

# Essay

Hvordan får vi en bedre debat om embedsværket?

Af Lene Holm Pedersen, professor,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet



**Magt**udredningen 2.0

Vi har brug for en bedre debat – ellers risikerer demokratiet at miste opbakning. Det gælder særligt debatten om embedsværket, hvor der er behov for et bedre fundament for diskussionen om, hvilke forskydninger, der sker i magt og ansvar. Det kan opnås ved at tage afsæt i forvaltningsforskningens indsigter i medialisering, ændrede karriereveje, ændrede embedsmandsnormer, centralisering og politisering. Indenfor disse felter findes solid forskning om forskydninger i de finmaskede balancer mellem Folketing, regering og embedsværk. Forskningen kan også danne baggrund for en diskussion af, hvad forskydningerne betyder for magt og ansvar i folkestyret.

## **Magt og ansvar**

Fordelingen af magt og ansvar er et centralt spørgsmål i ethvert demokrati. I forhold til embedsværket handler det grundlæggende om centraladministrationens placering i magtdelingen mellem den lovgivende og den udøvende magt. Det er grund til at tage 'accountability' begrebet frem igen. 'Accountability' handler om, hvem der er ansvarlig overfor hvem, for hvad og hvordan? (Mansbridge, 2014). De spørgsmål er helt centrale i en Magtudredning og i diskussionen af konsekvenserne af forskydninger omkring embedsværket og regeringsførelsen for vores demokrati. I det følgende gør jeg status over de problemstrømme, der findes i forskningslitteraturen og åbner analysen af, hvordan det skubber til magt og ansvar.

## **Medierne: forskydninger, medialisering og ansvarsplacering**

Medierne fungerer først og fremmest som en uformel kontrolinstans i forhold til at holde Regeringen og centraladministrationen ansvarlige. Det er vigtigt at slå fast i en tid med vedvarende kritik af medierne. Der har imidlertid været en markant udvikling i medielandskabet i retning af en segmenteret presse, hvor hvert medie i høj grad servicere en specifik befolkningsgruppe. Samtidigt er der en stærk "framing", hvor nyhederne ofte drives af nyhedskriterier som personalisering, negativitet og konflikt. Det kan give et vinklet billede af en sag som kommunikerer til en segregeret del af befolkningen, hvilket igen kan være med til at skabe en polariseret forståelse af politiske begivenheder. Disse ændringer har også betydning for transparens og ansvarlighed i de politiske processer. I de seneste år – og særligt i forbindelse med

COVID-19 – fik de ellers lidt usynlige top-embedsmænd mere omtale i pressen. Ændringerne i medielandskabet påvirker derfor også embedsværket.

Medialisering betegner det forhold, at det politiske system tilpasser sig mediernes logik, nyhedskriterier og framing. Et resultat af medialiseringen er for eksempel en vækst i antallet af kommunikationsmedarbejdere og særlige rådgivere. Medialiseringen kan også have betydning for den demokratiske legitimitet – altså for vores tiltro til de politiske institutioner. Sager, der får negativ presse, giver mulighed for at svække regeringen, og det kobles til oppositionens interesse i at stille regeringen i et dårligt lys (Pollack et. al., 2018). Når oppositionens interesse forenes med nyhedskriteriernes filter, skabes en nyhedsproduktion, som rammesætter ansvarsplaceringen som personificerede konflikter fremfor som et resultat af organisatoriske logikker. Det driver en forventning om en individuel ansvarsplacering, som overdøver behovet for læring på baggrund af fejl.

Forskydningerne i mediernes rolle bidrager til en forventning om, at ekstern juridisk ansvarsplacering kan løse problemerne. Et ekstremt eksempel er da Nye Borgerlige i forbindelse med Minksagen bestilte en 'uvildig' advokatundersøgelse. I dette eksempel er der tale om en advokatvurdering af en helt anden karakter end de advokatundersøgelser, der iværksættes til at afdække et hændelsesforløb på linje med undersøgelseskommissioner, men for den brede befolkning er det formentlig ikke så nemt at skelne. Sagen er et eksempel på, hvordan mediernes logik – som er at efterspørge mere information og at sager afdækkes – spiller sammen med oppositionens logik, som er at kritisere regeringen. Advokatundersøgelser risikerer således at blive en brik i et spil drevet af nyhedskriterier og politiske drillerier. I det spil risikerer legitimiteten af den eksterne juridiske ansvarsplacering at lide skade – og det kan igen påvirke legitimiteten af demokratiet.

