

Embedsværket under pres

*Et casestudie vedrørende arbejdspresset i juridiske
kontorer i departementerne under covid-19*

Speciale i Politik og Forvaltning – Foråret 2021

Roskilde Universitet

Af Rasmus Holmstrøm Jensen – Studienr. 60965

Samlet antal anslag: 157.408

Vejleder: Birgitte Poulsen

Abstract

This paper examines how the Covid-19 situation has an impact on the judicial government officials and how the situation inflicts an increased pressure on their daily work in this period. The paper seeks to disentangle how the duties of the officials is affected by an increased pressure and how the logics of the judicial officials is affected by this pressure. The project enlightens the subject by using a theoretical foundation based on theoretical approaches as institutional theory, including theory about institutional logics and the Logic of Appropriateness by March & Olsen, the Bureaucracy model by Max Weber, functional politicization and “Kodex VII”, which are the official guidelines about the duties of the officials. The project includes existing research, like the work from the Bo Smith-committee and the report by Folketinget about the Covid-19-situation. The project also includes compiled empirical elements consisting of qualitative interviews, including answers from heads of the offices in the Ministry of Health, the Ministry of Education, and the Ministry of Transport.

The analysis uses the theories to investigate, how the increased pressure has been experienced in the ministerial offices, and how the pressures have an impact on the duties of the government officials. The analysis concludes that the judicial offices has been affected by an increased pressure in the Covid-19 situation. There has not been breaches of the duties, but there have been circumstances which has increased the possibility of mistakes.

The paper discusses the results of the project, to define the generalizability and the validity of the project. The overall conclusion of the paper is that the pandemic has implied an increased pressure of the government officials which affects the work by the officials with an increased risk of mistakes and an increased willingness to take risks because of an exhaustion among the government officials.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1 Læsevejledning.....	3
1.2 Problemfelt.....	4
1.2.1 Problemformulering	6
2. Teori	7
2.1 Teoretiske overvejelser	7
2.2 Institutionelle logikker og roller.....	9
2.3 Webers bureaukratimodel	11
2.4 Funktionel politisering	13
2.5 Kodex VII.....	14
2.6 Opsamling	16
3. Metode	17
3.1 Metodiske overvejelser	18
3.2 De juridiske kontorer som projektets omdrejningspunkt.....	20
3.3 Kvalitative interviews.....	25
3.4 Respondenter	28
3.5 Dokumentanalyse	30
3.6 Opsamling	31
4. Analyse	31
4.1 I hvilken grad er der oplevet et øget arbejdspress i departementernes juridiske kontorer?	32
4.1.1 Det danske embedsværk før covid-19	32
4.1.2 Arbejdspreset i departementerne	34
4.1.3 Juristernes rolle under arbejdspress	38
4.1.4 Delkonklusion	42
4.2 Hvilke konsekvenser har det oplevede arbejdspress haft på de juridiske kontorer efterlevelse af embedsmandspligterne?	44
4.2.1 Påvirkning af embedsmandspligterne	44
4.2.2 Funktionel politiserings påvirkning på pligterne.....	50
4.2.3 Delkonklusion	52
5. Diskussion.....	53
6. Konklusion.....	57
7. Perspektivering.....	59
8. Kildefortegnelse.....	60

1. Indledning

Dette projekt omhandler presset på de juridiske kontorer i departementerne under covid-19, i perioden fra marts 2020 til marts 2021. Nedenstående afsnit vil have til formål at skabe overblik vedrørende projektets udformning.

1.1 Læsevejledning

Projektets første afsnit består af en indledning, hvilken har til formål at dissekere projektets problemstilling, præsentere problemformuleringen og de analytiske arbejdsspørgsmål der bidrager til besvarelsen af problemformuleringen. Dernæst følger projektets teoretiske afsnit, hvori der redegøres for den anvendte teori, samt hvilke roller disse kommer til at spille videre hen i projektet. Projektets teoretiske udgangspunkt er bestående af nyinstitutionel teori, Max Webers bureaukratimodel, funktionel politisering samt Kodex VII. Teorierne benyttes til at skitsere embedsværket og de underliggende logikker heri særligt i forhold til rollen som værende jurist i embedsværket.

Projektets tredje afsnit består af en redegørelse for projektets metodiske udgangspunkt. Heri beskrives de overvejelser, der er gjort i forbindelse med udvælgelsen af det metodiske grundlag. Nærmere bestemt vil der redegøres for valget af de juridiske kontorer i departementerne under covid-19 som værende et casestudie, udførelsen af kvalitative interviews og respondenternes samspil heri samt brugen af dokumentanalyse.

Dernæst findes projektets analytiske afsnit, hvori embedsværkets grundtilstand belyses, samtidigt med det også belyses, hvorvidt der er oplevet et øget arbejdspress i departementerne som følge af covid-19, samt hvilken betydning pandemihåndteringen har haft på de underliggende logikker i de juridiske kontorer. Derudover vil det undersøges, hvorvidt det eventuelle pres har forårsaget udfordringer eller problematikker vedrørende embedsmandspligterne, samt hvilken rolle funktionel politisering har spillet i perioden med covid-19.

Projektets femte del vil bestå af et diskuterende afsnit, hvori undersøgelsens resultater vendes, samt hvilke forbehold der kan være ved disse resultater. Afslutningsvis findes projektets konklusion, hvori det bliver konkluderet, at der generelt set er oplevet et øget arbejdspress i kontorerne, men dette ikke har påført deciderede udfordringer for efterlevelsen af embedsmandspligterne. Dog er der oplevet forhold såsom øget fejlmargen samt en øget

risikovillighed, som er opstået grundet det øgede arbejdspress, hvilket ville kunne forårsage et brud på embedsmandspligterne på sigt. Dernæst vil undersøgelsesresultaterne perspektiveres, hvori der redegøres for, hvad undersøgelsen reelt kan benyttes til.

1.2 Problemfelt

Covid-19 har på mange måder været en tid, som har været fyldt med diverse dilemmaer, beslutningsprocesser, samt regler og restriktioner. Det er en tid, der har præget den almene danskers hverdag, samt en tid der betydeligt har præget hverdagen for det danske embedsværk. Dette skyldes, at tiden har været fyldt med restriktioner, genåbninger og generelt set politiske dilemmaer som har krævet rådgivning fra embedsværket. I udredningsrapporten vedrørende regeringens håndtering af coronakrisen i foråret 2020 udgivet af Folketinget beskrives det, at centraladministrationen i den undersøgte periode har oplevet en sjælden belastning, da en række af ministerierne skulle kunne bistå regeringen med rådgivning i forhold til håndteringen af covid-19, samt iværksætte og overvåge implementeringerne af de mange beslutninger der blev truffet af regeringen (Folketinget 2021: 453).

Faktummet om at der er oplevet et stort arbejdspress i embedsværket, er på sin vis ikke en ny tematik, da Bo Smith-Udvalget i 2015 pointerede, at der gennem de seneste årtier er sket en udvikling af embedsmandsrollen i form af et øget pres på embedsmanden og embedsmandens udførelse af arbejdsopgaver. Denne udvikling er sket grundet en forøgelse af mediedækningen samt som følge af faktummet, at samfundsudviklingen sker hurtigere end for få årtier siden. På baggrund af disse forhold er presset på politikerne derfor øget, hvilket resulterer i et afledt pres hos embedsmændene (Bo Smith-Udvalget 2015: 137). I en undersøgelse af arbejdspladsvurderinger fra departementerne i 2018 vises det mere konkret, at der på daværende tidspunkt også har været et i forvejen højt arbejdspress i flere af departementerne. Heri oplevede en stor del af de ansatte i de undersøgte departementer, at arbejdet var tidskrævende i sådan en grad, at det enten ofte eller altid gik ud over deres privatliv. Arbejdslivspolitisk chef i DJØF, Edith Jakobsen, udtalte her, at problematikkerne i departementerne skyldes, at arbejdsvilkårene i departementerne ofte består af hasteopgaver, der skal løses med det samme, i et miljø hvori der hersker en nulfejlskultur (Bøgelund 2018). Dog er den nuværende situation, at dele af den offentlige administration er så hårdt ramt af overarbejde som følge af covid-19, at der ifølge formanden for Djøf Offentlig, Sara Vergo, er en risiko for, at det kan gå ud over embedsværkets helbred samt kvaliteten i embedsværkets arbejde og rådgivning af deres ministre (Bøgelund 2021).

Kvaliteten af embedsværkets arbejde har også været til debat under coronakrisen, hvilket især er sket ved den såkaldte minkskandale, hvoraf meget tyder på, at skandalen opstod grundet fejl fra embedsværkets side. Sagen omhandlede, at der var fundet en coronamutation hos danske mink, hvorfor det blev besluttet, at alle danske mink skulle aflives, hvilket bliver præsenteret på et pressemøde den 4. november 2020, hvorefter minkavlerne den 6. november 2020 får brev fra Miljø- og Fødevareministeriet vedrørende denne aflivning. Den 7. november 2020 bliver daværende Miljø- og Fødevareminister, Mogens Jensen, bekendt med at der ikke var lovhjemmel til at udføre en ordre vedrørende aflivning af alle danske mink. Minkavlerne får besked herom den 10. november 2020. Dog har embedsmændene i ministeriet allerede den 22. september 2020 været opmærksom på, at en aflivning af alle mink ville kræve en lovændring. (Korsgaard 2020) Derefter er der flere tilfælde i sagen, hvoraf det viser sig, at embedsmændene har været opmærksomme på den manglende hjemmel. Dog er den pågældende minister ikke blevet orienteret herom i tilstrækkelig grad, hvilket resulterede i et grundlovsbrud. Dermed er der i dette tilfælde også sket et brud på lovlighedspligten, da embedsmændene har pligt til at forhindre ministeren i at begå lovbrud (Korsgaard 2020). Da spørgsmålet om hvorvidt der er hjemmel, er et grundlæggende juridisk spørgsmål, er sagen dermed på sin vis et billede af, at der er sket en fejl i forhold til rådgivningen af ministeren vedrørende et juridisk spørgsmål.

