



MAGT, MINISTRE OG EMBEDSMÆND

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN



INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB
AARHUS UNIVERSITET

FORNAVN EFTERNAVN
TITEL

29. MARTS 2017

HVEM HAR MAGTEN?

- 22 ministre
- 18 ministerier
- Med 11.900 embedsmænd (AC), heraf
 - 3.200 i departementene, resten i styrelserne
- Konklusionen umiddelbart klar: Embedsmændene har da magten!
- Det er blot meget mere indviklet: Embedsmændene har del i magten, men ikke hele magten
- Så hvordan kan ministrene overhovedet få et ben til jorden givet denne skævhed?

MINISTRENE'S MAGTMIDLER

- ▶ Organisation
- ▶ Programmering
- ▶ Incitamentter
- ▶ Normer

ORGANISATIONEN

- ▶ Hierarkisk: Ministerstyre med ministeren som politisk forvaltningschef
- ▶ Et departement som sekretariat for ministeren
- ▶ Styrelser med ansvar for politikens gennemførelse og specialiseret bistand til ministeren formidlet gennem departementet
- ▶ Departement og styrelser bemanded med
- ▶ Generalister: samfundsvidenskabeligt uddannede embedsmænd i departementer
- ▶ Specialister: ingeniører, biologer, læger, dyrlæger, geologer mv. i styrelser med generalister
- ▶ Organisationen skærper kun spørgsmålet: Hvordan får ministeren overhovedet en fod til jorden over for denne brigade af embedsmænd?

DEPARTEMENTET ER MINISTERENS

- ▶ Den hird, som omgiver ministeren
- ▶ Den kanal al kommunikation udefra og nedefra skal igennem for at nå ministeren
- ▶ Den kanal ministeren kommunikerer igennem i forhold til resten af ministeriet
- ▶ En organisation fuldstændigt trimmet rådgivning og bistand til ministeren
- ▶ Se blot her om opgavevægtningen 2015
- ▶ Men spørgsmålet forbliver: Hvordan kan ministeren være vis på, at han/ hun bliver rådgivet på egne politiske præmisser?

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

Opgave	Departements- chefer	Styrelseschefer	
Politisk rådgivning af ministeren	59,3		
Heraf i forhold til			
– arbejdet i Folketinget og regeringen samt forhandlinger med interesseorganisationer og i EU	39,0	Bidrag til rådgivning af ministeren og i relation til arbejdet i Folketinget	9,9
– politiske følgegrupper og forligskredse i forbindelse med gennemførelsen af lovgivning mv.	6,5		
– administrativ gennemførelse	4,9		
– mediesager	8,9	Mediesager	7,4
Ledelse og koordination	38,1	Ledelse og koordination	68,3

DER ER ET MAGTSPIL

- ▶ Forsvarsministeriets organisation som eksempel
- ▶ Nick Hækkerup om oberst Hackel-typerne
- ▶ Nikolaj Wammens nye organisation, som integrerer den militære ledelsesorganisation i den departementale struktur
- ▶ Finansministeriet og fagministerierne også involveret i gensidigt spil om magt og kontrol

PROGRAMMERING

- Nutidens regeringer
 - har omfattende og specificerede regeringsprogrammer
 - bruger aktivt ressortfordelingen til tuning af centraladministrationen
 - trækker på en tung arv i form af brede flerårige forlig
 - har relativt stærke kerneudvalg (indre kabinetter) i form af koordinationsudvalg og økonomiudvalg
- Relativt grove instrumenter med begrænset kapacitet og rækkevidde, så magtskævheden består

INCITAMENTER

- Det klassiske tjene stemandsystem i praksis opløst – kun de partschefer har tjene stemandsstatus
- Fine lønsystemer med chefløn og direktørkontrafter – men deres effekt på adfærd er svært at se og under udvikling
- Altså ingen incitamenter, snarere en urørlig elite?
- En selvlivet myte: Sådan er det altså ikke
- Der er diskretionær afskedigelsesret - og den bliver brugt af regeringer og ministre
- Se blot her

KORTERE ANSÆTTELSESTID

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

NORMER

- De hårde – hierarkisk , programmering og incitament – og de bløde instrumenter – normer som bør-forskrifter for den korrekte embedsmand
- Et 2-sidet normsæt:
- Normen for politisk lydighed – konsekvens af parlamentarisk demokrati med ministerstyre
- Normerne for lovmæssighed og konstitutionelt demokrati
 - Lovlighedspligten
 - Sandhedspligten
 - Faglighedskravet

ENKELT ELLER SVÆRT?

- En intens debat herom: For megen eller for lidt lydighed, lydighed eller lydørhed?
- Sagerne og Jesper Tynells bog *Mørkeligten*
- Bo Smith-udvalgets rapport: Embedsmanden i det moderne folkestyre
- Svære dilemmaer: Ministeren har det demokratiske mandat, embedsmændene intet, men ministerens magt er begrænset af retsstaten og vores parlamentariske forfatningsorden
- Samtidig er normerne ikke så entydige i deres handlingsanvisninger, som man kunne tro
- Det er der også politisk accept af plads til politik.

EFTERLEVELSEN: LYDHØRHED OVER FOR FAGLIGHED

	Skal embedsmændene følge ministerens ønske om fokus på én løsning, selv om en anden er fagligt lige så god?	Skal embedsmændene følge ministerens ønske om et forslag, som der er politisk dækning for, selv om forskere finder andre løsninger mere effektive?
Ja, uden forbehold	5,7	31,9
Ja, men jeg vil rejse betænkeligheder over for min leder	62,2	57,5
Kun efter ordre, og jeg vil advare min leder	29,2	9,7
Jeg vil sige klart fra og ikke medvirke	2,9	0,9
N (=antal svar)	2515	2373

EFTERLEVELSESMØNSTRE

- Lovlighedskravet har en anden status end sandheds- og faglighedskravene
- Der er – alt andet lige - forskel på normtolkningen mellem
 - Embedsmænd i departementer og styrelser
 - Generalister og specialister
 - Chefer og sagsbehandlere
 - Kvindelige og mandlige embedsmænd
- Men forskellene trods alt beskedne – altså en stærk og homogen kultur

DE BLØDE INSTRUMENTERS OVERMAGT?

- Ikke så bløde endda
- De er nemlig bakket op af
 - Parla menta risk ma gt

Og

- Ombudsmandens og undersøgel seskommissioners juridiske ma gt

HVEM HAR SÅ MAGTEN?

- Ministrene eller embedsmændene?
- Svært spørgsmål uden definitivt svar:
 - Ministre og regeringer har stor magt på selektive områder
 - Storaftængighed af embedsværket
 - På områder uden for politisk (=minister) opmærksomhed stor mulighed for at forme politikken
 - I ministerier med svage ministre uden program stor mulighed for at forme politikken
 - Store muligheder i gennemførelsesfasen

HVIS I VIL LÆSE MERE

Politiske embedsmænd, red. af Jørgen Grønnegård Christensen, *Politica*, 48, nr. 4, 2016

Kan downloades her:

<http://politica.dk/tidsskriftet/udgivelser/aargang-48-nr-4-politiske-embedsmaend/>



INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB
AARHUS UNIVERSITET