I forbindelse med Minksagen blev de enkelte embedsmænd synlige i pressen. Det sker jævnligt, når der kommer sager, og ses også i forbindelse med fx Skattesagskommissionen (Peter Loft) og Statsløsesagen (Claes Nilas). Det er for så vidt ikke urimeligt, da embedsmændene spillede en stor rolle i de fejl, der blev begået. Medieopmærksomhed på embedsmænd skaber en forventning om individuel ansvarsplacering, som sjældent kan dækkes af ministeransvaret. I det øjeblik

ministeransvaret ikke er tilstrækkelig, og der sker en ansvarsplacering i tråd med personalejuraen, vil de sanktionsmuligheder, der findes i form af advarsler og påtaler, let kunne komme ud af trit med den forventning til ansvarsplacering, der er skabt i medierne. Det kan for eksempel være svært at forstå, hvorfor en departementschef 'kan gå fri' ved at skifte job. Personificeringen og individualiseringen i den mediemæssige framing kobler til en juridisk ansvarsplacering på individniveau. Men den individuelle ansvarsplacering vil sjældent munde ud i en læring om, hvordan organisatoriske beslutningsprocesser forbedres.

## **Karriereveje og embedsmandsnormer**

Karrierevejene i centraladministrationen er et andet sted, hvor der sker forskydninger, som skubber til fordelingen af magt og ansvar. Forskydningen går i retning af karriereveje, som i højere grad bevæger sig på tværs af ministerier, ofte med baggrund i koordinerende ministerier som Finansministeriet og Justitsministeriet. Det kan udfordre den institutionelle hukommelse og giver formentligt en forskydning i kompetencerne i retning af mere tværgående kompetencer i forhold til ledelse, tværgående koordination og 'full service' politisk rådgivning. De ændrede karriereveje kan også påvirke embedsmandsnormerne, fordi det giver forskydninger i hvilke former for adfærd, der honoreres og sanktioneres karrieremæssigt. Der er tegn på et trade-off mellem den politiske rådgivning og den faglige kvalitet af rådgivningen – i Dybvad rapporten svarer 50% således, at det er svært at levere faglig rådgivning på et højt niveau og samtidigt varetage politisk-taktiske ønsker (Dybvad, 2023:110).

Forskydningerne i karriereveje går i en retning, hvor det brede kendskab til regeringens organisering og tværgående arbejdsgange i centraladministrationen træder frem kombineret med en vis elitisme, fordi embedsmændene i de tværgående ministerier normalt rekrutteres fra øverste hylde med høje snit. Pt er det kun en departementschef, der har haft sin karriere indenfor det ministerie, hun er departementschef i. Det kan medvirke til, at top-embedsværket rykker tættere på det politiske. Embedsværket tilbyder således i dag integreret faglig-politisk rådgivning, men ikke partipolitisk rådgivning. Et væsentligt spørgsmål i forlængelse af den forskydning er, om mulighederne for at stille ledende embedsmænd til ansvar, hvis deres 'jussement' fejler i den politisk-taktiske og faglige rådgivning, er tilstrækkelige? I afvejningen mellem

forskellige embedsmandsdyder har den retlige rådgivning en særlig prioritet, og der er en erkendelse af, hvilken politisk risiko det kan have for en minister, hvis det retlige grundlag ikke er på plads. Faglige hensyn bliver derimod løbende holdt op imod andre hensyn fx af politisk taktisk art (Christensen & Mortensen, 2023:33ff).

## Centralisering og koordination

Christensen & Mortensen (2023) beskriver centraliseringen i centraladministrationen som en bevægelse over en lang linje fra et ressortopdelt ministerstyre mod et kabinetstyre. De dokumenterer for det første, hvordan der er færre regeringsudvalg og et faldende antal pladser, hvoraf en stigende andel besættes af ministre med tværgående kompetencer (1970-2020). For det andet laver de en optælling af sager i K-udvalget, hvor der findes en vækst siden 2001, og i Ø-udvalget, hvor antallet af sager er stabilt højere end antal sager i K-udvalget. En analyse af dagsordnerne viser, at udvalgene beskæftiger sig med andet end tværgående sager. Dagsordner omfatter store forlig og udspil, ny lovgivning, styringsproblemer, mindre sager. Der findes en rimelig stabilitet i, hvordan koordinationen fungerer på tværs af regeringer, og det tyder på en tæt institutionaliseret beslutningsmaskine, der ikke ændres afgørende med en ny regering (Christensen & Mortensen, 2023).

