele og ulemper ved det amerikanske system, som er resultatet af særlige historisk-institutionelle udviklings-træk. Snarere er det relevant at bruge sammenligningen til at se på eventuelle funktionelle fordele og demokratiske kvaliteter, der kan inspirere udviklingen af det politisk-administrative system i Danmark. En sådan vinkel støder hurtigt på den begrænsede institutionelle spændvidde i et lille land som Danmark, der gør det meget vanskeligt at lade politisk-administrative ledere cirkulere ind og ud af relevante poster i politik og administration, på universiteter, i tænketanke og private organisationer. Samtidig er den danske partistruktur og det danske valg-system en klar hindring for kombinationen af karriere og livslange partiloyaliteter, idet kun et enkelt parti råder over et institutionelt netværk, der gør en karriere som partiembedsmand mulig. Mens de politisk-institutionelle forhold således gør det umuligt at overføre træk af det amerikanske system til det danske, kan der i det amerikanske system hentes inspiration i den høje grad af mobilitet og den brede erfaringsbaggrund, herunder politiske, administrative, forsknings- og erhvervs-mæssige færdigheder, som hentes ind i det politisk-administrative system gennem politisk rekruttering.

Et andet interessant træk i det amerikanske system er den omfattende stab, som omgiver præsidenten. På dette punkt er det dog mere nærliggende at se på det

franske system, som trods sin præsidentielle karakter har parlamentarisk ansvarlige ministre med funktioner svarende til de danske. Franske ministre omgiver sig med personligt-politisk rekrutterede kabinetter, som - i lighed med præsidentens stab i USA - dækker både policy-management -funktioner og opgaver i relation til ministerens rolle som politiker. Kabinetterne henter overvejende deres medarbejdere blandt administrationens embedsmænd. Denne rekruttering er således ikke afhængig af et omfattende netværk af leveringsdygtige tænketanke, men trækker på administrationens egne ressourcer. Til gengæld er det politiske spektrum - trods flere partier - så bipolar, at det ikke afskærer embedsmænd fra at tage chancen og - ofte efter ganske pragmatiske overvejelser - bekende politisk kulør. Der er forskel på graden af politisering blandt kabinetsmedlemmerne, og flere er ansat i rene embedsmandsfunktioner, men for de ledende kabinetsmedlemmer er der både tale om støtte til ministeren som forvaltningschef og til ministeren som politiker. Eftersom kabinettet kommer og går med ministeren, er det principielt bundet til regeringens politik, men samtidig har flertallet af kabinetsmedlemmerne et karrieremæssigt sikkerhedsnet som medlemmer af embedsmandskorpset.

Både det amerikanske og det franske system betoner således ministerens/præsidentens mulighed for at præge administrationen gennem politisk udnævnte medarbejdere, hvilket er i tråd med de valgteknisk betingede klare skift i regeringskulør og parlamentarisk flertal. Dette synes umiddelbart at stå i skarp kontrast til det danske systems brogede parlamentariske situationer og regeringspolitiske konvergens mod midten. Men såvel det amerikanske som det franske system har stærke elementer af harmoni-

sering og kontinuitet, der mindsker risikoen for ukontrollerbare udsving. I Frankrig sker rekruttering til ledende politisk-administrative poster i vid udstrækning fra et begrænset miljø, der gennem en stærk socialisation på eliteskoler har fået harmoniseret livssyn og politisk-administrative færdigheder. I USA udgør det professionelle miljø af tænketanke, universiteter, organisationer, politik og administration, hvorfra de politisk udnævnte rekrutteres, en harmoniserende faktor, der - blandt andet på det udenrigspolitiske område - sikrer en vis grundlæggende konsensus om de store linjer i amerikansk politik. Det er almindeligt antaget, at præsidenter, som tager afstand fra The Washington Establishment ved at hente sine medarbejdere ind fra hjemstaten, ret hurtigt kommer på andre tanker, som det i 1993 var tilfældet med Clinton-administrationen. At de vigtigste politiske udnævnelser skal godkendes i Senatet understreger blot kravet om almindelig accept af de pågældendes kvaliteter. Den højere mobilitet er således ikke nødvendigvis uforenelig med sikring af et vist mål af kontinuitet og konsensustraditioner, som traditionelt vurderes af betydning for dansk forvaltning.