På baggrund af minksagen opstår der, ifølge DJØF, også et spørgsmål om, hvorvidt de rigtige procedurer er på plads i centraladministrationen, når en krisesituation opstår. Derudover rejser spørgsmålet sig også, om embedsmandspligterne er kommet under pres grundet det oplevede hastværk samt politiske ønsker. Da krisesituationer samt skandaler kan rykke ved mange af dilemmaerne, der er i arbejdet i embedsværket, føler DJØF derfor behov for, at man som embedsmand husker på pligterne som oplistet i Kodeks VII (Thiesen, Eskjær & Vergo 2020). Kodeks VII blev publiceret af Finansministeriet i 2015 og har til formål at opridse embedsmændenes pligter, som vedrører rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (Finansministeriet 2015: 6). Det er afgørende for kvaliteten af embedsværkets arbejde, samt befolkningens tillid til embedsværket, at embedsmændene lever op til disse pligter (Finansministeriet 2015: 7). Derfor er det vigtigt at undersøge, hvorvidt denne krisesituation vi står i besværliggør, at embedsværket udfører sit arbejde i overensstemmelse med pligterne i Kodeks VII. Da der i den pågældende periode er oplevet et brud på lovlighedspligten, som følge af juridisk rådgivning, er det af interessant karakter at undersøge, om der er særlige forhold for de juridiske kontorer i departementerne under covid-19, som tilvejebringer et pres på embedsmandspligterne. Samtidigt vil

det være interessant at undersøge, hvorvidt dette arbejdspress kun har haft betydning for de centrale ministerier i coronahåndteringen, eller om det er et bredere udsnit af departementerne, der har oplevet et højt arbejdspress og problematikker heraf. Projektet vil derfor have til formål at undersøge, hvorvidt sammenlignelige kontorer i forskellige departementer oplever et øget arbejdspress, og hvilken betydning dette har for overholdelsen af de pligter som fremgår af Kodeks VII.

1.2.1 Problemformulering

Projektet vil derfor besvare følgende problemformulering:

Hvorvidt opleves der et øget arbejdspress i kontorer med juridiske funktioner i departementerne i forbindelse med covid-19, og hvordan udfordrer dette efterlevelsen af embedsmandspligterne?

Undersøgelsen vil dermed have til formål at udrede, hvorvidt der er sket en udvikling af arbejdspresset i de juridiske kontorer som følge af coronahåndteringen, samt hvilken indvirkning dette har på embedsmandspligterne. Derudover søger projektet at undersøge, i hvor bredt et udsnit af departementerne der er oplevet dette øgede pres og eventuelle problematikker heraf.

For at bidrage til besvarelse af projektets problemformulering arbejder projektet ud fra to analytiske arbejdsspørgsmål. Disse er som følger:

I hvilken grad er der oplevet et øget arbejdspress i departementernes juridiske kontorer?

For besvarelse af dette arbejdsspørgsmål vil det blive undersøgt, hvorvidt den pågældende situation har været præget af et øget arbejdspress i de juridiske kontorer, og hvorvidt dette stemmer overens med det generelle billede, der har tegnet sig af departementerne i perioden. Til at besvare det pågældende arbejdsspørgsmål vil der blive inddraget institutionel teori, Max Webers bureaukratimodel sammenholdt med Bo Smith-Udvalgets rapport, Folketingets rapport vedrørende håndteringen af covid-19, samt kvalitative interviews med kontorchefer fra juridiske kontorer i tre forskellige departementer.

Hvilke konsekvenser har dette arbejdspress haft på de juridiske kontorers efterlevelse af embedsmandspligterne?

For besvarelse af dette arbejdsspørgsmål vil det blive undersøgt, hvorvidt det eventuelle oplevede arbejdspress, har påvirket efterlevelsen af embedsmandspligterne i de juridiske kontorer, eller hvorvidt presset har skabt forhold, som på sigt kan betyde en påvirkning af dyderne. Derudover er det heri også undersøgt, hvilken rolle funktionel politisering har spillet i perioden, og om denne politiseringsform har påvirket embedsmandspligterne. Til besvarelsen af arbejdsspørgsmålet inddrages der altså funktionel politisering samt Kodex VII som værende teoretiske perspektiver, hvilket sammenholdes med Folketingets rapport vedrørende håndteringen af covid-19 samt de gennemførte interviews med de juridiske kontorchefer.

For besvarelse af projektets problemformulering og herunder de analytiske arbejdsspørgsmål benytter projektet sig af et teoretisk grundlag, hvilket har til formål at give et dybere indblik i de logikker, som embedsværket er bygget op omkring, samt hvilke pligter embedsværket er pålagt.

2. Teori

De følgende afsnit vil have til formål at beskrive projektets teoretiske fundament. Teoriene vil fungere som et overbliksskabende element, for det grundlag embedsmandsarbejdet er bygget op omkring. Derudover vil de også fungere som det analytiske udgangspunkt for opgaven. Dermed anvendes teorierne til at undersøge, på hvilken måde pandemien har haft konsekvenser for embedsværkets opgaveudførelse. Næste afsnit vil skitsere de teoretiske overvejelser, der er gjort i forbindelse med udarbejdelsen af projektet.

2.1 Teoretiske overvejelser

Elementerne som indgår i projektets teoretiske fundament, er alle valgt efter emnets fastlæggelse. Teoriernes formål er dermed at belyse emnet, samt bidrage til besvarelse af problemformuleringen. Til dette er valgt faldet på teorier vedrørende institutionelle normer og roller, herunder March og Olsens *Logic of Appropriateness* samt Thorntons teoretiske synspunkt på institutionelle logikker, Max Webers bureaukratimodel, funktionel politisering, og Kodex VII.

Den institutionelle teori fungerer som den overordnede ramme embedsmændene arbejder under, da embedsmændenes handlinger er betinget af, hvilke logikker der er dominerende inden for institutionen, samt hvilke roller de har påtaget sig. Dette teoretiske udgangspunkt skal i projektet til

dels benyttes for beskrivelse af de roller og logikker, der hersker i embedsværket til hverdag. Til dels skal teorien samtidigt også fungere som analytisk udgangspunkt for undersøgelsen af covid-19's påvirkning af de adspurgte respondents syn på deres egen rolle, samt den logik der har været herskende i den pågældende tidsperiode, hvilket er fra marts 2020 til de udførte interviews gennemførelse i marts 2021. Under denne institutionelle ramme er det danske embedsværk konstrueret som værende et meritembedsværk, og det er derfor fundamentalt indrettet på baggrund af Max Webers bureaukratimodel (Bo Smith-Udvalget 2015: 110). Denne teoretiske tilgang er derfor uundgåelig, når man undersøger embedsværkets arbejde. Bureaukratimodellen benyttes til at være overbliksskabende samt som et grundlæggende element i forhold til den analytiske gennemgang af embedsværkets grundtilstand - heri primært set i et præpandemisk perspektiv.

Dog ses der andre strømninger i forhold til det teoretiske udgangspunkt for embedsværkets arbejde, end det weberske ideal, hvilket ses i forbindelse med implementeringen af den politisk-taktiske rådgivning. For at belyse denne vinkel på embedsmandsarbejdet inddrages teori vedrørende funktionel politisering. Denne teoretiske forståelse har til formål at fungere som udgangspunkt for undersøgelsen af den politisk-taktiske rådgivnings tilstand under pandemien samt politiseringens eventuelle påvirkning på respondenternes institutionelle roller og logikker, herunder også den eventuelle påvirkning af embedsmandens arbejde og overholdelse af embedsmandspligterne. Netop embedsmandspligterne er beskrevet i Kodex VII, der fungerer som projektets udgangspunkt for analysen i henhold til vurdering af, hvorvidt disse er særligt udfordrede i denne periode.

De valgte teories funktion ligger altså både i at være overbliksskabende for embedsmandens overordnede rolle, samt pligterne embedsmanden er påført og som analytisk redskab til undersøgelsen af påvirkningen af embedsmandsarbejdet under covid-19. Teoriernes funktion ligger ikke i at være løsningsorienteret, men i højere grad som værende problemdissekerende, samt som fundament for etableringen af forståelsen for arbejdspressets påvirkning af embedsmandspligterne. Derfor bidrager teorierne ikke til at finde løsninger på de dissekerede problemer. Dette muliggør dog i stedet en dybere beskrivelse af pandemiens påvirkning på embedsmandsarbejdet i de juridiske kontorer.

Det følgende afsnit vil have til formål at beskrive det teoretiske udgangspunkt vedrørende institutionelle logikker og roller, hvori særligt March og Olsens *Logic of appropriateness* samt Thorntons syn på institutionelle logikker vil blive skitseret. Projektet har

afgrænset sig fra andre institutionelle teorier, da der er fokus på at skabe en forståelse af juristernes adfærd, samt forståelse af grundlaget for de oplevede problematikker i perioden. Hertil er de beskrevne institutionelteoretiske synspunkter fundet mest givende for projektet.

2.2 Institutionelle logikker og roller

For at opnå en dybere forståelse af embedsmandsarbejdet og hvilke udfordringer der kan opleves i en situation med et eventuelt øget arbejdspress, benytter projektet sig af nyinstitutionel teori omhandlende embedsmandens rolle, samt de institutionelle logikker der tillægger sig embedsmandsarbejdet. Dette gøres for at opnå en forståelse vedrørende den overordnede ramme embedsmændene, og særligt juristerne, arbejder indenfor. Derudover vil dette teoretiske grundlag samtidigt blive anvendt i projektets analytiske afsnit, for at undersøge hvilke ændringer der er sket i de juridiske embedsmænds roller, samt hvilke ændringer der er sket i de dertilhørende institutionelle logikker som følge af pandemihåndteringen.

