

Jørgen Grønnegård Christensen

Mandariner og ministre¹

Mandarin: (af sanskrit mantrin, Raadgiver; jfr. latinsk mandare, paalægge, byde) en kinesisk Embedsmand, lærd Præst, Officer.

Minister: latin (sandsynligvis oprindeligt en dobbelt Komparativ, minister, den mindre, dannet af minus, mindre, lige som magiuster = magister, af magis, mere, Tjener; især (Minister principis) en af de højeste Statsemdsmand, en Statsraad, som staar i Spidsen for Statsstyrelsen eller for en Gren (Ministerium, Departement) deraf; Medlem af Statsraadet; Statsbud (Gesandt).

(Ludwig Meyer: Fremmedordbog, København (Gad) 8. udg. 1924 (1970).

Ministrenes adfærd formes i alt væsentligt af embedsmændenes forventninger. Det er hovedpåstanden i denne artikel, som argumenterer for, at danske ministre af deres embedsmænd opfattes som repræsentanter for ministeriets etablerede interesser. Når ministrene træder uden for denne rolle støder de på embedsmændenes effektive modstand. Kun undtagelsesvis har ministrene selv styrke til at tegne ministeriets politiske profil.

Ministerrollen

Organisationer er formaliserede rollestrukturer. Til hver af de roller, som indgår i organisationen, er der knyttet forventninger om, hvordan rollen skal udføres. Disse forventninger kan have vidt forskellige kilder, det være sig i organisationen selv eller i organisationens omgivelser. Det gør det usandsynligt, at forventningerne til indholdet af en bestemt rolle skulle være i indbyrdes overensstemmelse. Men det er også usandsynligt, at disse forskellige forventninger skulle være lige effektive over for indehaveren af en bestemt rolle. Rollernes indehavere vil tildele de forskellige forventninger, som møder dem, varierende vægt.

Der er to grunde hertil. Den ene er, at nogle forventninger kan tænkes at være i overensstemmelse med de forestillinger, som rollens indehaver selv har om rollens indhold, hvorimod andre forventninger vil stride mod dem. Den anden grund er, at rollens indehaver i forskelligt omfang vil være placeret i et afhængighedsforhold til de grupper eller personer, som præsenterer ham for forventninger med hensyn til rollens indhold og udførelse. I så henseende har det betydning, hvilke positive eller negative sanktioner der kan bringes i anvendelse over for den aktuelle indehaver af en bestemt organisatorisk rolle.

Det lyder tørt, indviklet og sikkert også en kende banalt. Det samme kan også udtrykkes på en anden måde: Ministerierne er formelle organisationer. I dem

Jørgen Grønnegård Christensen

Mandariner og ministre¹

Mandarin: (af sanskrit mantrin, Raadgiver; jfr. latinsk mandare, paalægge, byde) en kinesisk Embedsmand, lærd Præst, Officer.

Minister: latin (sandsynligvis oprindeligt en dobbelt Komparativ, minister, den mindre, dannet af minus, mindre, lige som magiuster = magister, af magis, mere, Tjener; især (Minister principis) en af de højeste Statsemdsmand, en Statsraad, som staar i Spidsen for Statsstyrelsen eller for en Gren (Ministerium, Departement) deraf; Medlem af Statsraadet; Statsbud (Gesandt).

(Ludwig Meyer: Fremmedordbog, København (Gad) 8. udg. 1924 (1970).

Ministrenes adfærd formes i alt væsentligt af embedsmændenes forventninger. Det er hovedpåstanden i denne artikel, som argumenterer for, at danske ministre af deres embedsmænd opfattes som repræsentanter for ministeriets etablerede interesser. Når ministrene træder uden for denne rolle støder de på embedsmændenes effektive modstand. Kun undtagelsesvis har ministrene selv styrke til at tegne ministeriets politiske profil.

Ministerrollen

Organisationer er formaliserede rollestrukturer. Til hver af de roller, som indgår i organisationen, er der knyttet forventninger om, hvordan rollen skal udføres. Disse forventninger kan have vidt forskellige kilder, det være sig i organisationen selv eller i organisationens omgivelser. Det gør det usandsynligt, at forventningerne til indholdet af en bestemt rolle skulle være i indbyrdes overensstemmelse. Men det er også usandsynligt, at disse forskellige forventninger skulle være lige effektive over for indehaveren af en bestemt rolle. Rollernes indehavere vil tildele de forskellige forventninger, som møder dem, varierende vægt.

Der er to grunde hertil. Den ene er, at nogle forventninger kan tænkes at være i overensstemmelse med de forestillinger, som rollens indehaver selv har om rollens indhold, hvorimod andre forventninger vil stride mod dem. Den anden grund er, at rollens indehaver i forskelligt omfang vil være placeret i et afhængighedsforhold til de grupper eller personer, som præsenterer ham for forventninger med hensyn til rollens indhold og udførelse. I så henseende har det betydning, hvilke positive eller negative sanktioner der kan bringes i anvendelse over for den aktuelle indehaver af en bestemt organisatorisk rolle.

Det lyder tørt, indviklet og sikkert også en kende banalt. Det samme kan også udtrykkes på en anden måde: Ministerierne er formelle organisationer. I dem

indgår forskellige roller. Det drejer sig blandt andet om rollerne som departementschef, direktør, kontorchef og sagsbehandler. Men det drejer sig også om rollen som minister, som denne artikel udelukkende beskæftiger sig med. Hvilke forventninger rettes mod ministerrollen? Og hvilke af disse forventninger er afgørende for ministerens varetagelse af rollen? Det er spørgsmålene.

Artiklens påstand er, at der kan gives uhyre simple svar på disse spørgsmål. Hovedsynspunktet er, at ministrenes adfærd som ministre i alt væsentligt formes af embedsmændenes forventninger til dem. Det skyldes,

- 1) at ministrene i stort og småt er afhængige af embedsmændenes bistand og råd,
- 2) at embedsmændene i denne sammenhæng råder over en række midler, sanktioner om man vil, som kan bringes i anvendelse over for ministre, som ikke opfører sig i overensstemmelse med embedsmændenes forventninger til den gode minister, og
- 3) at embedsmændenes forventninger til ministrene er ganske entydige.

Hvad embedsmændenes forventninger til ministrene går ud på, kan udtrykkes lige så klart. Embedsmændene forventer, at hver enkelt minister optræder som deres ministeriums repræsentant udadtil. De forventer også, at ministrene loyalt gør deres bedste for at varetage, hvad embedsmændene betragter som ministeriets interesser over for ministeriets politiske omverden.

Når ministrene reduceres til en rolle som ambassadør for deres ministerium, bliver der ikke meget tilbage af rollen som politisk forvaltningschef. Selvfølgelig har de fortsat det politiske ansvar for alt, hvad der sker i ministeriet og inden for dets ressort, og dette ansvar er i høj grad en politisk realitet. Men ministeren som boss og dermed ministeren som den, der på et partipolitisk grundlag afstikker de politiske rammer for ministeriets virksomhed, fortoner sig i det uvisse.

Derfor ses der væk fra denne side af ministerrollen. Heri ligger selvfølgelig en påstand om, at den ikke har den store praktiske betydning, eller i det mindste at den normalt – det vil sige i de fleste situationer og for de fleste ministre – ikke vil have det. Ministrene forventes kort sagt at være apparatets mænd og kvinder, og det påstås, at de optræder i overensstemmelse hermed.

Med sådanne påstande er tingene sat på spidsen. Som alle andre påstande, der argumenteres til en yderlighed, er disse påstande naturligvis også forkerte. I det mindste kan de ikke tages som udtryk for den fulde sandhed om ministerrollen. I erkendelse heraf vil problemstillingen i artiklens slutning blive vendt om for at diskutere, hvad der sker, når og hvis en minister sætter sig ud over, hvad der i øvrigt påstås at være embedsmændenes forventninger til ministerens varetagelse af ministerrollen.

Forinden vil der dog i afsnit 3 ske en uddybning og begrundelse af hovedpåstanden. Derpå vil det i afsnit 4 blive diskuteret, i hvilket omfang påstanden må modificeres som følge af ministrenes medlemskab af en regering, som fremtræder som en politisk helhed, og som i så henseende understøttes af en række procedurer og organer, som skulle tilgodese en samordning af ministeriernes virksomhed i overensstemmelse hermed. Påstanden er, at regeringen og den koordination, som foregår i regeringsregie, kun i begrænset omfang rokker ved gyldigheden af artik-

lens hovedpåstande. Før fremstillingen når så vidt, er det dog nødvendigt at tilstå, at grundlaget for enhver diskussion af ministerfunktionen er ganske mangelfuldt.

Tankespind

Det følger af overskriften, at fremstillingen ikke giver sig ud for en udførlig empirisk analyse af ministerrollen. Egentlig er der slet ikke tale om nogen empirisk analyse. Forklaringen er den enkle, at jeg ikke råder over data, som ville tillade en sådan analyse af ministerfunktionen i dansk politik og administration.

