

DET GODE MINISTERIUM



INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB
AARHUS UNIVERSITET

MILJØ- OG FØDEVAREMINISTERIET
2. NOVEMBER 2017

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN
PROFESSOR EMERITUS



HVAD ER DET – OG HVAD ER DET IKKE?

Definition: Det gode ministerium er en central institution i det parlamentariske folkestyre.
Det bistår ministeren og regeringen med

- at gennemføre den vedtagne politik
- at udvikle og forberede siddende ministers/regerings politik

DGM er ikke:

- En retsinstans
- En faglig instans
- Embedsmændenes
- Samfundets

MINE FIRE EMNER

Kravene til ministeriets organisation

Kravene til ministeriets embedsmænd

Kravene til ledelsen

Bliver kravene honoreret af danske embedsmænd?

ORGANISATIONEN

Organisationen skal

- kombinere politisk rådgivningskapacitet med relevant ressortfaglighed og juridisk kompetence
 - Det er en helhed, hvor det ene ikke trumfer det andet
- på en om samme tid være ministervendt og gennemførelsesvendt
 - Det dobbelte krav ikke selvimplementerende, jf. Bo Smith-Udvalgets analyser
- være indrettet således at
 - Politisk lydhørhed over for minister/regering trives symbiotisk med juridisk/ressortfaglig kapacitet
 - Vedtagen politik gennemføres effektivt og loyalt over for siddende minister

EMBEDSMÆNDENE

Det handler grundlæggende om de centrale KODEKS VII-krav:

- Den politiske lydhørhed er udgangspunktet for rådgivningen og følger af parlamentarisk ministerstyre som den vesteuropæiske grundnorm
 - Hvor embedsmændene hele vejen ned indgår i ministerledet hierarki
- Den står over for to ligeværdige krav
 - Lovmæssighed
 - Faglighed
- Ikke absolutte bindinger:
 - Sondringen mellem ulovlighed og klar ulovlighed og den politiske adkomst til at prøve grænser af, og juraen ikke en licens til at blokere for andre løsninger
 - Fagligheden dikterer ikke løsninger, men input til løsninger, og fagligheden er ikke en licens til at politisere i faglighedens skygge
 - I Danmark og andetsteds et fortrolighedsrum omkring politikforberedelsen, som forpligter embedsmændene juridisk, men som kan være svært at håndhæve, hvis embedsmændene ikke accepterer det

KRAV TIL LEDELSEN

Den administrative ledelse har i nutidens ministerier to hoveder:

- Et departementalt, som er/skal være
 - Minister-/regeringsvendt: policy, politik, de store linjer i politikken sammen med "sagerne", der går og kommer
 - Uden at tabe driften af syne
 - Ressort-/koncernkoordinerende
- Et styrelshoved, som er/skal være
 - Gennemførelsesorienteret med politisk omtanke
 - Policyforberedende/-bidragende med ressortforankrede faglige input
 - I begge roller involveret i samspil med bred kreds af interessenter, som er politisk defineret
- På begge niveauer er mod til at "speak truth to power" en forudsætning

ER DGM EN DANSK REALITET?

Et vist empirisk grundlag for at besvare spørgsmålet i relation til

- embedsmændene (øverste ledelse + mellemchefer og menige embedsmænd)
- Organisationen

Det sker på et dobbelt grundlag:

- Analyse af Bo Smith-Udvalgets datasæt
- Udnyttelse af spinkel forskningsbaseret viden om effekten af ministeriel organisation på beslutningskvalitet

ANALYSE AF BSU-DATA: EN MYTEBRYDER

Forskel på håndtering af hhv. lovmæssighed/faglighed over for lydhørhed, alt sammen alt andet lige:

- Lovmæssighed tages mere alvorligt end faglighed
- Cheferne tager mere alvorligt på lovmæssigheden end menige embedsmænd
- Departementernes embedsmænd tager mere alvorligt på lovmæssighed
- Styrelsernes embedsmænd tager mere alvorligt på fagligheden
- Jurister, økonomer og scient.pol.'er adskiller sig fra specialister

(Se Christensen & Opstrup (2017): Bureaucratic Dilemmas, *Governance*)

ORGANISATIONSFORMEN

Ligger i ovenstående, at den har betydning

- Opdelingen i departementer-styrelser og generalister-specialister virker
- En spinkel, men empirisk norsk og tysk forskning indikerer, at man får en bedre beslutningskvalitet med en vis specialisering inden for det ministerielle hierarki med f.eks. departement og styrelser
- Som også indikerer, at det forudsætter et ret stærkt departement

BLIVER KRAVENE HONORERET AF DANSKE EMBEDSMÆND?

Mit svar er et betinget ja!



INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB
AARHUS UNIVERSITET