Det er ikke i sig selv et problem, at der sker en institutionalisering af den tværgående koordination. Tværtimod tegner der sig en udvikling i retning af en ret stabil koordination af en ret bred vifte af beslutninger. Det synes at være en stor styrke. En potentiel svaghed kan dog opstå, hvis de finmaskede balancer mellem beslutningsmotoren og ansvarsplaceringen forrykkes. Det er der fare for, hvis centraliseringen kombineres med stærk topstyring. Minksagen er et ekstremt, men også veldokumenteret eksempel på dette.

Minksagen udspillede sig i en ekstrem situation med nedlukning og stærkt tidspres. Allerede inden COVID-19 nedlukningen var der sket en øget topstyring. I forbindelse med regeringsskiftet fik den styringsmæssige forskydning fra Finansministeriet til Statsministeriet, som var pågået i en årrække, endnu et skub. Statsministeren udtalte i den forbindelse: "Vi har et utrolig lille statsministerium, som ikke driver noget i det politiske arbejde, og det passer ikke sådan lige til mit temperament, hvis det er mig,

der skal være landets statsminister. For så er det mit ansvar. Så er det ikke Finansministeriets ansvar eller en tredjes ansvar, så derfor skal mere af den politiske proces starte og slutte hos den, der har det primære ansvar, ikke uddelegeres til alle mulige andre” (Mette Frederiksen til Altinget 2019). Dertil kom en yderligere centralisering af regeringskoordinationen under COVID, hvor Statsministeriet bruger Justitsministeriet som sekretariat. I Minksagen var det et yderligere element, at ressortministeriet blev koblet ud af mødeforberedelsen, som blev placeret i Justitsministeriet (Askim og Pedersen, 2023).

I tillæg dertil var beslutningsklimaet på det møde, hvor det blev besluttet, at minkene skulle slås ned, præget af topstyring i den forstand, at ressortministeriet tilsyneladende var så beklemt ved at præsentere deres mindre indgribende linje, at de helt undlod (Minkkommissionen, 2022, bd. 8: 387). Den manglende hjemmel blev således ikke fremskrevet tilstrækkeligt tydeligt i materialet til KU-mødet, og på mødet blev den manglende hjemmel heller ikke tydeliggjort. Departementschefen sagde senere, at det ikke var 'top of mind'. Fokus var på, hvordan ønsket om at slå minkene ned kunne gennemføres. Endvidere rådgav den særlige rådgiver Ministeren til at holde sig tilbage i præsentationen af ministeriets linje. Under KU-mødet – som foregik over zoom pga. nedlukningen - sendte den særlige rådgiver en SMS til ministeren med teksten: "... Hun kommer simpelthen til at kalde os uansvarlige og sige, at vi ikke tager det alvorligt nok, når du foreslår vores linje. Det er altså vildt. ...” (Minkkommissionen, 2022, bd. 8: 387).

Centralisering af koordination kombineret med topstyring skaber en potentiel afkobling mellem beslutningsmotor og ansvarsplacering, især i situationer med tidspres og topstyring (Askim og Pedersen, 2023). På den ene side kan der være et ønske om centralisering og om at trække på tværs af ressortopdelingen, når der skal samles beslutningskraft. På den anden side kan ressortopdelingen give det formelle grundlag for blame-avoidance, når ansvaret skal placeres. Det ses i forbindelse med afhøringerne i Minksagen. Hvor der tidligere blev talt for, at beslutningskraft og ansvar skulle følges ad, er der nu en stærk betoning af ressortministeriets ansvar. Her lyder det således: "At en minister er formand for et regeringsudvalg, indebærer primært, at det pågældende ministerium udsender dagsorden og materiale ... Formandskabet har derimod ikke betydning for ressortansvaret for de sager, der drøftes på udvalgets

møder, eller de beslutninger, den ressortansvarlige minister træffer på baggrund af et møde i regeringsudvalget.” (Minkkommissionen 2022, bd. 8, 997).

## **Centraladministrationens rolle i politiske beslutningsprocesser**

En anden central forskydning omkring embedsværket er fremvæksten af forligsparlamentarisme. Forligsparlamentarismen indebærer, at regeringen indgår forlig med en del af partierne inden væsentlige lovforslag fremsættes i Folketinget. I den forbindelse indgås der aftaler om forligets varighed, hvad det omfatter og hvordan det kan opsiges. Det giver en forskydning også i forhold til arbejdet i Folketingets udvalg. Drøftelserne sker i højere grad på ministerens kontor, og for så vidt er der sket en forskydning fra Folketingets udvalg til ministerierne og embedsværket. Embedsmændene betjener forligskredsen og ikke kun ministeren både i forhandlingerne, såvel som når aftalen udmøntes.