Ret beset bygger artiklen således på det pure tankespind. Det ville være temmelig ufrugtbart, hvis problemstillingens empiriske relevans ikke kunne sandsynliggøres. En forudsætning for, at påstanden er værd at diskutere, er for det første, at de beskrevne fænomener faktisk udgør en del af dagligdagen i ministerierne og i den ministerielle beslutningsproces. For det andet, at det ville være muligt empirisk at efterprøve påstanden, og for det tredje, at påstanden og den argumentation, som i det følgende vil uddybe og underbygge den, ikke er mere urimelig og verdensfjern, end at i det mindste nogle af dem, som kender Slotsholms-miljøet indefra, vil nikke et genkendende aha, hvis de læste artiklen. Andre, som kun kender lidt eller intet til denne lukkede verden, og det er tilfældet for de fleste politologer, skulle gerne finde de samme fænomener interessante som diskussionssemner og også som mulige analyseemner.

Denne metode er selvsagt problematisk. Men valget af den er i virkeligheden let at forsvare. Således burde det være overflødigt at påpege, at det traditionelle syn på ministeren som boss og som politisk kurssætter næppe er bedre underbygget. Dette er ikke nogen særlig god begrundelse. Men det må gentages, at jeg ikke selv råder over data eller kildemateriale, som kunne bære en empirisk analyse. Desuden er der ikke i Danmark skrevet noget, som belyser samspillet mellem ministrene og deres embedsmænd på ministrenes præmisser. Det kunne for så vidt være, hvad det er, hvis ministrenes forhold til embedsmændene var velbeskrevet og gennemanalyseret i de vesteuropæiske lande, som det er nærliggende og forsvarligt at sammenligne Danmark med.

Men det er heller ikke tilfældet. Det ville derfor være omsonst at foregøgle nogen, at der kunne rådes bod på de manglende data gennem en oversigt over litteraturen på området. Den findes nemlig i det store og hele ikke, hvorfor denne fremgangsmåde ville efterlade alt for mange huller, som det kunne være spændende at dykke ned i, og som derfor ikke bør optræde i fremstillingen.

Artiklens luftige karakter understreges af, at den i strid med alle konventioner i alt væsentligt er noteløs. For at råde bod på dette afsluttes artiklen med en kort bibliografisk oversigt over litteratur, som dækker i hvert fald nogle af de behandlede problemer.

Embedsmændenes forventninger til ministrene

Forudsætninger

Hvis der er hold i påstanden om ministrene som forventede repræsentanter for ministeriernes etablerede interesser, må en række forudsætninger være til stede. Den første er, at det overhovedet giver mening at tale om ministeriets interesser. Den anden er, at disse interesser giver sig udslag i forventninger fra embedsmændene til ministrene med hensyn til disses embedsførelse. Den tredje og sidste forudsætning er, at ministrene ikke alene oplever sådanne forventninger fra deres embedsmænd, men også føler sig tilskyndet til at leve op til dem.

I argumentationen for, at disse forudsætninger i vidt omfang er til stede, vil også ligge en forklaring på, hvorfor embedsmændenes forventninger til ministrene har det påstået klare og entydige indhold.

Ministeriets interesser: Hvad er det?

Dansk centraladministration er formelt ministerstyret. Eller sagt på en anden måde, danske ministre er politiske forvaltningschefer. Som sådanne har de det politiske ansvar for alt, hvad der sker i ministeriet. Det modsvares af deres kompetence til at træffe afgørelse i alle sager inden for ministeriets ressort, medmindre lovgivningen, hvad den nu og da gør, måtte bestemme noget andet.

Det er formalia. Men disse formalia afspejles i, at ministeren udadtil fremstår som en personifikation af ministeriet. Folketingets kontakt til ministeriet går gennem ministeren. Som parlamentarisk ansvarlig er det ministeren, som lægger navn til de forslag, redegørelser og svar, som tilgår Folketinget og dettes udvalg. Det er på samme måde ministeren, som over for Folketinget må stå til regnskab for ministeriets administration af gældende lovgivning og tildelte bevillinger.

Pressen er med sine politiske reportager og kommentarer lige så ministerfikseret. Stof, som dækker centraladministrationen alias embedsmændenes gøren og laden, får kun spalteplass i skandalesager. Balladen om postvæsenets mangelfulde bevillingsstyring og den igangværende debat om farvandsdirektoratets dispositioner er aktuelle eksempler. I stedet tillægger pressen ministrene alle administrative afgørelser. Ligeledes sætter den i enhver debat lighedstegn mellem ministeren og ministeriet. Det er på ingen måde unaturligt, når pressens almindelige personfiksering tages i betragtning, og når ansvarsens entydige placering tages i betragtning.

Ansvarsforholdet ufortalt kan det alligevel undre, at pressen stopper her. For journalisterne ved jo godt, at ministrene sjældent handler på egen hånd, men derimod på basis af embedsmændenes rådgivning. Alligevel afstår pressen fra forsøg på at afdække indholdet af denne rådgivning. Det sker til trods for, at den kunne forklare nogle af de dispositioner, som tillægges ministrene. Den kunne være forklaringen på, at ministre til tider pludselig bringes i parlamentarisk uholdbare situationer. For eksempel fordi de har handlet på et talgrundlag, som viser sig at være tvivlsomt, eller fordi de har støttet sig til en lov- eller traktatfortolkning, som embedsmændene har foretaget, men som viser sig juridisk anfægtelig. Det parlamentariske stormløb, som let følger, kan lige så vel tilskrives embedsmændenes rådgivning som ministrenes accept af eller fastholden ved en bestemt

politisk løsning.

Disse – i praksis ekstreme ? – eksempler viser, hvorledes ministrene kan være reduceret til politiske talsmænd for deres ministerier. Men også i en bredere forstand kommer ministrene til at stå som deres ministeriers repræsentanter over for omverdenen. Det hænger sammen med, at ministerierne ikke er historieløse. Som organisationer institutionaliserer de en oftest lang historisk udvikling. I den indgår aldeles faste opfattelser af, hvad der er ministeriets opgaver, og lige så faste opfattelser af, hvordan disse opgaver kan og skal løses. I sidste ende kan denne institutionalisering føres tilbage til ministeriets etablering som selvstændig ressort. Beslutningen herom er truffet af regeringen. Den kan ses som en politisk tilkendegivelse af, at et bestemt sagområde ønskes opprioriteret. Når det gøres til ressort for et nyt ministerium, kommer sagområdet til at indgå med større og selvstændig vægt i regeringens samlede politik.

Men oprettelsen af nye ministerier har mere end en politisk symbolfunktion. I perioden efter ministeriets oprettelse opbygges en permanent administrativ stab. Samtidig forberedes og gennemføres en lovgivning, som dækker den nye ressort. Endvidere udstedes i medfør af denne nye lovgivning et væld af bekendtgørelser og cirkulærer, som uddyber og præciserer reglerne i lovgivningen. Da der endelig også opbygges et net af styrelser og institutioner, som er bemanded med eget personale og finansieret ved egne bevillinger, sker der i perioden efter et nyt ministeriums oprettelse en gradvis, men sikker befæstning af ministeriets ressort.

Intet af disse støttepunkter bliver til fra dag til dag. De er resultatet af en institutionel opbygningsproces, som strækker sig over en årrække, ja, som i virkeligheden aldrig hører op. Nu og da føjes en ny lov til ministeriets samlede regelkompleks, eller dette ændres lidt her og lidt der. Løbende suppleres det med snart en ny bekendtgørelse, snart et nyt cirkulære. Fra tid til anden, ja, for det meste hele tiden, lægges nye bevillinger oven på de allerede givne, og yderligere personale ansættes overalt i ministeriet. Sådanne udvidelser kan ske gennem oprettelse af nye enheder, styrelser og institutioner, men lige så ofte eller oftere vil det ske gennem små og trinvis justeringer af så den ene, så den anden gren af den én gang etablerede organisation.

En ministeriel organisation, som er blevet til og fortsat udbygges på denne måde, repræsenterer en tung og mægtig kapital, som aldrig lader sig afskrive. I den ligger tilvante og fast forankrede opfattelser af, hvad der er ministeriets problemer, og som nævnt også af, hvordan de kan og skal løses. Disse standardprægede opfattelser af ministeriets samfundsmæssige mission kan til dels føres tilbage til rekrutteringen af embedsmænd i ministeriets første år.

Nye ministerier kan nemlig ses som en politisk reaktion på ændringer i det omgivende samfunds opfattelse af, hvilke problemer der fordrer offentlig indsats. På denne baggrund vil de især tiltrække embedsmænd, som på forhånd har et stærkt positivt engagement i det nye ministeriums sagområde. Disse embedsmænd får dermed enestående muligheder for at præge ministeriets konstituerende lovgivning. Det vil få særlig betydning, hvis den første minister kun har få og vage forestillinger om udformningen af ministeriets politik. Det samme vil være tilfældet, hvis den første minister hurtigt afløses af en anden politiker med andre holdninger til sagområdet og måske også med mindre engagement i markeringen

af det som selvstændig ressort.