Vigtigheden i forståelsen af embedsmændenes forestilling vedrørende deres egen rolle bygger på, at politiske institutioner i højere grad konstitueres af de rolleforestillinger, der er eksisterende blandt rollernes udøvere end af institutionens formelle regelsæt og organisationsstruktur (Jensen & Sørensen 2003: 22). Dermed er roller og institutioner uløseligt forbundne, og der er derfor ingen institutioner uden roller samt ingen roller uden institutioner (Jensen & Sørensen 2003: 24). Selvom politiske institutioner har et menings- og rolleunivers med specifikke forestillinger om, hvad der er meningsfuld og passende adfærd for institutionens aktører, er dette ikke ensbetydende med, at de pågældende roller er afgørende for aktørernes forestilling af rollen og dens handlemønstre (Jensen & Sørensen 2003: 25).

March & Olsens overordnede pointe er da også, at menneskets handlinger i højere grad er drevet af en *Logic of Appropriateness*. Denne passendehedslogik er primært baseret på regler samt identitetsforestillinger. Logikken kan dog ændres af faktorer, såsom historiske forhold samt forandringer, hvilket forårsager ændringer for institutionerne, samt den adfærd der udøves af medlemmerne i disse (March & Olsen 1995: 28). I denne teoretiske forståelse fokuseres der på det adfærdsmæssige samt grundlaget for rationelle handlinger, hvilket findes i præferencer som er forandrende og inkonsistente, samt i den information der opnås via embedsmandens sociale netværk (March & Olsen 1995: 29). Politiske aktører, såsom en embedsmand, handler og organiserer sig i overensstemmelse med regler og praksisser som er socialt konstruerede samt officielt kendte og accepterede. Disse praksisser kaldes også institutioner, hvori der foretages handlinger af

individualister eller grupperinger. Institutionerne konstituerer og legitimerer de politiske aktører samt forsyner dem med konsistente adfærdsreguleringer, virkelighedsopfattelser og dermed en kapacitet for målrettet handling (March & Olsen 1995: 30). Dermed udføres handlingerne på grundlag af denne passendehedslogik med indflydelse af roller, rutiner, rettigheder, forpligtelser samt praksisser. Passendehedslogikken refererer altså til tilpasningen af adfærd i en given situation, hvor tilpasningen kan være baseret på erfaringer, ekspertise, intuition samt rolleforventninger (March & Olsen 1995: 30-31).

Imens March & Olsen primært fokuserer på passendehedslogikken, beskriver Thornton herimod, at der findes flere institutionelle logikker, hvor disse baseres på interesser, identiteter, værdier og antagelser om individer og organisationer (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012: 6). Inden for hver enkelt form for institutionel orden er der heri indlejret sin egen form for rationalitet (Thornton et.al. 2012: 7). Dermed kan institutionelle logikker anvendes til at undersøge, hvordan handling afhænger af sfærer inden for forskellige institutionelle ordener, og hvordan dette har indflydelse på individer og organisationer i disse ordener (Thornton et.al. 2012: 10). De institutionelle aktører er forankrede i sociale, kulturelle og politiske strukturer. For at forklare hvilke bestemte mål, strukturer og identiteter der former adfærd, indlemmer Thornton også begrebet *situationisme*. Heri refereres der til den pågældende situations karakteristikker og disses indflydelse på aktørernes individuelle adfærd. Specifikke situationer kan derfor forme, hvilke af flere sociale identiteter og mål der bliver udløst, men kan også have indflydelse på den opmærksomhed, aktørerne udøver på flere former for sociale, kulturelle og politiske forhold. Samtidigt tages der også med *situationisme* hensyn til uoverensstemmelser ved individuel adfærd mellem forskellige situationer (Thornton et.al. 2012: 80).

Disse institutionelle teorier går altså ind og belyser, at institutioner er styrede af logikker og rollebetragtninger. I projektet bliver teorierne benyttet til at analysere embedsmænd med juridisk faglighed i departementerne som værende en institution, hvilket er tilknyttet sin egen logik i forhold til andre fagligheder. Dermed benyttes dette teoretiske udgangspunkt til at analysere pandemiens indvirkning på juristernes adfærd i forbindelse med embedsmandsarbejdet.

Dette skitserede teoretiske grundlags funktion, ligger i at være den overordnede universelle ramme for embedsmandsarbejdet. I næste afsnit bliver der dykket mere ned i det teoretiske fundament, som det danske embedsværk er bygget op omkring, hvilket er Max Webers bureaukratimodel. Følgende afsnit vil derfor have til formål at redegøre for de centrale elementer i

Max Webers bureaukratimodel, hvilket i projektet vil fungere som overbliksskabende for embedsværkets grundtilstand, samt bidrage med viden om den overordnede og traditionelle embedsmandslogik.

2.3 Webers bureaukratimodel

Den danske centraladministration er som udgangspunkt bygget op omkring Max Webers bureaukratimodel. Mere specifikt ses bureaukratimodellens indflydelse i, at embedsværket har en hierarkisk opbygning, samt at udnævnelser og specialisering af embedsmænd sker på baggrund af deres faglige kompetencer (Bækgaard & Jacobsen 2019: 29). Grundet bureaukratimodellens store indflydelse for den nuværende opbygning af det danske embedsværk er det dermed relevant at skitsere hovedpunkterne, da disse fungerer som en fundamental logik for det danske embedsværk.

Max Weber specificerer det moderne embedsværk ud fra seks gennemgående punkter, der er som følgende:

1. Hver embedsmand har faste kompetenceområder inden for myndigheden. Dette indebærer, at de regulerende virksomheder i bureaukratiet fordeles som embedspligter. Disse embedspligter kræver en specifik myndighed, som er fordelt på en fastsat måde. Samtidigt indgår det i punktet, at embedsmændene ansættes på baggrund af deres kvalifikationer (Weber 1971: 107).
2. Embedsværket er inddelt i en hierarkisk orden, hvori de overordnede stillinger, som også har en større myndighed, holder opsyn med de underordnede stillinger (Weber 1971: 107).
3. Embedsmanden varetager sin stilling via sagsdokumenter (Weber 1971: 108).
4. Embedsmandsgerningen forudsætter som regel en indgående teoretisk uddannelse (Weber 1971: 109).
5. Når embedet er fuldt udviklet, lægger dette beslag på embedsmandens fulde arbejdskraft. Arbejdet udføres dermed ikke blot som en sekundær stilling (Weber 1971: 109).
6. Embedsudøverne varetager deres stillinger i henhold til generelle regler. Kendskabet til disse regler er embedsmændene kommet i besiddelse af via deres studier i relevante uddannelser såsom jura og forvaltningsret (Weber 1971: 109).

Disse seks punkter udgør altså Max Webers ideal for embedsværkets opbygning og arbejde. Disse punkter pålægger dog også visse forpligtelser til embedsmanden. Heri anser Max Weber for det første embedsmandsgerningen som et livskald, da dette for embedsmanden er en pligt, og dermed

noget som er af væsentlig betydning for den pågældende person (Weber 1971:110). Derudover er embedsmandens personlige stilling udformet på den måde, at embedsmanden stræber efter at opnå sit ypperste, for at bibeholde den høje sociale position denne har i kraft af sin stilling (Weber 1971:110). Embedsmanden udnævnes af en overordnet og bliver dermed ikke politisk udvalgt.

Dette medfører, ifølge Weber, at embedsmanden udfører sit arbejde på en mere nøjagtig måde, end hvis personen var politisk valgt. Begrundelsen herfor er, udover embedsmandens egen neutralitet, også, at partier, som vælger embedsmænd, heller ikke plejer at se de faglige hensyn som værende udslagsgivende, men i højere grad ser på kriterier, såsom hvilket arbejde, den pågældende embedsmand har udført for partiet og partiets ledelse (Weber 1971: 112). Endnu et punkt er, at embedsmanden som hovedregel er ansat på livstid (Weber 1971: 113). Derudover aflønnes embedsmændene med penge i form af en fast gage samt pension til sikring af alderdommen. Gagen måles i forhold til embedsmandens rang, samt efter hvor lang tid embedsmanden har været ansat (Weber 1971: 114). Derudover er embedsmanden indstillet på, at hans tid som embedsmand er en såkaldt "løbebane", hvor embedsmanden starter med at besidde de lavere og mindre vigtige stillinger for derefter at kunne arbejde sig op til stillinger højere i hierarkiet (Weber 1971: 115).

Argumentationen for bureaukratisering af forvaltningen bygger på, at der i de administrative opgaver i embedsværket er en stor mængde af forskelligartede opgaver (Weber 1971: 121). Et fuldt udviklet bureaukrati er derfor den optimale forvaltningsform, ifølge Weber, da dette bidrager til fordele såsom nøjagtighed, effektivitet, entydighed, diskretion samt lavere sagsomkostninger (Weber 1971: 126). Derudover giver bureaukratiseringen størst mulighed for en gennemførelse af princippet om arbejdsdeling i administrationen ud fra rent faglige hensyn, da arbejdet fordeles på funktionærer som er specialiseret inden for den pågældende opgave, og som til stadighed øger deres faglighed gennem kontinuerlig praksis (Weber 1971: 127). Et fuldt ud gennemført bureaukrati anses, af Weber, samtidigt også som værende svært at nedbryde, da den enkelte embedsmand på sin vis er lænket fast til embedsapparatet med hele sin materielle og ideelle eksistens (Weber 1971: 141).

Sammenholder man den weberske idealmodel med den institutionelle teori vedrørende institutionelle logikker, kan man dermed anse bureaukratiet som en institutionel logik, som embedsmandens adfærd er underlagt. Dermed er specialiseringen, samt den politiske uafhængighed, en indlejret del af embedsmandens underliggende rationalitet og adfærd. Dog er der senere kommet andre strømninger til embedsmandsarbejdet som følge af indlemningen af den politisk-taktiske

rådgivning som arbejdsopgave i embedsværket. Dette kan anses som påførende en anden institutionel logik til embedsmandsrollen. Da der her er tale om en funktionel politisering af embedsværket, vil det følgende afsnit beskæftige sig med de teoretiske synspunkter inden for dette begreb. Det overordnede politiseringsbegreb beskæftiger sig både med den formelle politisering, funktionelle politisering samt den administrative politisering (Hustedt & Salomonsen 2014: 748). Der vil i projektet udelukkende blive fokuseret på den funktionelle politisering.