Der er således tegn på en forskydning i retning af mindre bredde i forankringen af lovarbejdet, fordi de partier, der ikke er en del af forliget, inddrages mindre. Forligsparlamentarismen kan have både styrker og svagheder. Det er en styrke, at partierne indgår kompromis i forhold til de forskellige synspunkter, fordi det styrker systemets beslutningskraft og stabilitet, men det kan svække de øvrige partier i Folketinget og bevirke en mindre bredde i inddragelsen af forskellige politiske synspunkter. Når lovforslag fremsættes i høring, er de ofte afstemt med forligskredsen på forhånd, og det betyder, at de partier, som ikke er med i forliget, oplever at få mindre indflydelse. Forligsparlamentarisme skubber også balancen i forhold til embedsværket, fordi diskussionen i forbindelse med det lovforberedende arbejder flytter fra folketingsudvalgene til ministerierne.

## **Forskydninger i ansvar og magt**

Forvaltningsforskningen arbejder med faste begreber som medialisering, centralisering, embedsmandsnormer og politisering. Der er også en vis opmærksomhed på, hvordan acceleration og tidspres påvirker beslutningskvalitet og karriereveje både i forhold til rekruttering og derekruttering (Askim og Pedersen, 2023).

Forskningen dokumenterer en række forskydninger, som kan skubbe til balancerne mellem disse. Hvis forvaltningen bliver mere politiseret, kan balancen mellem regering og Folketing forskyde sig, da regeringen kan blive stærkere i forhold til oppositionen, fordi de ressourcer, embedsværket råder over, potentielt rettes mere direkte mod politisk-strategisk rådgivning. Ændringer i karriereveje, der resulterer i et skift i de kvalifikationer, der belønnes i et meritbaseret embedsværk, kan også medføre forskydninger i samspillet mellem ministre og top-embedsmænd. Kompetencen til at yde politisk all-service rådgivning kan ske på bekostning af en institutionel hukommelse og faglige hensyn inden for et specifikt ressortområde. Det betyder, at embedsværkets faglige kontrol med regeringens politiske ønsker kan blive klemt. Fremvæksten af forligsparlamentarismen kan også give forskydning mellem Folketing, regering og embedsværk. Demokratikommisionen ser det som en risiko og anbefaler solnedgangsklausuler på forlig. Men den anden side af historien er, at forlig og det at kunne indgå kompromis er et adelsmærke i et demokrati. Der er således tale om forskydninger i finmaskede balancer.

Forvaltningsforskningen mangler i nogen grad en metrik, der kan danne baggrund for diskussionen af, hvad forskydningerne betyder for fordelingen af magt og ansvar. Det er ret sjældent, at forskningen bevæger sig ud over den faktuelle dokumentation af forskydningerne, som kan være både vanskelig og arbejdskrævende i sig selv. Et næste skridt er at opstille forventninger til, hvor der kan opstå forskydninger og sprækker i fordelingen af magt og ansvar. Et bidrag i den sammenhæng kan være både en begrebsmæssig og empirisk undersøgelse af 'accountability', og hvordan hvem stilles til ansvar for hvad i embedsværket.

'Accountability'-begrebet er langt bredere end retlig ansvarsplacering. Den retlige ansvarsplacering følger som bekendt gældende love og regler. Det gælder eksternt i forhold til Folketinget, hvor ansvarsplaceringen fx omfatter brugen af undersøgelseskommissioner, men det gælder også internt i forhold til, hvordan embedsværkets autonomi varetages indenfor ministeransvaret og de legale rammer. Den retlige ansvarsplacering står imidlertid i modsætning til en mere traditionel forståelse af 'accountability', hvor det handler om at afgive en forklaring til dem, man står til ansvar overfor i bredere forstand (Mansbridge, 2014; Schillemans, 2021). Der kan



således afgives forklaring i flere forskellige fora og ikke kun i det juridiske. Sanktioner kan være nyttige i en kontekst af begrundet mistillid. Men i en kontekst, der langt hen ad vejen er karakteriseret ved et højt niveau af berettiget tillid, er det nyttigt med en bredere forståelse af 'accountability', hvor det at afgive forklaring ikke kun sker med henblik på retlig sanktionering, men også med henblik på læring.

Hvis der er enighed om målene, kan en ansvarliggørelse være baseret på tillid frem for mistro. Den situation kan findes, hvis der er tale om stærkt professionaliserede grupper, der følger fagprofessionelle mål ud fra en intrinsisk arbejdsmotivation, hvor de oplever kompetence og autonomi i arbejdet med at opnå et fagprofessionelt mål. Det sker fx hvis jurister drives af et ønske om at bidrage med en korrekt og kompetent lovforklaring.