Den linie, som det nye ministerium slår ind på umiddelbart efter oprettelsen, vil i de store træk også komme til at gælde i fremtiden. For det første vil fremtidige revisioner af ministeriets politik have karakter af marginale justeringer af den oprindelige linie; sådanne marginaljusteringer vinder lettest politisk tilslutning, og ofte vil de være en reaktion på en lige så marginal kritik. For det andet vil det nye ministerium, efterhånden som det udbygges, blive præget af en tiltagende konservatisme.²

Baggrunden for ministeriets tiltagende konservatisme er formaliseringen og rutineringen af ministeriets beslutningsproces. Formaliserede rutiner for behandlingen af ministeriets små og store sager er et vigtigt (og nødvendigt) koordinationsinstrument. Men disse rutiner bliver ikke til efter en generel og systematisk planlægning af ministeriets funktionsmåde. De udvikles snarere som reaktion på specifikke situationer. Det er typisk situationer, hvor et eller andet kiksede, og hvor ministeren (ministeriet) derfor udsættes for vanskeligheder eller kritik. I en bureaukratisk organisation som den ministerielle tilskrives sådanne kiks svigt i de hidtidige administrative procedurer. For at undgå tilsvarende kritiske og forstyrrende tildragelser, beslutes det på ministerens eller embedsmændenes initiativ (hvilket i sammenhængen er ligegyldigt) at stramme sagsbehandlingsprocedurerne op. Ligeledes vil krisen, som følger af kikset, være en kærkommen anledning til præcisering af ministeriets linie eller praksis på det pågældende område.

Netop erfaringerne fra ministeriets kriser får præcedensskabende virkninger. Så at sige fra sag til sag og fra krise til krise præciseres og fastlåses opfattelsen af, hvad der er ministeriets politik, og hvad der ikke er det. Tilbøjeligheden til at definere ministeriets interesser ud fra politiske fortilfælde styrkes af de standardprocedurer for kontrol og koordination, som på ganske samme måde er blevet til, forfinet og strammet op efter andre enkeltstående og forbigående kriser. Med disse procedurer er der både taget stilling til, hvad det er klogt og nødvendigt at gøre for at forebygge eller undgå nye kriser omkring ministeriet, og til, hvad det ikke går an at gøre i en organisation, hvis hele ballast af kollektive erfaringer tilsiger risikominimering.

Ændringer i forudsætningerne for ministeriets virksomhed har selvsagt vanskeligt ved at slå igennem. Hvad enten der er tale om at opfange nye tendenser i samfundsudviklingen i bred forstand eller om at tilgodese nye politiske signaler, vil disse blive fortolket i lyset af og forsøgt indpasset i ministeriets hidtidige politik. De over lang tid indarbejdede sagsbehandlingsprocedurer med deres særlige kontrol- og koordinationsforanstaltninger vil trække i denne retning.

Det kunne antages, at den ministerielle organisations tiltagende konservatisme blev brudt eller i hvert fald modificeret af dels embedsmændenes udskiftning dels den uophørlige tilførsel af nye embedsmænd. Det er ikke tilfældet. Og hvis det skulle være det, er der tale om en langsom udvikling, hvor tilpasningen først slår synligt igennem over en længere periode. For sådan som det ministerielle karrieresystem fungerer, sker forfremmelser ved oprykning inden for de enkelte ministerier og deres departementer og styrelser. Udnævnelser til departementschef, direktør og andre stillinger i toppen af embedshierarkiet er ikke undtagelser fra denne praksis.

Samtidig er mobiliteten på sagsbehandlerniveau begrænset. Nyansatte sagsbehandlere rekrutteres for en stor del lige fra eksamensbordet, og de møder ved deres tiltræden en veletableret og over tid stabil bureaukratisk kultur. De har næppe andet valg end at indordne sig under kulturens normer, eller, hvis de ikke kan leve med det, efter en kortere periode at forlade ministeriet for at søge over i anden ansættelse. Da ministeriernes bureaukratiske kulturer er uhyre forskellige, kan det meget vel være i et andet ministerium. Der er for eksempel en verden til forskel mellem kulturministeriet og justitsministeriet eller mellem udenrigsministeriets departement for udenrigsanliggender og finansministeriets budgetdepartement.

Ministeriernes potentiale for ændringer forøges altså ikke gennem tilpasninger af bemanningen. Anderledes kan det tage sig ud, hvis der sker pludselige og voldsomme ændringer i grundlaget for ministeriets virksomhed. En eksplosion i opgaverne kan udmøntes i en lige så pludselig og kraftig engangsudvidelse af embedsmandsstaben. Måske henlægges opgaverne til en splinterny styrelse, hvor stillingerne fra top til bund skal nybesættes. Så radikale brud i organisationsstrukturen er imidlertid sjældne, og deres virkning vil fortabe sig, efterhånden som organisationen mærkes af den tiltagende konservatisme: Holdningerne lægges fast, interesserne defineres, procedurer og arbejdsgange udvikles, og samspillet med verden udenfor kontordørene underlægges faste og uanfægtelige spilleregler.

Ministeriets interesser bliver gennem denne proces ikke bare et udtryk for snævre institutionelle interesser, som er ensbetydende med krav om organisatorisk og bevillingsmæssig ekspansion og med modstand mod ressourcemæssige indskrænkninger, omprioriteringer og reorganiseringer. Ministeriets interesser kommer fuldt så vel til udtryk gennem den ministerielle organisations særdeles stabile og svært foranderlige opgavedefinitioner, sagsbehandlingsparadigmer og problemløsningsmodeller. De udgør den læst, hvorover nye initiativer formes. De er det første udgangspunkt for overvejelser om, hvordan ministeriet skal reagere på krav om ændringer af den hidtidige politik. Her er det i øvrigt temmelig ligegyldigt, om kravene kommer oppefra (ministeren) eller udefra (Folketinget).

Hvad forventningerne til ministeren går ud på og hvorfor

En ny minister overtager ved sin tiltræden en »going concern«. Med sig kan ministeren bringe sine egne ideer og forestillinger om, hvordan han vil bruge netop den post i regeringen. (Men hvem siger, alle ministre gør det?) Det først fornødne for ministeren vil dog være afslutningen af alle de sager, som var under forberedelse før ministerskiftet, og som også vil presse sig på efter skiftet.

Embedsmændene vil af den nye minister forvente, at han ikke lader sig anfægte af ministerskiftet. De lægger ikke op til, at sagerne kan tages af dagsordenen. Det skulle da lige være sager, som forgængeren har startet på trods af embedsmændenes gode råd om at lade være. De kan her henvise til, at det heller ikke vil være klogt at tage dem af dagsordenen. Det vil vække opsigt i pressen, hvis en ny minister henlægger en sag, som var under forberedelse, og som måske var ved at være moden til afgørelse. Ministerens forgænger, som nu er i opposition, vil få en kærkommen anledning til at markere sig over for ministeren. Da sagen uden tvivl

er checket med alt, hvad der er af organisatoriske, bureaukratiske og institutionelle interesser i ministeriets politiske opland, vil ministeriets troværdighed som forhandlingspartner blive svækket, hvis det, bare fordi det har fået en ny minister, begynder at stoppe verserende sager.

Forventningen kan altså kun være, at ministeren ikke bringer uorden i den sagsbunke, som overtages fra forgængeren. Og skulle han luften hensejler i denne retning, vil embedsmændenes, oftest velbegrundede, råd være, at et så dristigt træk ifølge al opsamlet erfaring vil bringe ministeren ud i politisk modvind.

Embedsmændene forventer ikke blot ministerens respekt for den etablerede dagsorden. De nærer en tilsvarende klar forventning om ministerens respekt for og tilslutning til de løsninger, som er undervejs på tidspunktet for ministerskiftet. Her vil ministeriets hele institutionelle arv trække i retning af kontinuitet og stabilitet i løsningen af problemerne. Alt hvad der kan mobiliseres af argumenter for løsninger, som er i overensstemmelse med ministeriets interesser, præsenteres for ministeren. Der er således ikke grænser for, hvad juraen kan bruges til, og den er et godt våben over for en ny minister. Men der er også alle de politiske argumenter om faste samarbejdsrelationer, som det vil være uklogt at bryde, om løfter, som er givet, og om hårfine kompromiser med de berørte interesser, som ikke tåler flytningen af så meget som et komma.

Blandt en ny ministers sager vil fra tid til anden være sager, som forgængeren trods embedsmændenes ihærdige anstrengelser ikke har fremmet. Det kan enten være, fordi han ikke selv har ønsket det, eller fordi han ikke har fået regeringens, eventuelt blot finansministerens tilslutning, til at gøre det. Et ministerskifte eller allerbedst et regeringsskifte kan i sådanne situationer være overmåde belejligt ud fra embedsmændenes synsvinkel. Det giver dem en kærkommen, men ingenlunde illegitim anledning til at bringe sagen frem påny. Det kunne jo være, at den nye minister ville vise sig mere åben over for embedsmændenes tanker. Det kunne jo også være, at den nye ministers gennemslagskraft i regeringen ville vise sig større end forgængerens.