2.4 Funktionel politisering

Funktionel politisering defineres som en mekanisme, hvori det bureaukratiske embedsværk er politisk lydhørt. Politiseringen opstår ved integrering af relevante politiske aspekter i bureaukratiets daglige arbejde. Heriblandt er et af de mest centrale elementer arbejdsopgaven vedrørende politisk-taktisk rådgivning. For at kunne agere i embedsværket anses det derfor som værende nødvendigt, at embedsmanden har en viden om, hvordan politik virker, hvilket er en supplerende viden i forhold til deres derudover neutrale og faglige kompetencer. Dette muliggør, at embedsmanden kan bidrage til at navigere i politisk komplicerede situationer. Den funktionelle politisering er operationaliseret i bureaukratiets selvopfattelse vedrørende dets egen rolle i de kompetencer, de bidrager med, samt i dets generelle adfærd (Hustedt & Salomonsen 2014: 750).

Den funktionelle politiserings formål er derfor, at embedsværket kan assistere og rådgive ministeren i at undgå politisk risikable situationer. Generelt er funktionel politisering altså accepteret som et nødvendigt og legitimt element i et politisk lydhørt bureaukrati (Poulsen & Koch 2018: 42). Funktionel politisering kan dog også medføre visse problematikker for embedsmandsgerningen - heriblandt en risiko for, at et politiseret embedsværk kan reducere ministeren til at blive en marionetdukke for embedsværket, som udøver sin egen politik. Samtidigt kan en politisering af embedsværket dog også betyde, at embedsværket er politisk lydhørt over for ministeren i sådan en grad, at dette kan resultere i et brud på embedsmandspligterne (Poulsen & Koch 2018: 40).

I projektet anses den funktionelle politisering som en logik, der supplerer den bureaukratiske logik. Logikkerne er altså inkorporeret i forståelsen af embedsmandens arbejde, selvom disse to logikker principielt er modstridende. Dermed fungerer elementerne fra den funktionelle politisering i samspil med Max Webers bureaukratimodel som værende det overordnede teoretiske udgangspunkt for embedsværket og dets arbejde. Disse to udgangspunkter og logikker er indlemmet i Kodex VII, der fungerer som officielle retningslinjer for embedsværkets

arbejde. Kodex VII vil i projektet fungere som grundlag for projektets analyse vedrørende, hvorvidt kodekets beskrevne pligter er blevet udfordret i den undersøgte periode.

2.5 Kodex VII

Kodeket har til formål at beskrive syv centrale pligter for arbejdet i centraladministrationen, som vedrører rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (Finansministeriet 2015: 6).

Kodeket skitserer, at embedsmændene i centraladministrationen arbejder i en politisk ledet organisation, som er opbygget på den måde, at ministeren er den øverste chef og dermed har instruktionsbeføjelse over for embedsværket, som derfor har lydighedspligt over for ministeren (Finansministeriet 2015: 8). I kodeket står det derudover indskrevet, at embedsmænd i sin rådgivning skal tage udgangspunkt i ministerens politiske ønske, så længe dette er inden for lovens rammer (Finansministeriet 2015: 8). Kodeket beskriver embedsmandens opgaver som bestående af at udarbejde lovforslag, bistand til samråd, besvarelse af mundtlige og skriftlige folketings spørgsmål, bistand til forhandlinger med Folketingets partier, samt løbende orientering af ministeren om relevante emner (Finansministeriet 2015: 11). For at embedsmænd professionelt og loyalt skal kunne rådgive regeringen inden for lovgivningens rammer, skal embedsmanden overholde syv pligter. Overholdelsen af disse pligter har en afgørende betydning for kvaliteten af embedsmændenes arbejde og er dermed også afgørende for ministeren, Folketinget, medierne samt borgernes troværdighed til embedsmændene (Finansministeriet 2015: 12). De syv pligter er som følgende:

Lovlighed – Embedsmændene må ikke handle i strid med gældende ret - herunder også grundloven og gældende EU-ret. Offentlig myndighedsudøvelse må derudover kun ske med hjemmel i lovgivning (Finansministeriet 2015: 20). Pligten indebærer derfor, at embedsmænd skal sikre sig, at de lovforslag som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke er grundlovsstridige eller stridende imod Danmarks internationale retlige forpligtelser. Hvis regeringen vælger at fremsætte lovforslag, som strider imod gældende ret, skal dette fremgå klart af lovforslaget. Embedsmændene må derfor ikke rådgive på en sådan måde, hvori dette indebærer en handling i strid med gældende ret. Samtidigt skal ministeren advares, hvis pågældende er ved at foretage en handling, der strider imod dette. Derudover beskriver pligten, at hvis ministeren, eller en overordnet, giver en ordre til en klart ulovlig handling, skal embedsmændene sige fra (Finansministeriet 2015: 21).

Sandhed - Embedsmændene må ikke være medvirkende til, at ministeren videregiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier væsentlige oplysninger over for Folketinget. Sandhedspligten

gælder i forhold til ministeren, andre medarbejdere i ministeriet samt alle andre uden for ministeriet såsom Folketinget, andre myndigheder, medierne og borgerne (Finansministeriet 2015: 26). Pligten indebærer derudover, at ministeren skal advares, hvis denne er ved at foretage en modstridende handling i forhold til sandhedspligten. Det indebærer dog ikke, at alle faktuelle oplysninger skal medtages i ministerens folketingsvar, men der må ikke udelades faktuelle oplysninger med afgørende betydning for forståelsen af svaret (Finansministeriet 2015: 27).

Faglighed – Embedsmændene skal handle inden for almindelig faglighed, hvilket navnlig gælder ved udarbejdelse af beslutningsgrundlag, udtalelser og skriftligt materiale til Folketinget, medier og offentligheden. Fagligheden skal være repræsenteret på en sådan måde, at andre kan have tillid til arbejdets kvalitet (Finansministeriet 2015: 30). Pligten indebærer altså, at embedsmændene skal informere og rådgive om det relevante faglige grundlag ved en ministers beslutning. Derudover indebærer pligten også, at embedsmanden, i samspil med den faglige bistand, skal yde politisk-taktisk rådgivning om, hvordan ministeren bedst får gennemført og præsenteret sin politik. Dog må rent politiske funderede svar ikke få et falsk fagligt skær. Samtidigt må en politisk besluttet løsning ikke fremstå som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der er flere fagligt velbegrundede løsninger (Finansministeriet 2015: 31).

Udvikling og samarbejde – Embedsmændene skal bestræbe sig på forbedringer af deres rådgivning og bistand til ministeren. Samtidigt skal de have fokus på kvalitet og effektivitet, samt åbenhed og lydhørhed over for omverdenen, for dermed også at kunne samarbejde med andre aktører.

Ministerierne skal dermed udvikle sig for at opnå bedre resultater og realisere nye mål (Finansministeriet 2015: 36). Pligten indebærer, at embedsmændene skal være opmærksomme på forhold, der kan forbedres samt være parate til at opsøge viden. Derudover skal de inddrage relevant viden fra andre organisationer og virksomheder. Desuden skal embedsmændene samarbejde med andre ministerier, således at opgaveløsningen er koordineret og sammenhængende (Finansministeriet 2015: 37).

Ansvar og ledelse – Embedsmændene skal være aktivt medvirkende til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ministeren har fastlagt samt efterleve de instruktioner, de modtager fra deres overordnede. Heri er der også pålagt en loyalitetspligt, hvilket for embedsmændene indebærer, at de skal medvirke til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet. Pligten beskriver derudover også, at embedsmændene i centraladministrationen er ansatte i departementer og styrelser, hvori der er ansvarsfordeling samt over/underordningsforhold mellem cheferne og øvrige ansatte. De ansatte

har en lydighedspligt over for myndigheden, de er ansat i, hvilket indebærer, at ordrer fra de overordnede skal efterleves. Ved tvivlsspørgsmål om for eksempel overholdelse af sandheds- og faglighedspligten er det den overordnede, der afgør det pågældende tvivlstilfælde, og som dermed også står retligt til ansvar for beslutningen (Finansministeriet 2015: 40).

Åbenhed om fejl – Der skal fra ledelsens side sikres en kultur, hvori fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man samtidigt kan lære af disse. Medarbejdere og chefer skal derfor åbent kunne gå til deres overordnede, hvis der er begået fejl, da fejl ikke helt kan undgås. Dog må man ikke benægte, hvis man har begået fejl og derfor heller ikke prøve at dække over denne (Finansministeriet 2015: 46).

Partipolitisk neutralitet – For at embedsmændene skal kunne være troværdige for skiftende regeringer, skal embedsmændene være partipolitisk neutrale. De må derfor ikke yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål. Embedsmændene skal derfor være loyale over for den siddende regering i forhold til den faglige bistand og politisk-taktiske rådgivning (Finansministeriet 2015: 52). Pligten indebærer, at embedsmændenes rådgivning ikke må influeres af egne politiske holdninger, samt at embedsmanden ikke må bistå i rent partipolitiske aktiviteter. Denne pligt gælder dog ikke for den del af embedsværket, der er ansat som særlige rådgivere. Disse er dog stadig underlagt pligterne om lovlighed, sandhed og faglighed (Finansministeriet 2015: 53).

Disse syv pligter fungerer altså som værende det officielle fundament for embedsmandsarbejdet. Der er i kodekset indlemmet både den weberske logik samt en politiseringslogik, som altså forudsætter, at embedsmanden har den nødvendige viden om politik og dens virke indlejret i sin egen adfærd og forståelse af sin rolle som embedsmand. Kodekset vil i projektet fungere som det analytiske element for undersøgelsen, vedrørende hvorvidt pandemien har udfordret de heristående pligter.