8. Hypotese:

I lyset af det politisk-administrative systems omfattende indgreb i alle sider af samfundslivet samt differentieringen af opgaver, som skal løses som led i en effektiv og legitim policy-management, er det et demokratisk og funktionelt problem, at rekrutterings- og karrieresystemer for både embedsmænd og politikere forbliver relativt lukkede og afsondret fra det civile samfund.

En bredere rekruttering til både minister- og embedsmandsrollen samt en større mobilitet i embedsværket kunne desuden tænkes at bidrage til at reducere afstan-

den mellem ministeren og embedsværket. I et demokratiteoretisk perspektiv kunne en større udveksling mellem det politisk-administrative system og det civile samfund også tænkes at bidrage til større politisk sensitivitet og fornyelse af de demokratiske indflydelseskanaler. Om dette i en dansk kontekst kan eller bør omfatte rekrutterings- og mobilitetsformer knyttet til politiske loyaliteter er mere tvivlsomt, men udenlandske eksempler som det amerikanske spoils system kan - isoleret fra de politiske funktioner - opfattes som et meget åbent rekrutterings- og karrieresystem. Som sådan indeholder det dog en række ulemper, for eksempel grænser for neutrale embedsmænds karrieremuligheder, som det ligger uden for denne artikels formål at diskutere nærmere.

Ud over en bredere rekruttering kan der yderligere kan være behov for at overveje former for solidarisk støtte til ministeren som karrierepolitiker, der kan kompensere for embedsværkets manglende muligheder for at indgå i denne rolle. Dermed rettes blikket på modeller som den britiske, der fundamentalt baserer sig på et system som det danske med karriereembedsmænd i alle væsentlige positioner. Ministeren har dog som supplement hertil et ministersekretariat - også primært befolket af karriereembedsmænd - hvortil er knyttet en parliamentary private secretary, der som oftest er et yngre medlem af parlamentet. Som „junior MP“ kan denne medarbejder, der er ministerens øjne, ører og formidler til det politiske bagland i og uden for parlamentet, fuldt ud identificere sig med ministeren som politiker, idet han eller hun er bundet til ministerens politiske succes. Samtidig fungerer rollen som en læreplads for nye politikere, der socialiseres ind i politisk-administrative traditioner, uden - normalt

- at være i en position, der kan true ministerens egen karriere og profil.

9. Hypotese:

Ministeren kan kun for alvor finde støtte i sin rolle som karrierepolitiker ved at knytte en yngre politiker til sin nærmeste stab.

Integrationen af en sådan medarbejder lettes, fordi han eller hun er at opfatte som personlig rådgiver uden formelle roller i forhold til ministerens rolle som forvaltningschef. Selv om der i embedsværket kan tilføres nye ressourcer til sekretariatsbetjening og informationsformidling, forbliver embedsværket grundlæggende knyttet til et policy-management perspektiv, som er væsensforskelligt fra ministerens forpligtelse på den politiske offentlighed og behovet for at skabe nye politiske identiteter/personlig profilering gennem politisk kommunikation og strategisk markedsføring. Netop fordi en sådan politisk medarbejder selv er i et politisk karriereforløb mindskes risikoen for jalousi og misforståelser i forhold til embedsværket, ligesom der ressourcemæssigt er begrænset risiko for, at denne medarbejder overtager administrative funktioner, som de vildtvoksende franske kabinetter i vidt omfang kritiseres for at gøre. En afgørende vanskelighed i forhold til danske forhold er, at mange partier er for små til at have - endsige kunne afse - et tilstrækkeligt antal yngre parlamentsmedlemmer. Dette forhindrer ikke, at folketingskandidater eller yngre tillidsrepræsentanter i partiorganer mv. kan overtage rollen - blot skal der naturligvis være tale om en hjælp og ikke en belastning for ministeren. Også styrkelsen af folketingsgrupperes sekretariatsbetjening, som er indledt de seneste år, peger i retning af et bedre rekrutteringsgrundlag for ministerens karrierepolitiske støttefunktioner.