Dette hændelsesforløb hører til undtagelserne. Sagerne er normalt forberedt på en sådan måde, at risikoen for, at en ministers initiativer standses i regeringen, er begrænset. For visse typer af sager kan det imidlertid være svært for ministeriets embedsmænd at mobilisere den relevante eksterne tilslutning, som garanterer dette gnidningsfrie forløb gennem regeringen. I disse sager, som typisk vedrører ministeriets organisation og bemanning samt indirekte måske også dets relationer til andre grene af centraladministrationen, kan det være svært. Samtidig kan forslaget støde på modstand hos andre ministerier og deres ministre. Da embedsmændene, som har fostret og forberedt forslaget, selv forventer at høste fordel af det, har de stærke incitament til at føre det frem igen og igen. Og da de i modsætning til ministrene med betydelig frihed kan disponere over deres egen tid og indsats, har de fortrinlige muligheder for gennem deres vedholdende anstrengelser til sidst at overvinde modstanden.

En konkret sag kan illustrere, hvordan det går for sig. Helt tilbage til tidsrummet omkring Danmarks indtræden i EF har der været røre om udenrigsministeriets struktur. Det er en sag, som både har rørt ved divergerende interesser i ministeriet selv og vakt modsætninger i forhold til andre ministerier.

Som en udløber af denne ti år gamle sag forberedte udenrigsministeriets 1. departement, hvorunder administrationsafdelingen hører, sammen med finansministeriets administrationsdepartement i slutningen af 1970'erne en ny ledelsesstruktur for det samlede udenrigsministerium. Da udenrigsministeriets struktur i modsætning til, hvad der er tilfældet for de øvrige ministerier, er fastlagt ved lov, skulle denne reorganisering også formaliseres ved en revision af lov om udenrigstjenesten. Ministeriets administrative ledelse fik under den socialdemokratiske regering udenrigsminister Kjeld Olesens tilslutning til forslaget; forskellige specifikke såvel som principielle omstændigheder gjorde imidlertid, at udenrigsministeren, da regeringen trådte tilbage, endnu ikke havde fået den øvrige regerings accept af forslaget.

Men forslaget var som sagt en af de sager i ministeriet, som direktøren sammen med 1. departement prioriterede højest. Derfor var det ved regeringsskiftet i september 1982 afgørende at sikre sig den nye og formentlig aldeles uforberedte ministers tilslutning til det. Tidspunktet var gunstigt; den nye regerings opmærksomhed var naturligt nok rettet mod andre og politisk tungere sager. Trods modstand mod forslaget, også i en del af den nye regering, kunne forslaget derfor forholdsvis ubemærket placeres på regeringens lovprogram for 1982-83.

Embedsmændene bag forslaget havde dermed vundet første runde. Det kan tilføjes, at regeringen efter mange tilløb på denne baggrund besluttede ikke at trække tæppet væk under udenrigsministeren, hvorfor forslaget i løbet af vinteren blev fremmet i Folketinget. Efter en speget forhandling blev forslaget vedtaget i Folketinget i marts 1983. De ihærdige embedsmænd havde fået deres belønning. De havde samtidig formået at demonstrere, hvordan de, når de holder ud, har fantastiske muligheder for at overvinde både regering og Folketing.

I situationer som denne står embedsmændenes snævre egeninteresser på spil. De har derfor al mulig grund til at sætte stærkt ind på sagen for at overvinde modstanden. I andre mere typiske situationer kan det snarere være hensynet til egen bekvemmelighed, som ligger bag embedsmændenes forventning om ministers respekt for kontinuiteten i ministeriets linie. Det er ikke overraskende. Pludselige brud på ministeriets linie, som alene kan føres tilbage til regeringsskift, gør det vanskeligere for embedsmændene at manøvrere. Hvis ministerskift slår for kraftigt igennem i ministeriets politik, vil embedsmændene for det første aldrig kunne vide, hvornår et nyt ministerskift vil gøre det nødvendigt at vende tilbage til den oprindelige kurs. Det problem reduceres eller forsvinder helt, hvis de ministerbetingede kursjusteringer er marginale i forhold til ministeriets kurs under forgængerens.

Embedsmændenes høje prioritering af kontinuiteten fra minister til minister hænger for det andet sammen med deres frygt for, at korttidsudsving i ministeriets politik skal bringe forstyrrelse i deres faste samarbejdsrelationer til det omgivende samfund. Disse relationer er i modsætning til samspillet med Folketinget, Folketingets udvalg og partigrupperne i Folketinget i hovedsagen embedsmandsbaserede. Samtidig betragtes de som så normbundne, at ministerudskiftninger kun har ringe indflydelse på deres omfang og intensitet samt på, hvilke interesser der skal eller ikke skal inddrages i samarbejdet.

Hver gang embedsmændene får en minister til at optræde i overensstemmelse

med deres forventninger, har de derfor bidraget til at gøre det næste ministerskifte nemmere og mere gnidningsfrit for sig selv. Sandsynligheden for, at han eller hun skulle finde anledning til radikale kursomlægninger, bliver på denne måde effektivt mindsket.

Denne tolkning af embedsmændenes forventninger til ministrene kunne let læses som en påstand om, at embedsmændene ikke er fuldt loyale over for de til enhver tid siddende ministre. Det er en forkert og uberettiget slutning. Mere nærliggende er det at se indholdet og karakteren af embedsmændenes forventninger til ministrene som en konsekvens af andre forhold. Det ene er institutionaliseringen af ministeriets interesser i ministeriets organisation og embedsmandsstab. Det andet er ministeriets sårbarhed over for omverdenen. Medmindre ministeriet formår at etablere faste samarbejdsrelationer over for sine omgivelser, faste og rutineprægede beslutningsprocedurer og sidst men ikke mindst en høj grad af kontinuitet i sin politik, vil det bevæge sig fra den ene alvorlige og måske eksistenstruende eller i hvert fald stærkt belastende krise til den anden. Tilsammen kan disse mekanismer fungere som forstyrrelsesopsugende stødpuder i forhold til en politisk omverden, som i øvrigt ofte vil være præget af begrænset stabilitet, sådan som det ikke mindst har været tilfældet siden 1973. I det omfang ministeriet ikke er i stand til at etablere sådanne stødpuder, vil det være konstant truet af kriser. I den ministerielle organisations første år ville disse kriser ligefrem kunne true organisationens eksistens som selvstændig organisation.³ Senere vil de, hvis der ikke dæmmes op for dem, kunne føre ministeriet hid og did for skiftende politiske vinde. Embedsmændene vil ikke kunne kontrollere disse bevægelser. Og hvad ministrene angår, så vil de næppe heller føle sig trygge ved at sidde med det politiske ansvar for et ministerium, som på denne måde er kasterbold for hurtigt skiftende politiske konjunkturer.

Hvordan embedsmændene får forpligtet ministrene på ministeriets linie

Det er ikke svært for embedsmændene at få ministrene til at indse det fornuftige i en accept af ministeriets linie. Ganske vist vil det begrænse deres råderum og som yderste konsekvens reducere ministrene til ministeriets politiske repræsentanter over for omverdenen. Men de fleste af de hensyn, som tilskynder embedsmændene til kontinuitet fremfor dramatiske og abrupte kursskift, vil også veje tungt for typiske ministre i typiske politiske situationer. Således vil ministrenes syn på den etablerede dagsorden i mange tilfælde falde sammen med embedsmændenes. Endvidere vil ministrene opleve en stærk tilskyndelse til ligesom embedsmændene at respektere de etablerede samarbejds mønstre i forhold til organisationer og institutioner. Der er altså ikke nogen nødvendig konflikt mellem ministrene og embedsmændene.

Problemet forsvinder dog ikke af den grund. Den sammenfaldende opfattelse af ministerrollen skal ses på baggrund af embedsmændenes gode muligheder for at tilrettelægge tingene, så ministeren erkender overensstemmelsen og handler i konsekvens heraf. Embedsmændenes force er, at de kan arbejde på væsentligt længere sigt end ministeren, som i mange tilfælde optræder på en kortere gæstevisit i ministerkontoret. Det er disse muligheder, som drøftes i det følgende.

De kan sammenfattes i tre hypoteser. Alle tre hviler på den forudsætning, at embedsmændene har gode muligheder for at påvirke beslutningsforløbet på en sådan måde, at både den siddende og især fremtidige ministre placeres i situationer, hvor de er stærkt tilskyndet til at handle i overensstemmelse med eller i umiddelbar forlængelse af ministeriets politik.

Den første hypotese er, at jo bredere den parlamentariske tilslutning til ministeriets politik er, jo mindre er sandsynligheden for, at ministrene vil forsøge at lægge ministeriets politik afgørende om.

Den anden hypotese er, at jo bredere tilslutning ministeriet har til den eksisterende politik fra de berørte organisationer, jo sværere vil en ny minister have ved at ændre den.