2.6 Opsamling

De ovenstående afsnit har haft til formål at skitsere de teoretiske udgangspunkter, der fungerer som fundament for projektets videre udformning samt for projektets analytiske afsnit. Den institutionelle teori, vedrørende embedsmandsrollen og de institutionelle logikker, vil viderefrem i projektet særligt blive benyttet i henhold til analysen af juristernes svar i de gennemførte interviews. Heri vil der særligt blive fokuseret på ændringer i juristernes syn på deres rolle, som følge af pandemien, samt ændringer i den herskende adfærdslogik i den pågældende periode i forhold til normalt.

Webers bureaukratimodel og den funktionelle politisering vil fungere som baggrund for de logikker og synsvinkler, som embedsværket traditionelt set er baseret på samt som billede på de nyere strømninger, der er kommet senere hen, og som også påvirker det grundlæggende syn, der traditionelt set er på embedsværkets opgave og funktioner. Der vil samtidigt også fokuseres på, hvorvidt disse logikker eventuelt er blevet svækkede eller styrkede som følge af pandemien. Samspillet mellem den funktionelle politisering og det bureaukratiske ideal er således også indskrevet i embedsmandspligterne jævnfør Kodex VII, hvori der i faglighedspligten er indskrevet pligten til at inkludere neutral faglig rådgivning. Samtidigt er der heri også indskrevet en pligt at inddrage politisk-taktisk rådgivning - dog på en sådan måde, at denne ikke er misvisende. Kodex VII fungerer videre hen i projektet som det centrale analytiske element, da der fokuseres på, hvorvidt efterlevelsen af embedsmandspligterne er blevet udfordret i perioden.

Samspillet mellem teorierne er dermed udformet således, at de alle giver et overblik over, hvilke strømninger embedsværkets grundtilstand er baseret på. Derudover vil de anvendte teorier også blive undersøgt ved en analytisk fremgangsmåde. Der vil heri fremgå analyse, vedrørende juristernes logikker samt syn på deres rolle under covid-19 sammenlignet med præpandemien, embedsmandspligternes tilstand under covid-19. Derudover vil der fremgå analyse vedrørende den funktionelle politiserings påvirkning på pligterne samt i forhold til juristernes logikker. For at disse elementer kan undersøges analytisk, er et metodisk udgangspunkt for fremgangsmåden for empiriindsamlingen samt samspillet mellem det metodiske og det teoretiske derfor nødvendigt. De følgende afsnit har derfor til formål at skitsere projektets metodiske udgangspunkt, samt hvordan det metodiske fungerer i samspil med de teoretiske elementer videre frem i analysen.

3. Metode

Afsnittene herunder vil have til formål at redegøre for projektets metodiske grundlag. Heri vil det blive beskrevet, hvordan projektet benytter sig af casestudie, kvalitative interviews, dokumentanalyse, samt hvordan disse spiller en rolle for projektets videre udformning. Derudover vil det blive skitseret, hvilke overvejelser der er gjort i forbindelse med udformningen af projektets metodiske grundlag, samt hvilke betydninger dette vil have for de opnåede resultaters validitet og generaliserbarhed.

3.1 Metodiske overvejelser

Udformningen af projektets metodiske grundlag har givet anledning til mange overvejelser. Dette skyldes, at projektet beskæftiger sig med en højaktuel situation, som til stadighed er foranderlig. Den aktuelle samfundssituation har, som følge af covid-19, også givet udfordringer i forhold til projektets empiriindsamling. Da projektet søger at undersøge, hvordan perioden er oplevet fra embedsværkets synspunkt, har empiriindsamlingen haft en afgørende betydning for undersøgelsen, eftersom der endnu ikke har været offentliggjort en tilstrækkelig mængde af udtalelser fra embedsmænd vedrørende de oplevede udfordringer under pandemien.

Projektets udgangspunkt for indsamling af empiri var i første omgang at indhente empiri fra Sundhedsministeriets departement, da dette departement har været ét af de helt centrale i forhold til pandemihåndteringen (Folketinget 2021: 33). Alle kontorer i ministeriet er blevet spurgt både i forhold til kvalitativt interview samt i forhold til besvarelse af spørgeskema. Heraf vendte ét kontor tilbage med en positiv tilbagemelding, hvilket var Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriets departement, som er et kontor bestående udelukkende af embedsmænd i besiddelse af en juridisk faglighed (Sundhedsministeriet 2021b). For at styrke projektets fokus blev det herefter besluttet, at undersøgelsesudgangspunktet skulle være vedrørende de juridiske kontorer i departementerne for derved at kunne undersøge sammenlignelige kontorer. Dermed beskæftiger projektet sig med kontorer, hvis medarbejdere er i besiddelse af den samme faglighed samt en fælles forståelse i forhold til deres tilegnede logikker og roller. Grundet denne afgrænsning sikres der, de bedste forhold for at kunne konkludere og sammenligne på tværs af departementerne, da der ikke er forskelligheder på alle parametre, men der derimod er tilfælde af sammenlignelige kontorer. Styrken ved udelukkende at fokusere på de juridiske kontorer ligger også i, at dette muliggør et intensivt fokus på de juridiske roller og dominerende logikker inden for kontorerne. Dermed kan dette benyttes som teoretisk udgangspunkt, hvori det kan undersøges, hvorvidt der har været ændringer for den dominerende logik inden for den juridiske faglighed som værende institution.

Efter udvælgelsen af de juridiske kontorer som case har fokuset været på at udspørge andre kontorer i besiddelse af den primære juridiske faglighed i andre departementer. I denne proces er der udsendt mails til kontorchefer for juridiske kontorer i samtlige departementer vedrørende deltagelse i kvalitative interviews samt deltagelse i et spørgeskema for kontorenes medarbejdere. Af de adspurgte kontorer vendte yderligere to kontorer tilbage med positiv respons

vedrørende deltagelse i projektet, hvilket var Lovkontoret i Transportministeriet samt Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet. Styrken ved undersøgelsen af disse tre kontorer til sammen ligger i forventningsvariationen i forhold til det oplevede pres i disse kontorer. Inden empiriindsamlingen var forventningen, at der ville være markante differentieringer i det oplevede arbejds-pres, hvilket tilvejebringer en forventning om most-likely og least-likely scenarier, hvori least-likely-scenariet kan fungere som en bekræftende faktor i forhold til en potentiel generalisering af de juridiske kontorer som helhed.

De tre undersøgte kontorer har både givet positive tilkendegivelser for deltagelse i interviews samt uddelegering af spørgeskema til embedsmændene i kontoret, da denne undersøgelsesform blev foretrukket af kontorcheferne frem for kvalitative interviews med andre embedsmænd i kontoret. Dog blev der ikke indsamlet et tilstrækkeligt antal af besvarelser til, at disse kunne inddrages som empirisk materiale til projektet. Dermed er der ikke inddraget empiri vedrørende den almene embedsmands syn på den pågældende situation, og det arbejds-pres der potentielt er oplevet ud fra deres synspunkter. Dog kan undersøgelsens resultater stadig belyse det oplevede arbejds-pres ud fra kontorchefernes synspunkter vedrørende kontoret som helhed samt hvilke problematikker og opmærksomhedspunkter, de anser som aktuelle i den pågældende periode. For at understøtte den indsamlede empiri samt for at få et dybere indblik i embedsmandsopgaven, både før og under covid-19, har projektet benyttet sig af dokumentanalyse. Hertil er valget faldet på Bo Smith-Udvalgets rapport fra 2015 vedrørende embedsmanden i det moderne folkestyre samt *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*, hvilket er en rapport afgivet af en udredningsgruppe, der er nedsat af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (Folketinget 2021: 1). Valget er faldet på Bo Smith-Udvalgets rapport, da denne beskriver den udvikling, der er sket i forhold til embedsværkets opgaver i løbet af de senere årtier. Dokumentet benyttes dermed i sammenhæng med Max Webers bureaukratimodel samt den funktionelle politisering til at beskrive embedsværkets grundtilstand, og de forhold der har været gældende i embedsværket før pandemien samt grundlæggende faktorer, som stadig er gældende under pandemien. Rapporten vedrørende håndteringen af covid-19 omhandler derimod udelukkende situationen ved pandemiens opstart. Den har til formål at supplere den indsamlede empiri og bidrage til et mere nuanceret billede i de analytiske afsnit sammenlignet med, hvis disse blot var baserede på de udførte interviews. Dermed spiller de metodiske elementer sammen, og de bidrager på hver deres måde til på analytisk vis at kunne benytte de ovenfor skitserede teoretiske udgangspunkter.

Der har alt i alt været mange overvejelser i spil vedrørende projektets metodiske grundlag. I sidste ende er projektet endt med at være baseret på et grundlag bestående af kvalitative interviews med tre kontorchefer fra juridiske kontorer i tre forskellige departementer samt på dokumentanalyse af relevante dokumenter vedrørende embedsmændenes arbejde både før og under pandemien, for besvarelse af projektets problemformulering. Da projektet har benyttet sig af et casestudie, for indskrænkelse af projektets undersøgelsesområde, vil der i det nedenstående afsnit blive redegjort for anvendelsen af casestudie i projektet, samt hvilken betydning det har viderefrem for projektets analytiske grundlag.

3.2 De juridiske kontorer som projektets omdrejningspunkt

Hovedformålet med projektet er at undersøge, hvilke betingelser embedsværket har arbejdet under som følge af pandemien, og hvilken indvirkning disse betingelser har haft på embedsmandspligterne. Da en undersøgelse af hele centraladministrationen i perioden ville være for omfattende, har det derfor været nødvendigt at afgrænse projektets undersøgelsesområde. Valget er derfor faldet på at afgrænse projektet til at omhandle de juridiske kontorer i departementerne under covid-19.