Afrunding

Artiklen har forsøgt at sandsynliggøre, at en samfundsteoretisk ramme er nødvendig for at forstå ministerbetjening som en normal og nødvendig del af forvaltningens hverdag. En sådan tilgang erstatter naturligvis ikke den juridiske analyse af autoritets- og ansvarsrelationer i forvaltningen, men supplerer den med indsigter i det politisk-administrative systems reproduktionsfunktionelle krav på den ene side og i livsverdensperspektivet med de personlige livshistorier og de kollektive demokratiske processer på den anden side. Artiklens hypoteser søger at indfange en række af de veletablerede indsigter i fænomenet ministerbetjening i en teoretisk baseret analyseramme, der kaster nyt lys over aktuelle problemstillinger. Disse hypoteser er åbne for kritik med både logiske, empiriske og normative argumenter.

Noter

1. Den juridiske og journalistiske behandling af aktuelle spørgsmål i forholdet mellem politikere og embedsmænd, herunder diverse skandalesager, er naturligvis en vigtig del af demokratiets kontrolfunktioner og kan ofte anvendes som afsæt for en dybere indsigt i principielle spørgsmål (se for eksempel Christensen, 1995; Geckler og Grønnegård Christensen, 1987). Ikke desto mindre danner de to indfaldsvinkler et skævt udgangspunkt for at forstå forholdet som en normal og nødvendig del af den politisk-administrative hverdag.
2. Selv om intentionen i denne artikel driver forfatteren i retning af de mere analytiske tilgange, skal det understreges, at erindringsbidrag både i Danmark og internationalt har været en væsentlig kilde til forståelse af samspillet mellem ministre og topembedsmænd - et samspil, som i sagens natur forbliver rela-

- tivt lukket for offentligheden, mens det står på, og som begge parter kan have en interesse i at give et mytologisk skær (Nielson, 1991: 8).
3. Blandt eksempler på mere teoretiske bidrag, som i en videreudvikling af begrebsrammen kan anvendes til at konkretisere aspekter af det habermaske univers er March og Olsens „nyinstitutionalisme“ (March og Olsen, 1995).
 4. Man kan med rette spørge, om der empirisk er tegn på manglende tilpasning til forvaltningens normer. Mens autoritetens forfald i skole, kirke, militær osv. ofte beskrives i samtididiagnoser, er det sandsynligt, at den parallelle udvidelse af råderum og kompetence i embedsmandsrollen har kompenseret tilstrækkeligt til at afværge tilsvarende problemer i større omfang.
 5. Øjvind Larsen forfølger denne problemstilling med samme teoretiske afsæt som denne artikel, men ender desværre i ideale krav om udvidet offentlighed i forvaltningen og de offentligt ansattes ytringsfrihed, der traditionelt har vist sig meget svære at håndtere i praksis. Der mangler i analysen en tilbagekobling af de kommunikative idealer med de systemfunktionelle krav (Larsen, 1996).