Rimeligheden af disse hypoteser er umiddelbart indlysende. Hvis ministeriets lovgivning og politik i øvrigt har opbakning fra den kreds af partier, som er sandsynlige regeringspartier, skal en minister have særlige grunde til at foreslå ændringer i love, bevillinger m.v., som hans parti i den umiddelbare fortid har tilsluttet sig. Det behøver ikke nødvendigvis at være, fordi de er varme fortalere for ordningen, men snarere fordi de var deltagere i et forlig med den daværende regering, hvor alle firede lidt på principperne. Jo bredere konstellation bag forliget, jo bedre virker den naturligvis som garanti mod, at ministeriet med ét står med en minister, som føler, at han kan handle ubundet af fortidens flertalsmønstre. Han vil i givet fald skulle bryde et tidligere møjsommeligt konstrueret flertal og i stedet finde et andet.

Argumentationens springende punkt er, om embedsmændene, som ikke selv agerer i Folketinget, har nogen mulighed for at påvirke flertallets bredde. Det er tilfældet, såfremt den anden hypotese har gyldighed. Bredden af den parlamentariske opbakning bag de forskellige dele af regeringens politik afhænger ikke mindst af, i hvilket omfang de enkelte ministre kan møde op med lovforslag, bevillingsansøgninger osv., som er forhandlet med og har tilslutning fra de berørte interesser. På nogle områder vil dette være et forholdsvis overkommeligt krav, da der ikke er modstridende interesser på området. På andre vil forudsætningen derimod være, at der tilvejebringes enighed mellem ministeriet og alle de mere eller mindre divergerende interesser, som dels anses for legitimt berørte, og som det dels betragtes som en politisk fordel at have med i en forudgående aftale, i første række fordi det kan få konsekvenser for sagens gang i Folketinget. Landbrugsområdet, arbejdsmarkedsområdet, de store serviceområder som folkeskolen og gymnasiet, miljøområdet er alle eksempler på, hvordan disse forhold er indbyrdes forbundne, og også på, hvordan de bruges i praksis.

Men hvor kommer embedsmændene ind? Hvor ligger deres muligheder for at påvirke beslutningsforløbet på en måde, som er i overensstemmelse med deres opfattelse af, hvad der er i ministeriets interesse?

Samarbejdet med organisationer og institutioner er primært lagt i hænderne på embedsmændene. Det er dem, der repræsenterer ministeriet i de utallige udvalg og arbejdsgrupper. Det er også dem, der varetager alle former for løbende forhandlinger og kontakter til organisationerne og institutionerne. Det er der intet overraskende i. Med det omfang samarbejdet har, kan det næppe være anderledes. Men det har konsekvenser. Det er nemlig også embedsmændene, som define-

rer rammerne for samarbejdet. Det er i det mindste i detaljen embedsmændene, som bestemmer, hvad der skal samarbejdes om, og også hvad det i det mindste for tiden er klogest at undlade at samarbejde om. Det giver dem store muligheder for at bestemme, at der skal tilstræbes enighed mellem ministeriet og de berørte interesser, hvad denne enighed skal omfatte, samt hvor bred den skal være. Og embedsmændenes præference vil være den bredest mulige enighed.

Der er flere grunde hertil. For det første bliver det lettere for ministeren at komme igennem Folketinget med sit forslag og at gardere sig selv mod kritik i Folketinget. Det er som nævnt i både embedsmændenes og ministerens interesse. For det andet bliver det lettere at få ministerens accept af forslaget; i virkeligheden har han ikke andre muligheder. For det tredje bliver det lettere at få regeringens accept af forslaget. Normalt vil det ikke være noget problem. Men i koalitionsregeringer kan nogle af de problemer, som knytter sig til flertalsdannelsen, være flyttet fra Folketinget til regeringen. For det fjerde sikrer embedsmændene gennem en sådan bred tilslutning fra de berørte interesser et maksimum af kontinuitet i ministeriets politik, som kan være værdifuld langt ud i fremtiden.

Embedsmændenes muligheder for at få ministrene til i hovedsagen at handle i overensstemmelse med deres opfattelse af ministeriets interesser er dog ikke ud-tømt hermed. Mange nyudnævnte ministre kommer til ministeriet uden at have beskæftiget sig særlig indgående med netop dets sagområde. Derfor har de heller ikke ganske præcise forestillinger om, hvilken politik de vil føre. Men én ting er alligevel sikker. De føler et behov for at markere sig som boligminister, miljøminister, udenrigsminister m.v.

Her kan embedsmændene – ifølge den tredje hypotese – hjælpe dem. De kan give ministeren det image, han mangler, og som han måske har svært ved selv at skabe sig på området. De kan, hvis ministeren selv beder om det, og hvis han ikke gør det, kan de tilskynde ham til at gøre det, udarbejde en serie artikler til dags- og fagpressen, hvor ministeren redegør for sit syn på ministeriets politik. Det samme gælder de taler, som de fleste ministre løbende inviteres til at holde i organisationer, som ministeriet har tætte berøringsflader til. Kunsten består i på én gang at give ministeren det selvstændige image som socialdemokratisk, kristelig, konservativ minister, som han ønsker, og samtidig at få ministeren til at fastslå sin respekt for hovedlinierne i den hidtidige politik. Det lykkes som regel.

Regeringen som korrektiv

En nærliggende antagelse kunne være, at ministrenes relative svaghed over for embedsmændene opvejes af medlemskabet af en fælles regering. Regeringen udgør dog en politisk helhed. Dens medlemmer er bundet sammen af et fælles partiprogram og i koalitionsregeringer af et fælles regeringsprogram.

Og ikke nok med det. Regeringsarbejdet er tilrettelagt, således at samordningen af de forskellige ministeriers politik tilgodeses. Gennem årene er procedurerne for forberedelse og afvikling af ministermøderne blevet strammet gevaldigt op. Samtidig eksisterer der efterhånden et betydeligt antal ministerudvalg. Tilsammen dækker de de fleste ministeriers virksomhed. Det skulle muliggøre en indholdsmæssig koordination af regeringens politik på områder, hvor flere ministe-

riers virksomhed støder sammen. Det gælder så meget mere, som disse års ministerudvalg er blevet udstyret med faste sekretariater og med stedfortræderudvalg på departementschefniveau. Endelig er der finansministeriet. Dets formelle position som koordinator af regeringens udgiftspolitik er stærkere end nogensinde.

Om disse forhold kompenserer for ministrenes forholdsvis svage stilling kan være ganske tvivlsomt. I hvert fald afhænger det af, i hvilket omfang regeringen fungerer som en politisk helhed, og i hvilket omfang det tværministerielle samordningssystem bruges i praksis, samt også af hvordan det bruges.

Vel er regeringen en politisk helhed. Det er, som det kan iagttages i Folketinget, ingen tom talemåde. Men konsekvenserne af regeringens fremtræden som en parlamentarisk helhed bør ikke overdrives. Det er nemlig ikke ensbetydende med, at regeringen har en på forhånd fastlagt politik, som dækker alle ministeriers virksomhed, og slet ikke en politik, som dækker alle sider af deres virksomhed. Når det ikke er tilfældet, er ministrene heller ikke bundet af en fælles politik, som fastlægger blot nogenlunde stramme rammer for deres og deres ministeriers dispositioner. De har heller ikke, hvad der kan være lige så vigtigt, mulighed for, under henvisning til at de strider mod regeringens allerede erklærede politik, at tilbagevise eller ændre de forslag, som embedsmændene forelægger for dem.

Regeringens politik bliver nemlig til fra sag til sag. Det sker på grundlag af de forslag, som ressortministrene fremlægger i regeringen. Det sker også på grundlag af ressortministrenes tilkendegivelser over for offentligheden. Disse forslag og politiske udspil fra ressortministrene er blevet til i et samspil mellem dem og deres embedsmænd, men det er vel at mærke et samspil, som foregår under iagttagelse af de spilleregler, som er beskrevet i afsnit 3. Regeringens politik bliver altså til som summen af de enkelte og i forhold til regeringen ganske autonome ressortministres politik. Den har derfor ikke eller kun i beskedent omfang karakter af en overordnet ramme, som udfyldes af ministrene.

Det har konsekvenser på to måder. På den ene side er konsekvensen, at den enkelte minister kun råder over den modvægt over for embedsmændene, som han selv repræsenterer eller selv er i stand til at mobilisere. På den anden side betyder det, at samordningen på regeringsniveau bliver efterfølgende. Den får på denne måde let karakter af en bekræftende legitimering af de fuldbyrdede kendsgerninger, som ministrene møder op med i regeringen, i ministerudvalgene samt også over for finansministeriet.

Under disse omstændigheder afvises fremlagte forslag sjældent fuldstændigt i samordningsfasen. Ejheller underkastes de en mere gennemgribende revision. Sandsynligvis vil den kraftigst tænkelige reaktion alene være en beslutning om at udskyde et forslag til senere stillingtagen eller endnu mere sandsynligt til senere iværksættelse. Det gælder, som firkløverregeringens adfærd 1982-83 på for eksempel arbejdsmiljøområdet har vist det, selv når et regeringsskifte indvarsler en mere radikal omprøvning af den hidtidige politik.

