

Rust i magtens værktøjskasse

Anmeldelse af **Forvaltningen i folkestyret** af Jørgen Grønnegård Christensen og Niels Opstrup. Aarhus Universitetsforlag, 2025

Anmeldt af **Mads Teisen**, programleder i Lyngby-Taarbæk Kommune, medlem af Forum for fremtidens folkestyre. *Anmeldelsen udtrykker kun anmelderens egne holdninger.*

Centraladministrationen, magtens værktøjskasse, er blevet rusten. Dog ikke i graverende grad endnu. Embedsværket er professionelt og samvittighedsfuldt i forhold til på den ene side at servicere det politiske system og på den anden side at sikre, at alt går rigtigt til. Men de senere år er der sket en udvikling, der vækker bekymring.

Beslutningstempoet er højt og medarbejdernes anciennitet lav. Det rejser bekymring for regeringsførelsens kvalitet. Magten samles i de centrale ministerier, og det slører ansvarsdelingen mellem ministerier, embedsværk og regering. Aftaleparlamentarismen flytter magten væk fra folketingsalen og ind i lukkede mødelokaler.

"Forvaltningen i folkestyret" er en grundig analyse af udviklingen i dansk forvaltning siden ca. årtusindeskiftet og giver en række årsagsforklaringer for den udvikling, der afdækkes. Det er en læsning, der vækker både genkendelse og frygt. Konklusionerne er, på de givne præmisser, stort set uangribelige. Forvaltningen i folkestyret er baseret på et meget omfangsrigt statistisk grundlag: en spørgeske-maundersøgelse med svar fra næsten 9.000 embedsfolk i alle departementer og 32 styrelser.

Netop præmisserne er imidlertid væsentlige. Magtudredningen har valgt at fokusere undersøgelsen på centraladministrationen, dens embedsmænd og deres relation til den politiske ledelse. Dermed analyserer den langt fra hele folkestyret – det kommunale og regionale niveau inkluderes ikke. Konsekvenserne heraf diskuteres senere.

Centraladministrationens udvikling siden årtusindeskiftet

Det går i det store og hele godt! Embedsværket forstår at navigere det vanskelige spil mellem politiske hensyn og hensynet til embedsmandsdyderne, og lykkes med at levere solid rådgivning til ministrene. Embedsfolkene er i det hele taget opmærksomme på deres rolle mellem politik og faglig forvaltning. Men der er sket et skift hen over de sidste 25 år.

Embedsværket er professionelt og kender reglerne, som de er formuleret i f.eks. Kodex VII. Det betyder dog ikke, at reglerne ikke i høj grad er bøjelige og føjelige. Legaliteten står stærkest og har klar forrang, og det går bedre an at gå på

kompromis med sandhedsforpligtelsen. At sandhedspigten kan komme under pres, er ikke nyt. Allerede i 2015 afgav Folketingets Udvalg for Forretningsordenen en beretning, hvori det hedder:

[...] en minister ikke alene bør være opmærksom på at undgå at fortie foreliggende oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af en sag, men også på, hvor det er relevant, selv at sørge for at sådanne oplysninger indhentes og videregives til Folketinget.

I en tid med stort behov for at sikre befolkningens tillid til demokratiet er det vigtigt igen at sætte lys på sandhedsforpligtelsen.

Der er sket en markant centralisering af magten. Ministerstyret er blevet suppleret af et regeringsstyre, der har styrket regeringsniveauets indflydelse på bekostning af ministrenes.

Forfatterne fører styrkelsen af regeringen tilbage til Anders Fogh Rasmussens styrkelse styrkede regeringskoordinationen og oprettelse af "Det indre kabinet" med henholdsvis Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget. De trækker tråden frem til Mette Frederikssens store og stærke statsministerium.