Litteratur

- Betænkning nr. 301 (1962). „Administrationsudvalget af 1960“, 1. Betænkning, Statens Trykningskontor.
- Betænkning nr. 629 (1971). „Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedr. Centraladministrationens Organisation“, Statens Trykningskontor.
- Betænkning nr. 743 (1975). „Betænkningen fra Udvalget vedr. Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed“, Statens Trykningskontor.
- Bjerregaard, Ritt m.fl. (1994). *Ministeren - Vilkår for politisk ledelse*, København: Spektrum.
- Christensen, Jens Peter (1995). „Ministeransvar“, *Politica*, 27. årg., nr. 4, pp. 450-463.
- Christensen, Jens Peter m.fl. (1995). „Politikere og Embedsmænd“, *Projekt Offentlig Sektor - Vilkår og Fremtid*, København.
- DJØF (1993). „Fagligt etiske principper i offentlig administration“, Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Geckler, Rolf og Jørgen Grønnegård Christensen (red.) (1987). *På ministerens vegne - på vej mod en ny embedsmandsstat?*, København: Gyldendal.
- Grønnegård Christensen, Jørgen m.fl. (1979). *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*, I-II, Frankfurt amM.: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt amM.: Suhrkamp Verlag.
- Larsen, Øjvind (1996). *Forvaltning, Etik og Demokrati*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller Direktör ? Forvaltningschefens roll i demokratin*, Norstedts Juridik.
- March, James G. og Johan P. Olsen. (1995). *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- Nielson, Poul (1991, opr. 1987). *Politikere og embedsmænd*, København: Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Simonsen, Palle (1988). „Ministeren og hans administration“, i *Den offentlige sektor - politisk og administrativ styring*, Rapport fra Rolighedskonference 14. januar 1988.

- tivt lukket for offentligheden, mens det står på, og som begge parter kan have en interesse i at give et mytologisk skær (Nielson, 1991: 8).
3. Blandt eksempler på mere teoretiske bidrag, som i en videreudvikling af begrebsrammen kan anvendes til at konkretisere aspekter af det habermaske univers er March og Olsens „nyinstitutionalisme“ (March og Olsen, 1995).
 4. Man kan med rette spørge, om der empirisk er tegn på manglende tilpasning til forvaltningens normer. Mens autoritetens forfald i skole, kirke, militær osv. ofte beskrives i samtididiagnoser, er det sandsynligt, at den parallelle udvidelse af råderum og kompetence i embedsmandsrollen har kompenseret tilstrækkeligt til at afværge tilsvarende problemer i større omfang.
 5. Øjvind Larsen forfølger denne problemstilling med samme teoretiske afsæt som denne artikel, men ender desværre i ideale krav om udvidet offentlighed i forvaltningen og de offentligt ansattes ytringsfrihed, der traditionelt har vist sig meget svære at håndtere i praksis. Der mangler i analysen en tilbagekobling af de kommunikative idealer med de systemfunktionelle krav (Larsen, 1996).

Litteratur

- Betænkning nr. 301 (1962). „Administrationsudvalget af 1960“, 1. Betænkning, Statens Trykningskontor.
- Betænkning nr. 629 (1971). „Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedr. Centraladministrationens Organisation“, Statens Trykningskontor.
- Betænkning nr. 743 (1975). „Betænkningen fra Udvalget vedr. Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed“, Statens Trykningskontor.
- Bjerregaard, Ritt m.fl. (1994). *Ministeren - Vilkår for politisk ledelse*, København: Spektrum.
- Christensen, Jens Peter (1995). „Ministeransvar“, *Politica*, 27. årg., nr. 4, pp. 450-463.
- Christensen, Jens Peter m.fl. (1995). „Politikere og Embedsmænd“, *Projekt Offentlig Sektor - Vilkår og Fremtid*, København.
- DJØF (1993). „Fagligt etiske principper i offentlig administration“, Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Geckler, Rolf og Jørgen Grønnegård Christensen (red.) (1987). *På ministerens vegne - på vej mod en ny embedsmandsstat?*, København: Gyldendal.
- Grønnegård Christensen, Jørgen m.fl. (1979). *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*, I-II, Frankfurt amM.: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt amM.: Suhrkamp Verlag.
- Larsen, Øjvind (1996). *Forvaltning, Etik og Demokrati*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller Direktör ? Forvaltningschefens roll i demokratin*, Norstedts Juridik.
- March, James G. og Johan P. Olsen. (1995). *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- Nielson, Poul (1991, opr. 1987). *Politikere og embedsmænd*, København: Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Simonsen, Palle (1988). „Ministeren og hans administration“, i *Den offentlige sektor - politisk og administrativ styring*, Rapport fra Rolighedskonference 14. januar 1988.