Den sag for sag, beslutning for beslutning sammenlagte karakter af regeringens politik er den vigtigste grund til, at den kun i beskedent omfang fungerer som et korrektiv til ministrenes svage position. Men det hører med i billedet, at de formelt stadigt stærkere koordinationsorganer og samordningsprocedurer ud fra en politisk betragtning ikke er særligt stærke.

Det skyldes for det første, at samordningen somme tider kun eksisterer på papiret. Nedsættelsen af de mange ministerudvalg har naturligvis kun betydning i det omfang, de bruges. Det har ikke altid været og er ikke altid tilfældet. Af endnu større betydning er det, at et ministerudvalg med generelle samordningsbeføjelser som planlægningsudvalget, der kom til i 1977, først slet ikke blev brugt, siden under SV-regeringen primært fungerede som clearing-central for de utallige småsager, som fik regeringssamarbejdet til at knage. Efter SV-regeringens sammenbrud ophørte planlægningsudvalget angiveligt med at fungere. En række ressortministre var betænkelige ved et planlægningsudvalg, som kunne bidrage til styrkelse af finansministerens og budgetdepartementets position i forhold til den politik, som de enkelte fagministre og deres ministerier lagde op til. Samme betragtninger kan anlægges på økonomiudvalgets gennem tiden svingende placering i regeringsarbejdet.

Den borgerlige firepartiregering har i et vist omfang taget konsekvensen af disse problemer. Dels er antallet af sagområdeafgrænsede ministerudvalg reduceret. Sådanne udvalg findes nu kun på områder, hvor aktuelle og specifikke koordinationsproblemer presser sig på. Det indebærer blandt andet, at det særlige indvandrerudvalg og energiudvalget er opretholdt også under denne regering. Dels synes regeringens koordinationsudvalg, som har nogenlunde samme placering som det planlægningsudvalg, som eksisterede i perioden 1977-79, at have spillet en rolle i den overordnede og forudgående samordning af regeringens politik. Efter de oplysninger, som foreligger, blev regeringens oplæg til besparelser på finanslovsforslaget for 1983 ganske stramt koordineret af dette udvalg. Begrundelsen for en stram koordination fra et centralt placeret ministerudvalg var, at regeringen herigennem kunne give ressortministrene dækning i en på forhånd formuleret ramme for regeringens politik. Det ville styrke fagministrene over for embedsmændene og de interesser, som står bag dem. En anden begrundelse var, at regeringen ved hurtigt at fastlægge en ramme, hvorunder ressortministrene skulle indpasse deres udgiftspolitik, kunne komme de nyudnævnte ministres hurtige ressortidentifikation i forkøbet. Hvorvidt det vil være muligt at videreføre denne politik på længere sigt, er vanskeligt at sige. Under alle omstændigheder tyder såvel nedlæggelsen af planlægningsudvalget under den socialdemokratiske regering efter SV-regeringens sammenbrud som firkløverregeringens anvendelse af koordinationsudvalget på, at ministrene udmærket erkender de problemer, som er omtalt i indledningen til dette afsnit. De konsekvenser, som denne erkendelse ledte til, var blot forskellige.

Ministerudvalgene fungerer altså ikke i almindelighed på en måde, som kan afbalancere ministrenes svaghed over for embedsmændene. Det er endnu mere tvivlsomt, om ministermøderne gør det. Der er mange grunde hertil. En er ministermødernes stærkt belastede dagsordener, hvor et stort antal sager behandles inden for et meget kort tidsrum. En anden er, at ministermøderne behandler sagerne på så sent et tidspunkt i beslutningsprocessen, at ministermødets funktion bliver og kun kan blive den bekræftende legitimering af, at beslutningsprocessen i regeringsregie er bragt til ende.

Men hertil kommer, at regeringsarbejdet har sine egne simple normer. I dem indgår, at den ene ressortminister ikke blander sig i andre ressortministres sager.

De interessesammenstød, som i vidt omfang forekommer, forudsættes løst forinden. Under alle omstændigheder betragtes det som utilstedeligt, hvis en ressortminister, hvis ressort overhovedet ikke berøres af et forslag, går ind i en kritisk diskussion af forslaget under henvisning til, at han ikke mener, at det er en klog politik, eller under henvisning til, at forslaget ikke er i overensstemmelse med regeringens generelle politik. Det sker sjældent, fordi alle ressortministre har en interesse i, at det ikke sker. Og når det undtagelsesvis sker, betragtes det som en destabiliserende blottelse af regeringens svaghed og en svækkelse af det indre sammenhold.⁴

Endelig er ministermødet det sted, hvor det i særlig grad er synligt, at ministre lever op til rollen som repræsentanter for deres ministeriers interesser. De er, når deres forslag lægges frem på ministermøde, så forpligtede på forslagene, at det betyder mindre, at de ofte ikke vil have haft nogen afgørende indflydelse på dem. Samtidig er de en garde over for alle initiativer, som måtte berøve ministeriet ressourcer. Det er et forhold, mangan finansminister har erkendt, når finansministeriets oplæg til budgetteringsrammer forelægges på ministermøde forud for udarbejdelsen af næste års finanslovsforslag.

Det samme gælder, når successive spareplaner præsenteres for den samlede regering. Ligeledes har ressortministrene forsvarspositionerne parate, når der på ministermødet drøftes ting, som kunne indebære en beskæring af deres autonomi. På det punkt har ressortministrene utvivlsomt et stærkt interessefællesskab med deres embedsmænd. Det er tilladt at gætte på, hvordan de overvejelser om videreførelse af den såkaldte regelsaneringskampagne, hvis første runde afsluttedes i foråret 1983, forløb. Stats- og finansministrens forslag var, at udsendelsen af nye regler skulle underkastes en central koordinering. De turde tilsyneladende ikke forlade sig på ressortministrenes vilje til at vise tilbageholdenhed på reguleringsområdet.

Den gode minister

Nu sker det, at ministre er i besiddelse af en selvstændig politisk vilje. Sådanne ministre er ikke til sinds bare at spille rollen som ministeriets ambassadør over for Folketinget. Det er den del af ministeriets politiske omgivelser, som embedsmændene ikke selv er i stand til at tage sig af. Disse ministre overtager ledelsen af et ministerium med en klar opfattelse af en mission, som de skal udføre. De har med sig et personligt program, som de ønsker at omsætte i politisk og administrativ handling.

Ministre af denne type er utvivlsomt sjældne sammenlignet med den mere passive ministertype, som affinder sig med at overtage ansvaret for den hidtidige linie. Men de forekommer. Enhver regering har ministre, som både har et program og modet og viljen til at arbejde for det. Men de passer ikke ind i den ministerrolle, som embedsmændenes forventninger har formet. Hvordan vil embedsmændenes møde med den nytiltrådte minister spænde af i dette afvigende tilfælde?

Der gives intet enkelt og entydigt svar på dette spørgsmål. For det første må der sondres mellem den første tid efter ministerens udnævnelse og det længere sigt.

For det andet er ministerierne ligesom ministrene forskellige, jvf. afsnit 6 nedenfor. Til at begynde med er der ingen grund til at forvente, at embedsmændene skulle ændre deres forventninger til ministeren, fordi denne har sin egen opfattelse af, hvad der ligger i rollen. Tværtimod vil den aktive minister, som sikkert fra Folketinget eller fra tidligere ministerposter medbringer et ry for at være svær at bide skeer med, blive modtaget af embedsmænd, som er oppe på mærkerne. De ved, hvad der venter dem, og de har derfor paraderne i orden.

Embedsmændene vil næppe angribe ministeren på politikken indhold. Det er farligt. Trods alt er det ministeren, som har det demokratiske mandat til at lægge linien. Men det samme kan nås på anden måde. Embedsmændene kender og behersker de politiske og administrative procedurer, som holder ministeriet i gang, og som sikrer stabile samarbejdsrelationer i forhold til alle de interesser, som er knyttet til ministeriet. Hver gang ministeren er ved at foretage sig noget, som strider mod disse etablerede interesser, er embedsmændene parat med et »Det kan man ikke« eller »Det går ikke«. I stedet vil de anbefale ministeren at holde sig til de velkendte og velindarbejdede procedurer. Så lægger ministeriet og ministeren sig ikke ud med interessenterne, og så er der i øvrigt også stor sandsynlighed for, at ministeren må moderere sine forestillinger om, hvad og hvor meget der kan laves om i den hidtidige politik.