Et casestudie er en intensiv undersøgelse af en enkelt enhed med det formål at forstå en større gruppering af lignende enheder. Denne enhed defineres som et rumligt begrænset fænomen, som enten observeres på ét bestemt tidspunkt eller over en længere begrænset periode (Gerring 2004: 342). Grunden til at projektet beskæftiger sig med de juridiske kontorer i departementerne under covid-19 som en case, er til dels grundet de førnævnte forhold, hvori det kun var et juridisk kontor i Sundhedsministeriet, som var muligt at undersøge i dette ministerium. Derfor er der valgt at undersøge juridiske kontorer som helhed, da dette ville muliggøre at sammenligne juridiske kontorer i andre departementer med det juridiske kontor i Sundhedsministeriets departement. De juridiske kontorer er samtidigt en interessant case, da den juridiske faglighed traditionelt set har været den faglighed, flest embedsmænd har været i besiddelse af. Tendensen er dog ændret, og andre fagligheder er i højere grad blevet etableret i embedsværket gennem de seneste årtier. Jævnfør Bo Smith-Udvalgets rapport er andelen af de juridisk faglige embedsmænd i centraladministrationen faldet fra at være 62% af embedsmændene i 1993, til i 2015 at være 42 % af embedsmændene (Bo Smith-Udvalget 2015: 96). Alene i departementerne udgør juristerne heri 35% (Bo Smith-Udvalget 2015: 97). Til trods for at andelen af juristerne i departementet er faldet i

tidens løb, så er der stadig en stor del af embedsmændene i centraladministrationen, som er i besiddelse af en juridisk faglighed. Dermed er det interessant at kigge på den juridiske embedsmandsrolle samt den logik, der er dominerende inden for den juridiske embedsmands arbejde, da en stor del af embedsmændene i centraladministrationen har en tilsvarende rolle samt benytter sig af tilsvarende logikker.

Da det ikke har været muligt at stille spørgsmål til almene embedsmænd, men udelukkende til kontorchefer, er det fordelagtigt for projektet, at der kun er én faglighed i de pågældende kontorer. Dette skyldes, at svarene heri udelukkende ville være baserede på, hvordan perioden har været ud fra et juridisk fagligt synspunkt. Derudover ligger der noget interessant i at undersøge det eventuelle arbejdspress' påvirkning på de juridiske embedsmænds arbejdsopgaver, da det i kraft af et øget pres er af højere vigtighed, at der er et vedvarende fokus på den juridiske fagligheds plads i beslutningsprocesserne samt generelt i embedsværkets daglige arbejde (Bo Smith-Udvalget 2015: 241). Ud fra dette synspunkt er det dermed også interessant at undersøge, hvorvidt der er sket ændringer i de juridiske kontorers logikker og adfærd, da det er af høj vigtighed, at den juridiske faglighed er på plads, i en situation hvor man oplever et højt pres (Bo Smith-Udvalget 2015: 241).

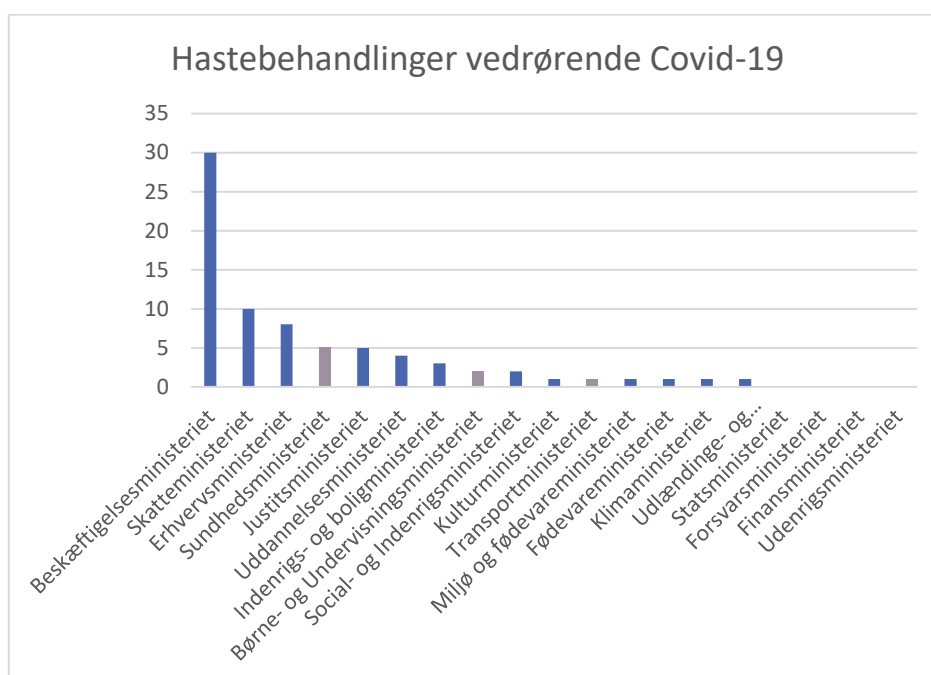
Casen er derfor ikke udvalgt ud fra en stærk hypotese omkring, hvordan udfaldet ville være sammenlignet med andre typer kontorer. Dog er der hos embedsmænd med en generalistuddannelse såsom juridisk, politologisk eller økonomisk uddannelse et højere kendskab til normerne ifølge Bo Smith-Udvalgets rapport (Bo Smith-Udvalget 2015:187). Dermed kunne man på baggrund af dette forvente, at de juridiske kontorer ikke oplever et pres på pligterne, da der er et højt kendskab til normerne. Dog er Bo Smith-Udvalgets rapport skrevet inden publiceringen af Kodex VII, hvilket givetvis har skabt en øget opmærksomhed på pligterne og dermed også de traditionelle normer for andre fagligheder. Derfor er det ikke nødvendigvis sikkert, at de generalistuddannede stadig har et mere indgående kendskab til normerne sammenlignet med embedsmænd med andre fagligheder. Dog udgør disse ikke-generalistuddannede embedsmænd blot 11% af de øvrige embedsmænd i departementet (Bo Smith-Udvalget 2015: 99). Det er derfor svært på forhånd at gisne omkring, hvorvidt de juridiske kontorer er en most-likely eller least-likely case, og hvorvidt der kan generaliseres på baggrund af resultaterne, i forhold til departementale kontorer med andre fagligheder. Dette vil derfor udredes yderligere i projektets diskussionsafsnit.

Udover at vælge at belyse de juridiske kontorer arbejder projektet også ud fra en casestrategi med en tidsdimension samt en rumdimension (Gerring 2004: 342). Tidsdimensionen er tiden under covid-19, hvilket er fra marts 2020 frem til interviewenes gennemførelse i marts 2021. Grundlaget for at covid-19 er et interessant tidspunkt at undersøge, ligger i, at det forventes, at perioden har fungeret som en ekstrem dimension, grundet det intense forløb der har været som følge af pandemien og håndteringen af denne. Tidsdimensionen har derfor den indvirkning på casen, at denne er en ekstrem case, da det forventes, at pandemien har påført et højere arbejdspress til de juridiske kontorer i forhold til normalt. Hvis der ikke er oplevet et pres på embedsmandspligterne i denne periode, må det derfor kunne formodes, at der ikke opleves et pres på embedsmandspligterne under andre perioder. Dog kan et casestudie både fungere som værende typisk eller afvigende, hvilket kan være svært at afgøre inden undersøgelsen gennemføres (Gerring 2008: 654).

Som casens rumdimension beskæftiger projektet sig udelukkende med at undersøge de juridiske kontorer i departementerne. Dette gøres, idet et øget arbejdspress kan indebære en risiko for en øget grad af politisk lydhørhed (Bo Smith-Udvalget 2015: 241). Forventningen er, at det i højere grad er i departementerne, der udøves politisk-taktisk rådgivning, og dermed heri der er øget risiko for politisk lydhørhed frem for i styrelserne. Dermed er det interessant at undersøge departementerne som den rumlige dimension på baggrund af den funktionelle politiseringsteori, da situationen er af så alvorlig sundhedsmæssig karakter, og den politiske lydhørhed dermed potentielt kan have sundhedsmæssige konsekvenser, hvis der gås på kompromis med faglige vurderinger. Dette gør det også netop interessant at undersøge, hvordan den funktionelle politisering er håndteret hos det juridiske kontor i Sundhedsministeriet sammenlignet med de to andre undersøgte kontorer.

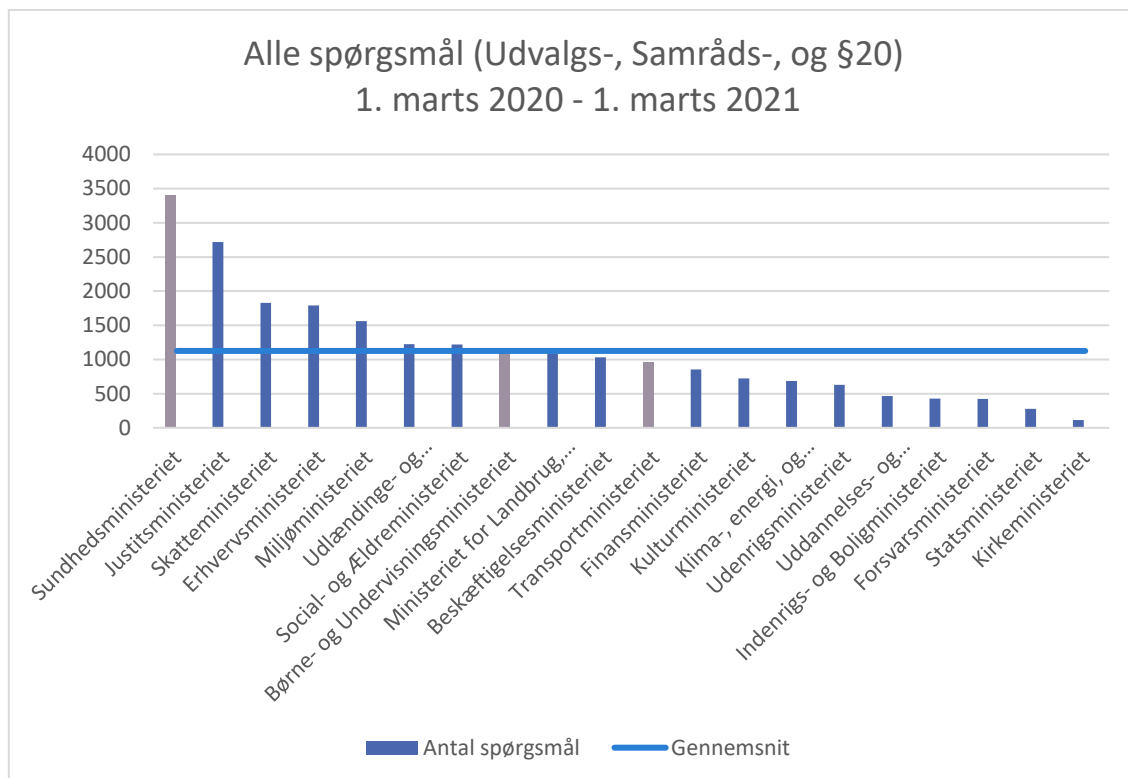
De tre underliggende cases inden for den overordnede case, som er de juridiske kontorer i departementerne under covid-19, er som nævnt Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet, Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet samt Lovkontoret i Transportministeriet. Disse tre undersøgte kontorer supplerer hinanden i casearbejdet, da der er forskellige forventninger til hver af disse underliggende cases, hvilket bidrager til den videre tolkning af generaliserbarheden af projektet ud fra de tre kontorer. Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet fungerer dermed her som en most-likely case, hvilket vil sige, at hvis der er oplevet et øget arbejdspress samt en påvirkning af embedsmandspligterne, så forventes dette ikke nødvendigvis at være sket for de juridiske kontorer i departementerne som helhed (Jensen & Kvist 2016: 49). Derimod fungerer Lovkontoret i Transportministeriet som least-likely case, da dette ministerium generelt vurderes