Desuden går det stærkt i statsadministrationen. 70 % af embedsfolkene kan nikke genkendende til, at den politiske beslutningsproces går så hurtigt, at det påvirker beslutningskvaliteten. Samtidig er der en opfattelse af, at politikerne ikke lytter nok til de faglige argumenter. Embedsfolk er også selv tilbageholdende med at argumentere fagligt, hvis de møder meget stærke politiske ønsker. Forfatterne citerer desuden Dybvadudvalgets rapport for konklusionen om, at embedsmandsdyderne kan blive udfordret af tempoet.

Aftaleparlamentarismen fremstår som en grundlæggende ændring af det parlamentariske system. Det har betydning for embedsfolkene, fordi grænsen mellem politik og implementering bliver mere uklar. Ny politik udvikles ofte ved, at flere partier indgår en aftale om at stemme for en given lov – og aftalen giver alle partierne vetoret over for ændringer i loven. Samtidig fastlægger aftalen ofte, hvordan loven skal implementeres.

Forfatterne har desuden gennemført en supplerende undersøgelse, en "vignet-analyse".

Embedsfolkene blev præsenteret for syv konstruerede dilemmaer, hvor lydhørheden over for ministeren støder sammen med kravene om lovlighed, sandhed og faglighed. Mønstret er slående og entydigt: lovligheden vejer tungest. I lovlighedsvignetterne vælger 94 % at sige fra. Når det gælder faglighed og sandhed, er flertallet imødekomende. Sandhedspigten vejer altså i praksis lettere end lovligheden – en pointe, der fortjener en bredere debat.

Præmisserne

Magtudredningen lægger stor vægt på at levere små, letlæste bøger til en bredere kreds end forskere. Netop derfor savner man en perspektivering rettet direkte mod den praktiserende embedsstand og dennes egen rolle i den politiske proces.

Som nævnt indledningsvist er bogens undersøgelsesfelt afgrænset til statsadministrationen. Det danske folkestyre skal imidlertid i nok så høj grad trives lokalt, i kommuner og regioner. Her er forholdene væsensforskellige fra statens. Skønt titlen kan bedrage, giver bogen sig ikke ud for andet end det, den er. Det er ikke en analyse af embedsmanden i det samlede danske folkestyre, men kun i den begrænsede del, som centraladministrationen udgør.

Kommunerne står for ca. halvdelen af det offentlige forbrug, regionerne for ca. en fjerdedel. Kommuner og regioner har ansvaret for de fleste store velfærdsområder. I modsætning til folketingsmedlemmerne er Danmarks 2400 kommunalbestyrelsesmedlemmer og 130 regionsrådsmedlemmer lægfolk, der er politikere som fritidsfornøjelse. Kommunerne har i omegnen af 85.000 administrativt ansatte. Til sammenligning har centraladministrationen ifølge bogen omkring 40.000-45.000 årsværk.

Et par eksempler: I modsætning til centralforvaltningen sker der i det lokale demokrati ofte ikke en systematisk oplæring i embedsmandsdyderne, økonomien er presset og nedskæringer hører til dagens orden. Både på socialområdet og børnehandicapområdet omgjorde Ankestyrelsen i 2025 mere end 45 % af de sager, der blev klaget over.

Kan centraladministrationens udfordringer med beslutningskvaliteten genkendes i kommunerne? Og hvilke konsekvenser har det i givet fald for det lokale demokrati og ikke mindst for befolkningens tillid til det?

Der er stort behov for endnu en bog fra Magtudredningen 2.0.

Magtudredningen 2.0 kan nå det endnu

Magtudredningen 2.0 har planlagt op til 45 bøger. Vi håber, der bliver plads til bogen om det lokale demokrati, og også gerne til et par bøger om magten uden for og i symbiose med det repræsentative demokrati. I kommuner og regioner stiger opgavernes kompleksitet. De vilde problemer kalder på en udvikling af demokratiet og på et stort fokus på den demokratiske modenhed hos borgere, embedsfolk og politikere.

Det bidrager Forum for fremtidens folkestyre gerne til.

Bogen kan købes fra Aarhus Universitetsforlag eller [downloades gratis her](#)