Det er ikke sikkert, det går så nemt. Men hvis det kniber, er embedsmændene ikke fuldstændig afskåret fra selv at aktivere de institutionelle eller organisatoriske interesser, som vil blive gået for nær, hvis ministeren står fast på sit forehavende. En mulighed er diskret at tage kontakt direkte til de berørte organisationer for at få dem til at gøre noget. En anden mulighed, som også kan benyttes, er at kontakte journalister, som enten er ude efter en god historie, eller som deler embedsmændenes opfattelse. Begge reaktioner er selvfølgelig på kanten af, hvad den loyale embedsmand kan foretage sig. Det udelukker ikke, at det sker. Men det kan forklare, hvorfor det sjældent sker, og når det sker, hvorfor formerne er så diskrete, at det passerede vanskeligt lader sig afdække.

I situationer som disse er der lagt op til konflikt mellem minister og embedsmænd. Men det er ikke sikkert, det går så galt. Forklaringen er ikke kun, at ministeren giver op og indretter sig efter embedsmændenes forventninger til den konforme minister. Forklaringen kan også være, at embedsmændene lærer at elske den aktive minister, som de ikke er forvante med som type.

For at forstå dette paradoks må tvetydigheden i embedsmændenes holdning til ministrene erkendes. Den bunder i, at embedsmændene primært ønsker ministre, som har politisk succes. Det kan en minister opnå på to helt forskellige måder. Én vej til succes kan ofte være, at ministeren lever op til embedsmændenes forventninger om en minister, som loyalt, men effektivt repræsenterer ministeriets interesser. Det vil sige en minister som respekterer kontinuiteten i ministeriets politik og forsvarer dets institutionelle egeninteresse, når den er truet, samt viser respekt for de samarbejds mønstre, som gennem tiden er etableret på ministeriets område. En sådan minister vil sikre ministeriet ro og fred, minimere enhver risiko for politisk eller institutionel krise, som eksisterer eller måtte dukke op. Med stor sikkerhed vil denne minister også kunne komme igennem med de ting, som har været undervejs, og som ligger i forlængelse af fortidens politik. Gode ministre af

denne type er der mange af, for det er i vidt omfang sådanne ministerremner, som skoles i Folketinget.

Hvad nu hvis den aktive minister får succes, fordi han eller hun er i stand til at virkeliggøre nogle af sine politiske intentioner? Hvad nu hvis der ikke udbryder revolution i Danmark, når denne minister sætter sig ud over embedsmændenes advarsler for at bryde med vante procedurer og samarbejds mønstre og overlevere forestillinger om, hvad der er realistisk politik? Man kunne forvente, at embedsmændene vil modarbejde resultatet og forsøge at forhale og forhindre den praktiske gennemførelse af den nye politik. Det kan også være, at det er det, der sker. Men det er langt fra sikkert.

Ministeren er jo kommet helskindet fra et farligt forehavende. Det gik, og det blev endog en succes. Embedsmændene har strengt taget ingen del i successen. Tværtimod forsøgte de at forhindre eksperimentets gennemførelse, fordi det gik deres interesser for nær, og især fordi det kunne true stabiliteten i ministeriets relationer til de nærmeste omgivelser. Men lykkes ministerens forehavende, vil embedsmændene respektere ham. Ja, mere end det. For ministeren har ydet sit meget effektive bidrag til styrkelse af ministeriets position i regeringen og i centraladministrationen. Det giver prestige, som embedsmændene uden at have rørt en finger får del i, og der er lagt adskillige alen til deres bureaukratiske selvfølelse.

Den gode minister er for embedsmændene således ikke entydigt bare den minister, som passivt opfører sig i overensstemmelse med embedsmændenes definition af rollen som minister. Den gode minister er også og måske endnu mere den stærke og slagkraftige minister, som kommer igennem med sine og ikke blot embedsmændenes sager. Fællesnævneren er, at for embedsmændene er den gode minister den minister, der, hvad han end gør, slipper godt fra det og høster politisk succes.

Embedsmænd er mange ting

Alle ministre er ikke ens. Det er alle embedsmænd heller ikke. Især er der forskel på, hvordan embedsmændene i forskellige ministerier lærer at se på forholdet mellem minister og embedsmænd og dermed på ministerens rolle i centraladministrationen.

I nogle ministerier kan det være embedsmændenes opfattelse, at ministeren er til for ministeriet og ikke omvendt. Embedsmændene taler i disse ministerier om ministeriets ledelse, som ikke omfatter ministeren, men alene departementets eller ministeriets øverste embedsmænd. Disse ministeriers embedsmænd vil, når de føler, situationen kræver det, trække en skarp grænse mellem departementets politik og ministerens. De lader hermed omgivelserne forstå, hvornår ministeren har handlet på egen hånd og sat sig ud over de råd og indstillinger, som embedsmændene har gjort alt for at få ham til at følge. Deres opfattelse er i virkeligheden, at det ikke er dem, men ministeren, som må tilpasse sig, når der holdes skiftedag på ministerkontoret.

En konflikt er en nærliggende mulighed, hvis disse ministerier med ét får en minister med sin egen opfattelse af ministeriets politik og dets relationer til omverdenen. I denne konflikt har embedsmændene gode kort på hånden. Der er

trods alt grænser for, hvor mange bolde en minister med en ensom placering i toppen af centraladministrationen kan holde i luften, hvis embedsmændene kun modvilligt arbejder med på hans linie. Endvidere arbejder tiden for embedsmændene, men kun sjældent for ministeren. Embedsmænd består, men ministre forgår, siger et gammelt ordspil for bureaukrater. Embedsmændene ved, det er rigtigt. Erfaringen har gennem adskillige år bekræftet det.

Men konflikten er ikke uomgængelig. De fleste ministre er som sagt forholdsvis passive som politiske ledere af ministeriet. Og så længe de ministerfjendske ministerier får ministre af den passive og tilpasningsdygtige støbning, vil samarbejdet mellem den politiske og den administrative ledelse forløbe aldeles gnidningsfrit. Ministeren vil have al mulig grund til at være glad, tilfreds og tryk. Alt er tilrettelagt og arrangeret for ham. Han behøver kun at skrive under, når der skal skrives under, at gå til de møder, hvor embedsmændene finder det hensigtsmæssigt, at det er ministeren, som taler ministeriets sag. Der vil samtidig være masser af tid til at passe Folketinget og pleje vælgerne hjemme i ministerens valgkreds.

I andre ministerier har embedsmændene en mindre restriktiv opfattelse af ministerens rolle. De accepterer samtidig i princippet ministerens adkomst til at udstikke retningslinier for ministeriets virksomhed. Tilsvarende har de ikke nødvendigvis noget imod, at ministeren selv træffer afgørelse i de sager, som han af den ene eller den anden grund ønsker at gå ind i.

Denne holdning påvirker selvfølgelig embedsmændenes opfattelse af, hvordan og i hvilken udstrækning ministeren skal betjenes og rådgives. De vil derfor strække sig langt for at imødekomme ministerens ønsker. Det behøver ikke at være uden problemer. Det kan jo føre til, at embedsmændene strækker sig umådeligt langt for at gætte, hvad der er ministerens holdning i denne eller hin sag. Det kan også føre til, at embedsmændene er tilbøjelige til at overfortolke ministerens mindste vink og ytringer for på dette grundlag at uddrage et sæt af vejledende politiske retningslinier for ministeriets stillingtagen til de sager, som løbende dukker op.

Det er ikke nødvendigvis noget tilfredsstillende grundlag for betjeningen af en minister, som er placeret i relativ isolation i toppen af en stor administrativ organisation. En vejrhanerådgivning som den beskrevne er ikke meget værd, hvis den ikke er ledsaget af et kritisk modspil, hvor embedsmændene underretter ministeren om de farer, der lurer forude.

Nu går det sjældent så galt. Selv denne hypersensitive betjening af ministeren, hvor der på overfladen reageres på ministerens mindste vink, har ikke sat de mekanismer ud af kraft, som er gennemgået i de foregående afsnit, og som begrænser ministerens muligheder for at dreje ministeriets politik i hans retning. Alligevel vil den aktive minister, som selv har en forestilling om, hvor han vil hen, og hvordan han vil nå derhen, nok komme længst i ministerier af den sidste type. I det mindste kan han forlade sig på, at der i ministeriets departement findes embedsmænd, for hvem det ikke er en aldeles fremmed tankegang, at det er ministeren, der er boss, og at ministeren derfor har ret til at udfylde ministerrollen, som han vil, og i så fald også har krav på en betjening, som understøtter hans intention.

Behovet for analyse og debat

I denne artikel er der argumenteret for, at ministrene mødes af forventninger fra embedsmandsside, hvorefter de skal optræde som repræsentanter for ministeriets interesser, således som disse defineres af embedsmændene. Der er også argumenteret for, at embedsmændenes forventninger til deres ministre i vid udstrækning honoreres af ministrene. Der er, som det er fremgået, mange grunde hertil. En række forhold i centraladministrationens organisation, i embedsmandskorpsets struktur og rekrutteringen til det samt i embedsmændenes arbejdsform og tænke-måde trækker alle i denne retning. Samtidig er der kun lidt, som taler for, at regeringen fungerer på en måde, som kompenserer for den enkelte ministers relative svaghed i forhold til apparatet. Men det behøver ikke at være sådan. Embedsmændene har en tvetydig opfattelse af den gode ministers egenskaber. Generelt er den gode minister ganske vist den minister, som har succes. Men denne succes kan opnås på to måder. Den nås med en vis sandsynlighed af den minister, som loyalt lever op til embedsmændenes forventninger, og som lige så loyalt tager sig af de opgaver, som kun kan udføres af ministeren. Men den gode minister kan også være den aktive minister, som kommer til ministeriet med sit eget politiske program og sine egne forestillinger om, hvordan problemerne kan angribes. Denne minister overvinder næppe generelt ministeriets modstand, men i nogle ministerier vil den aktive minister have en betydelig chance for at sætte sig igennem og vinde embedsmændenes tillid. Et af problemerne er formentlig, at den aktive minister ikke er den typiske danske minister.