som et af de ministerier, som er mindst påvirkede af covid-19. Hvis Lovkontoret i Transportministeriet har oplevet et øget arbejdspress og problematikker med embedsmandspligterne, vil det dermed højst sandsynligt være en problematik, som er oplevet i de resterende juridiske kontorer i de danske departementer (Jensen & Kvist 2016: 49). Dermed bunder vurderingen af, hvilket kontor der fungerer som most-likely og least-likely i, hvilket kontor der har oplevet det højeste arbejdspress. Vurderingen baseres på, hvilket ministerium der forventes at have oplevet det højeste arbejdspress. For at understøtte denne pointe inddrages nedenstående tabel vedrørende antallet af covid-19-relaterede hastebehandlinger:



(Bilag 5)

Hastebehandlingerne er relevante at inddrage, da dette er noget af det der har været særligt for perioden (Folketinget 2021: 362). Heri ses Sundhedsministeriet som et af de ministerier der har haft flest lovforslag til hastebehandling i perioden. Dog er Sundhedsministeriet på dette parameter ikke det ministerium, hvori der har været flest hastebehandlinger. Samtidigt ligger Børne- og Undervisningsministeriet nogenlunde i midten hvad angår antallet af hastebehandlinger, samtidigt med Transportministeriet er blandt de ministerier, hvori der er foretaget færrest hastebehandlinger. Derudover er det også relevant at se på antallet af folketings spørgsmål, da dette også er eskaleret i perioden:



(Bilag 5)

Sundhedsministeriet har skullet håndtere i alt 3.396 spørgsmål i perioden, og har dermed på dette område haft mest at se til. Samtidigt ligger Børne- og Undervisningsministeriet omkring gennemsnittet, imens Transportministeriet ligger under gennemsnittet. Disse statistikker kan dog ikke benyttes én til én som værende grundlag for udvælgelsen af most-likely og least-likely case, da det ifølge disse vil være ministerier såsom Statsministeriet, Finansministeriet, og Udenrigsministeriet der vil være de mindst pressede i perioden. Dette forventes dog ikke at være tilfældet. Til gengæld viser graferne, at Transportministeriet har været et af de fagministerier, hvori der har været færrest af de pågældende typer arbejdsopgaver, hvorfor der stadig er grundlag for at inddrage casen som værende least-likely.

Det Juridiske Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet fungerer i casestrategien som værende bekræftende i den betydning, at hvis der for eksempel er oplevet en øget arbejdsbyrde og et øget pres på dyderne i Kontoret for Sundhedsjura samt i det juridiske kontor i Børne- og Undervisningsministeriet, men ikke i Lovkontoret i Transportministeriet, kan man dermed konstatere, at det er en større del af de juridiske kontorer i departementerne, der oplever øget pres. Det, at have en case med som hverken er least-likely eller most-likely, er derfor en stor styrke for projektet og for den senere generaliserbarhed af casestudiet.

Casestudiets rolle i projektet er altså at samarbejde med projektets teoretiske grundlag og særligt i forhold til de underliggende logikker. Ved valget af de juridiske kontorer som case, indsnævrer det de undersøgte logikker til værende efter de dominerende logikker inden for de juridiske embedsmænd som institution. Dog er der også elementer og påvirkninger fra en bureaukratisk logik samt en politiseringslogik, da dette er en del af arbejdet i et embedsværk. Casestudiet bidrager altså til, at der kan undersøges en komprimeret del af den danske centraladministration. Undersøgelsen kan alligevel have relevans for en stor del af embedsmændene i ministerierne, da godt en tredjedel heraf har en juridisk uddannelsesbaggrund. Casestudiet fungerer dermed som undersøgende i forhold til forventningen om, at der i dele af departementerne i tidsperioden fra marts 2020 til marts 2021 er sket et forøget arbejdspress.

Det ovenstående afsnit har dermed beskrevet, hvordan casestudiet danner projektets grundlag og dermed også casestrategiens betydning for den videre besvarelse af projektets problemformulering. For at undersøge den overordnede case benytter projektet sig af kvalitative interviews samt dokumentanalyse. Det følgende afsnit vil beskrive, hvordan de gennemførte interviews er udformet, samt hvad der er spurgt ind til i disse. Samtidigt vil der også fokuseres på, hvilke teoretiske grundtermer der har været udslagsgivende i forbindelse med kodningen af interviewene.

3.3 Kvalitative interviews

I projektet er der gjort brug af kvalitative interviews for at få en dybere indsigt i, hvorvidt der er oplevet et øget arbejdspress i departementerne som følge af epidemien, samt hvordan embedsmandspligternes betingelser har været i de juridiske kontorer i departementerne. De kvalitative interviews vil dermed have til formål at blive behandlet og bearbejdet analytisk for på den måde at udlede, hvorvidt perioden har været udfordrende for de pågældende kontorer, samt de juridiske kontorer i departementerne som helhed.

Som fungerende som den base, hvorpå interviewene er konstrueret, beskrives processen vedrørende etableringen og udførelsen af interviewene ved hjælp af Kvale og Brinkmanns beskrivelse af de syv faser, der indgår i en interviewundersøgelses tilblivelse:

Tematisering – Det første af de syv punkter indebærer, at der inden gennemførelsen af interviewene er dissekeret, hvilket formål undersøgelsen har (Kvale & Brinkmann 2015: 154). Formålet med undersøgelsen, og dermed fokuspunktet for interviewene, har mere konkret været at undersøge

embedsmandspligternes betingelser under covid-19 samt det høje arbejdspress, der har været heraf i departementernes kontorer med juridiske funktioner. Interviewene har heraf skullet bidrage til et indblik i, hvordan situationen har været oplevet internt i de juridiske kontorer. Det har herfor også været af en vis vigtighed, at der er opnået en begrebslig og teoretisk forståelse af de fænomener, der skal undersøges inden undersøgelsens udførelse (Kvale & Brinkmann 2015: 159). Der har derfor været et kendskab til Max Webers bureaukratimodel samt Kodex VII, hvorfor der også er spurgt direkte ind til oplevelsen af hvert enkelt af de heristående pligter, for at undersøge hvorvidt disse har været udfordrede. Derudover har der også været kendskab til den funktionelle politisering, hvorfor der også er blevet spurgt ind til, hvordan den funktionelle politisering er håndteret i perioden, og om der har været særlige problematikker med dette i henhold til embedsmandspligterne. Den nyinstitutionelle teori med de institutionelle logikker har også været in mente. Der er derfor spurgt mere ind til kontorchefernes syn på perioden ud fra deres juridiske synspunkt og faglighed, og mere indgående hvilke indvirkninger det har haft på juristernes arbejdsudførelse i perioden. Det teoretiske fundament har dermed været et grundlæggende element for interviewenes udførelse (Bilag 4).

Design – Undersøgelsens design planlægges med hensyn til alle disse skitserede syv faser, før interviewene gennemføres (Kvale & Brinkmann 2015: 154). Designet foretages på sådan en måde, at dette har til formål at opnå den tilsigtede viden samt ved at tage hensyn til undersøgelsens moralske implikationer (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Herigennem er interviewene og dokumenterne valgt som undersøgelsens bærende elementer inden udførelsen af interviewene. Interviewene i projektet er alle blevet udført i marts måned, men der er alligevel nået at komme nye ændringer i forhold til restriktioner og genåbningsaftaler mellem de tre interviews. Der er derfor små forskelle i den nutidige situation for interviewene, som respondenterne til dels baserer deres svar på.

Interview – Interviewene gennemføres på baggrund af en interviewguide samt en reflekteret tilgang til den viden, der søges (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Der er i interviewene blevet spurgt ind til forhold såsom respondentens baggrund og erfaring inden for kontoret og centraladministrationen, kontorets opgaver både før og under covid-19, arbejdspresset under pandemien og dettes indflydelse på embedsmandspligterne, politisk rådgivning før og under pandemien samt dettes indflydelse på embedsmandspligterne samt arbejdskulturen under pandemien og hjemmearbejdets mulige konsekvenser. Derudover har der i forbindelse med interviewene været en briefing og en debriefing, som ikke er inkluderet i transskriptionen eller noteringen af interviewene. I briefinggen er

der fortalt om projektet og om projektets formål og udformning. Ved interviewets afslutning er der lavet en debriefing af informanterne, hvori der blev spurgt til, hvorvidt der var yderligere tilføjelser, og hvor respondenterne havde lejlighed til at komme med deres oplevelse af interviewet.