Den intrinsiske 'accountability', der drives af en motivation, som er knyttet til en glæde ved til at levere på faglige standarder, er værd at værne om. Motivationsforskning har længe påpeget, at ekstrinsiske sanktioner, der opfattes som unødigt kontrollerende og dirigerende, udhuler den intrinsiske motivation, som er drivende for et indre engagement i løsningen af arbejdsopgaver (Deci, 1971; Mansbridge, 2014). Det betyder også, at medialiseringen og presset for en individuel retlig sanktionering, potentielt kan skabe et pres på den indre motivation. Det kan fx være tilfældet i forbindelse med Minksagen, hvor der først uddeles advarsler og påtaler, og hvor de efterfølgende rulles tilbage. Der er derfor grund til at undersøge, hvordan medialiseringen medvirker til et mere ensidigt fokus på retligt og sanktionsbaseret ansvar.

## **Forskningsbehov**

Analysen ovenfor peger på behov for mere viden om, hvordan forskydninger i balancerne omkring centraladministrationen påvirker fordelingen af magt og ansvar. Vi ved en del om medialisering, ændrede karriereveje, ændrede embedsmandsnormer, centralisering og politisering. En af de nyere forskydninger, som har fulgt en del i debatten, men mindre i forskningen, er spørgsmålet om tempo, og om det hele haster mere end tidligere. Her er det interessant at se, om det faktisk haster

mere – noget der kan undersøges med registerdata på stresssygdomme blandt embedsmænd over tid. I tillæg hertil er det væsentligt at se på, hvordan opfattelsen af, at det haster, påvirker rekruttering og arbejdsmiljø. Endeligt er det væsentligt at rette opmærksomheden mod flere dimensioner af 'accountability' og mod hvilke fora embedsmænd holdes til ansvar i. Samlet set er der brug for en analyse af forskydningerne og en begrebsfunderet diskussion af, hvordan de skubber til forholdet mellem regering, Folketing og embedsmænd. Det er netop en sådan øvelse, som en magtudredning kræver.

## Litteratur

- Askim, Jostein og Lene Holm Pedersen (2023): Elite Sense-making in the Core Executive:  
The Case of Denmark's 2020 Minkgate Scandal. Working Paper.
- Bo Smith udvalgets rapport (2015): Samspillet mellem politikere og embedsmænd.  
DJØF.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2022).  
"Centraladministrationen efter årtusindskiftet. Notat til DJØFs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier", ss. 314-394 i  
Dybvadudvalget (2023): Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier. København: DJØF.
- Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of personality and Social Psychology*, 18(1), 105.
- Demokratikommissionen (2020): Er demokratiet i krise – analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark?
- Dybvadudvalget (2023): Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier. København: DJØF.
- Lund, Elmer og Sandager (2022): Retlig vurdering - Belysning af spørgsmålet om ministres ansvar på baggrund af Minkkommissionens beretning.  
[«ModtagerNavn» \(nyeborgerlige.dk\)](https://www.nyeborgerlige.dk/ModtagerNavn)
- Minkkommissionens Beretning (2022): Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink
- Mansbridge, J. (2014). A contingency theory of accountability (Kap 4), I Marc Bovens, Robert Goodin, og Arthur Schillemans: The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford. Oxford University Press.
- Pollack, E., Allern, S., Kantola, A., & Ørsten, M. (2018). The new normal: Scandals as a standard feature of political life in Nordic countries. *International Journal of Communication*, 12, 3087-3108.
- Schillemans, T., Overman, S., Fawcett, P., Flinders, M., Fredriksson, M., Laegreid, P., ... & Wood, M. (2021). Understanding Felt Accountability: The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government. *Governance*, 34(3), 893-916.

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essays er en del af tema 3 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?**

Siden den første magtudredning har samspillet mellem folkestyrets institutioner været til debat. Dette tema analyserer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner forstået som Folketing, regering, ministerier og domstole. Temaet belyser blandt andet forvaltnings- og embedsniveauets rolle og kompetencer både i forbindelse med lovgivningsprocesser og regulering i øvrigt. Temaet analyserer også centralisering og samspillet mellem forskellige ministerier såvel som mellem ministre og embedsmænd. Der vil også blive set nærmere på, om forvaltningen er blevet mere politiseret og om fagligheden er under pres. Temaet inddrager desuden offentlighedsloven og parlamentariske kontrolredskaber, herunder brugen af eksempelvis kommissioner og advokatundersøgelser.