Denne konklusion er, som der udførligt er gjort rede for i artiklen, ikke baseret på nogen empirisk analyse. Artiklen som helhed kan derfor ses som en efterlysning eller påpegning af behovet for velbelyste og dokumenterede empiriske analyser af ministrenes situation. Der ville således kunne nås meget gennem en serie interviews med forhenværende og nuværende ministre om deres oplevelse af ministerens position i det danske administrative system og specielt deres oplevelse af ministerens forhold til embedsmændene. Der kunne formentlig nås endnu mere, hvis disse interviews foregik parallelt med tilsvarende interviews med de embedsmænd, som har den tætte daglige kontakt med ministrene, det vil i praksis sige departementscheferne. Mere tvivlsomt er det, om der ville være væsentlige informationer at hente hos ministersekretærerne, hvis funktioner i forhold til ministrene i de fleste tilfælde er ganske snævert afgrænsede.

Der bør også peges på behovet for at få belyst, hvordan regeringsarbejdet fungerer. Her kunne meget formentlig nås på et ret simpelt grundlag. Mødedagsordener for ministermødet og for ministerudvalgene siger meget om, hvilke og hvor mange sager der behandles på dette niveau. Desuden kunne der suppleres med referater fra disse møder. Det skulle ikke ske for at granske referaterne for uenighed og substantielle oplysninger af skiftende regerings politik, men derimod udelukkende for at få et grundlag for en efterprøvning af nogle af de hypoteser, som er formuleret i det foregående om ministermødernes og ministerudvalgenes funktioner.

Der er ikke bare behov for analyser af ministerrollens indhold og af de faktorer, som bestemmer dette indhold. Der er også et behov for en debat om ministrenes situation. Adskillige gange har Folketingets funktionsmåde og medlemmernes

arbejdsvilkår været genstand for mere principiell debat. Det samme kan siges om centraladministrationens forhold og om de vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre trives. Men ingen synes at skænke det en tanke, at de politikere, som bliver ministre, også kunne fortjene en debat om de arbejdsvilkår, der bydes dem. De bliver sat i spidsen for store administrative organisationer. På papiret er de udstyret med en magt, som kun er betroet få andre i det danske samfund. Men hvor mange kerer sig om ministertilværelsens realiteter? Måske er embedet ikke helt så magtfuldt, som medieopmærksomheden kunne antyde. Det kunne jo være, at ministrene er oppe mod så stærke kræfter i deres egen ministerielle organisation, at få eller snarere ingen minister er i stand til at betvinge dem.

Det er, som det er fremgået, ikke til at sige med den fornødne sikkerhed. Det ideelle ville da være, at en debat kunne indledes med udgangspunkt i dækkende og afbalancerede analyser, som også præsenterede problemerne ud fra embedsmændenes synsvinkel. Men det bør, når det er sagt, fastholdes, at det ikke er dér, det store problem er. Embedsmændenes arbejdsvilkår har man så ofte interesseret sig for og begrædt. Der ansættes stadig flere af dem. Det sker til aflastning af de mere end 6000, som allerede er beskæftiget i ministeriernes departementer og styrelser. Der holdes efteruddannelseskurser for dem, uden at nogen spørger om, hvad der kommer ud af det. For cheferne er der sågar nu tilrettelagt en særlig lederuddannelse, hvor den offentlige forvaltnings ledere kan beskue hinandens problemer. Men ministrene glemmes. De er det oversete led i det centraladministrative system. Er der ikke behov for at styrke dem? Kan de, som det fungerer nu, udfylde den rolle, de er tiltænkt i et parlamentarisk demokrati? Det er svært at se, det skulle være tilfældet. Det er grunden til, at der er behov for både analyse og debat og sikkert også for reformer, som styrker ministrene. Det kræver imidlertid, at såvel nuværende som forhenværende ministre åbner munden for at gå ind i debatten. I modsat fald kommer den ikke i gang, og når den fra tid til anden gør det, bliver det på mandarinernes betingelser.

1. En række tidligere og nuværende ministre samt en række embedsmænd har kommenteret en tidligere version af manuskriptet til artiklen. Samtidig med, at jeg takker dem for deres kommentarer og supplerende oplysninger, bør det understreges, at jeg alene indestår for de tolkninger og vurderinger, som artiklen rummer.
2. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co., 1967, pp. 18-20 og 98-100, taler om *the law of increasing conservatism*.
3. Marshall W. Meyer, *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979, pp. 193-195.
4. Dette ræsonnement har næppe samme gyldighed for koalitionsregeringer.

Appendiks: Bibliografisk note

Selv om ministerrollen og samspillet minister-embedsmænd kun er sparsomt belyst i litteraturen, er det muligt at henvise til enkelte værker, som belyser problemerne. Af politologisk litteratur bør først og fremmest nævnes Bruce Headey, *British Cabinet Ministers. The Roles of Politicians in Executive Office*, London: George Allen & Unwin, 1974. Der er tale om en

intensiv undersøgelse omfattende 30 tidligere eller nuværende kabinetsministre, 5 ministre uden sæde i kabinettet og 15 juniorministre. I undersøgelsens grundlag indgår også interviews med 25 embedsmænd. Headeys analyse dækker mange af de problemer, som er omtalt i denne artikel. Derimod fokuserer bidragene i Richard Rose & Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, på statsoverhovedets og regeringschefrollen og dermed også kun på den del af problemerne, som vedrører regeringsarbejdet. Ikke desto mindre er den også i denne sammenhæng at betragte som et yderst læseværdigt bidrag til afklaring af, hvordan den politiske ledelsesfunktion varetages. Endelig bør rapporten, Jørgen Grønnegård Christensen (red.), *Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979, som er en blanding af udrednings- og forskningsrapport med forsigtigt formulerede oplæg til debat, nævnes. Rapportens karakter understreges af, at den blev til i Danmarks Forvaltningshøjskoles regie med en gruppe af departementschefer som styringsgruppe.

Ministerrollens indhold og problemer i ministerperspektiv er således sparsomt belyst. Det samme gælder ikke embedsmandsfunktionen i almindelighed og til dels heller ikke embedsmændenes samspil med ministre i embedsmandsperspektiv. Der er især grund til at fremhæve Ezra Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in French Society*, Princeton: Princeton University Press, 1978, og Samy Cohen, *Les conseillers du Président*, Paris: Presses Universitaires de France, 1980, hvorimod andre undersøgelser som Per Lægveid & Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget, 1978, og Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam & Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981, ikke direkte kommer ind på dette problem. Det gælder også publikationerne om Holland og Sverige fra det samme store, komparativt anlagte Michigan-projekt (Samuel J. Eldersveld, Jan Kooiman & Theo van der Tak, *Elite Images of Dutch Politics Accommodation and Conflict*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, og Thomas J. Anton, *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1981). Om dansk embedsmandsbetjening af ministre henvises til Jørgen Grønnegård Christensen, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København, 1980. Denne analyse, som var interview-baseret, er siden fulgt op af de to spørgeskemabaserede studier i »Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 63, 1982, pp. 317-347, og *Political Bureaucrats: An Analysis of Bureaucratic Role Conceptions*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Freiburg, 1983. Den politiske beslutningsproces, Arbejdspapir nr. 26.

Danske politikere skriver kun sjældent erindringer, og når de gør det, er det, hvad enten de hedder Dahlgård, Krag, Møller, Ninn-Hansen eller Hartling, for at berette om folketings- og partipolitikken. En interessant undtagelse er en åbenhjertig analyse af Poul Nyboe Andersen, »Magtspillet om den økonomiske politik«, *Statsøkonomisk Tidsskrift*, 1972, pp. 129-153. Nævnes bør også Ritt Bjerregaards artikel, »Ministrenes skygge«, i *Week-End-Avisen*, 19.2.1982. Heller ikke P. Munch beskæftigede sig i sine erindringer med forholdet til embedsværket. Det gør derimod Richard Crossman, *The Diaries of A Cabinet Minister*, Vol. I-III, London: Hamish Hamilton & Jonathan Cape, 1975-77. I mindre omfang og mindre interessant er i denne sammenhæng også Robert Vandeputte, *Ministre sans pouvoir*, Bruxelles: Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques, 1982. Vandeputte var i nogle måneder af 1981 belgisk finansminister.