Transskription – Interviewmaterialet forberedes til analyse, som almindeligvis omfatter transskription fra talesprog til skreven tekst (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Det er dog kun ved interviewet med kontorchefen for Kontoret for Sundhedsjura, at det var muligt at foretage en optagelse og på baggrund heraf transskribere interviewet. Ved interviewene med de to andre kontorchefer blev der under interviewet taget noter, hvilket efterfølgende blev skrevet rent og sendt til godkendelse hos de pågældende kontorchefer, hvor de har haft muligheden for at komme med inputs eller rettelser til det skrevne. I transskriptionen af kontorchefen for Kontoret for Sundhedsjura er der undladt at notere frekvenser, hvor respondenterne eksempelvis har grinet, tøvet eller lignende, da dette ikke har været relevant for projektet, da fokuset primært har været vedrørende respondenternes erfaringer og holdninger omhandlende den pågældende periode.

Analyse - På baggrund af emnet og formålet for undersøgelsen afgøres karakteren af interviewmaterialet, samt hvilke analysemetoder der passer hertil (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Empirien bliver derfor anvendeliggjort ved hjælp af en kategorisering af de gennemførte interviews efter de teoretiske begreber, som projektet benytter sig af. Ved anvendelsen af interviewet er der derfor kategoriseret efter begreber såsom embedsmandspligterne fra Kodex VII og heraf især faglighed og lovlighed. Derudover er der kigget efter politisk-taktisk rådgivning og problematikker heraf. Derudover er der dissekeret steder, hvor der er påtalt arbejdspress, problematikker ved dette og problematikker i forhold til andre forhold under pandemien. Dog er der primært italesat problematikker vedrørende arbejdspresset, hvorfor projektets analytiske afsnit også primært fokuserer på dette. Ved selve interviewene er der blevet spurgt ind til hvert enkelt af embedsmandspligterne fra Kodex VII. Da det her har været faglighed og lovlighed der har vist sig som værende de mest relevante at arbejde videre med, på baggrund af de gennemførte interviews, har projektets analytiske fokus primært ligget på disse to pligter.

Verifikation – Validiteten, reliabiliteten og generaliserbarheden af interviewresultaterne fastslås (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Igennem hele processen er der gjort overvejelser om empiriens validitet og generaliserbarhed. Overvejelserne har blandt andet været vedrørende generaliserbarheden ved valget af interviewenes respondenter samt validiteten af interviewene ved manglende tilladelse til optagelse og transskribering, hvilket blev erstattet med notatskrivning og

efterfølgende fremsendelse af dette til kontorcheferne for godkendelse til citering i projektet. En af styrkerne ved interviewene er, at respondenterne har oplevet arbejdspresset som følge af covid-19 vidt forskelligt. Dog er der stadig mange sammenlignelige paralleller, der kan drages fra kontorchefernes synspunkter. Det er derfor også relevant at inddrage paralleller fra nyinstitutionel teori og juristernes oplevelser som værende grundlagt i en særlig juridisk logik. Derfor styrker det validiteten af interviewene, at der er tale om tre meget sammenlignelige kontorer, som har oplevet situationen under covid-19 vidt forskelligt, men alligevel har mange ens problematikker grundet deres rolle som kontorchefer med juridisk baggrund og med ansvar for juridiske kontorer bestående af stort set udelukkende jurister.

Rapportering – Undersøgelsens resultater samt anvendte metoder kommunikeres på en måde, hvor dette lever op til videnskabelige kriterier samt resulterer i et læseværdigt produkt (Kvale & Brinkmann 2015: 155). Dermed indgår de gennemførte interviews i samarbejde med projektets teoretiske udgangspunkt i projektets analytiske afsnit, for dermed at kunne udlede resultaterne og præsentere disse. Derudover fremgår de ligeledes i det diskuterende afsnit, hvor resultaterne på baggrund af de gennemførte interviews vil blive vendt.

Ovenstående afsnit har haft til formål at redegøre for interviewenes udformning, samt hvilken betydning de gennemførte interviews har for projektets resterende udformning. For at kunne afgøre validiteten samt generaliserbarheden ved gennemførelsen af de pågældende interviews, redegøres der i det følgende afsnit yderligere for projektets respondenter samt de kontorer, de hver især er kontorchefer for.

3.4 Respondenter

Til besvarelse af interviewene er det forsøgt at indhente respondenter ud fra kriteriet, at disse skulle have et stort overblik over et juridisk kontor i et departement, og at de dermed ville kunne bidrage til besvarelse af, hvorvidt embedsmandspligterne har været udfordret under covid-19. Dertil har kontorcheferne for Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriets departement, Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet departement, samt i Lovkontoret i Transportministeriets departement sagt ja til at deltage i interviews til projektet. Nedenstående afsnit vil have til formål at opridse kontorchefernes baggrund samt kontorernes ansvarsområder:

Kontorchef for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet – Ulrich Stigaard Jensen

Ulrich Stigaard Jensen har været kontorchef for Kontoret for Sundhedsjura siden 1. december 2020, og han har dermed ikke været ansat i kontoret under hele pandemien. Indtil da var han kontorchef i Skatteankestyrelsen og har inden da været i ministersekretariatene i Indenrigsministeriet samt i Integrationsministeriet og Sundhedsministeriet. Som kontorchef har han besiddet stillingen i Integrationsministeriet og Natur- og Miljøklagenævnet. Han har dermed besiddet flere forskellige stillinger i centraladministrationen i både departementer og styrelser i løbet af de seneste 20 år (Bilag 1: 1). Kontoret for Sundhedsjura har generelt at gøre med emner vedrørende eksempelvis sundhedspersoners rettigheder og pligter, patientklager og patienterstatninger samt sundhedsjuridiske problemstillinger (Sundhedsministeriet 2021a).

Kontorchef for Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet – Ole Hvilsom Larsen

Ole Hvilsom Larsen har i alt 30 års erfaring i centraladministrationen, hvori han har været kontorchef siden 1998, heriblandt i forskellige kontorer i Børne- og Undervisningsministeriet. Det juridiske kontor er det eneste kontor i Børne- og Undervisningsministeriet, hvori der kun er ansat jurister. Kontoret adskiller sig fra Kontoret for Sundhedsjura ved at være en tværgående enhed (Bilag 2: 1).

Kontorchef for Lovkontoret i Transportministeriet – Lars Damkjær Jespersen

Lars Damkjær Jespersen startede i Integrationsministeriet i 2007, hvorefter han skiftede til Transportministeriet i 2011, hvori han har været i ministeriets Lovkontor siden 2012 og været kontorchef heri siden 2017. Kontoret er primært en tværgående enhed, og det bidrager altså med juridisk sparring og bistand til ministeriets fagkontorer. Kontoret har derudover til opgave at være med til at udforme lovprogrammet for ministeriet, aktindsigtssager, samt at varetage generelle juridiske problemstillinger, samtidigt med ministeriet også har deres egne sagsområder, hvilket hovedsageligt består af opgaver vedrørende ekspropriation og taksationsregler (Bilag 3: 1).

Kontorernes ligheder består primært af, at de ansatte i kontoret, samt kontorcheferne selv, har en juridisk baggrund, samt at alle kontorerne har primært juridiske arbejdsopgaver. Imens Lovkontoret i Transportministeriet samt det juridiske kontor i Børne- og Undervisningsministeriet er tværgående enheder, adskiller Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet sig fra dette, da dette er del af *Afdelingen for Patientsikkerhed, Medicin og Global Sundhed* (Sundhedsministeriet 2021a). Dermed

er kontorerne i Transportministeriet og i Børne- og Undervisningsministeriet muligvis mere tilbøjelig til travlhed på denne præmis, da disse kontorer typisk også bliver inddraget i de andre kontorers arbejde, hvorfor kontorerne hurtigt kan få mange opgaver. Derimod har Kontoret for Sundhedsjura primært sine egne arbejdsopgaver på sundhedsområdet. Dermed kan kontorerne ikke sammenlignes én til én, men det er embedsmænd med den samme faglighed, der er ansat på kontorerne, og deres primære arbejdsopgaver er af den samme type, hvorfor det dermed hovedsageligt er de samme roller og logikker, der er på spil.

Da det som tidligere nævnt har været udfordrende at anskaffe respondenter til empiriindsamling, er der i projektet også inddraget dokumentanalyse der fungerer som sekundær empiri. De anvendte dokumenter vil dermed have til formål at supplere de gennemførte interviews og dermed bidrage med en nuancering af undersøgelsesresultaterne. De anvendte dokumenter er som tidligere nævnt *Bo Smith-Udvalgets rapport* fra 2015, samt *Udredningen om håndteringen af Covid-19 i foråret 2020*. Begrundelserne for anvendelsesmåderne af de pågældende dokumenter vil blive skitseret i det nedenstående afsnit.

3.5 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse betegnes som en systematisk anvendelse og analyse af dokumenter med det formål at belyse en samfundsvidenskabelig problemstilling (Kelstrup & Lynggaard 2016: 139). Projektet benytter sig af dokumentanalyse i form af en analytisk gennemgang og kategorisering af Bo Smith-Udvalgets rapport fra 2015 kaldet *Embedsmanden i det moderne folkestyre* samt *Udredningen om håndteringen af Covid-19 i foråret 2020*, der udkom i starten af 2021. Der er valgt at inddrage en analytisk tilgang af disse dokumenter som supplement til de gennemførte interviews, da disse dokumenter begge bidrager til et dybere og mere konkret indblik i embedsmandsrollen i Danmark, hvilket ikke kunne opnås via det teoretiske grundlag eller via de gennemførte interviews.

Bo Smith-Udvalgets rapport er valgt som empirisk bidrag, da denne giver en yderligere forståelse af embedsværkets grundtilstand, og den udvikling der er gennemført inden covid-19. Der er derfor i dokumentet kigget efter udsagn omhandlende embedsmandsrollen i forhold til intensivering af arbejdspress, udfordring på de traditionelle embedsmandsdyder, samt ændringer i embedsværkets arbejdsopgaver og afvigelser her i forhold til det traditionelle meritbureaukrati. Udredningen om håndteringen af covid-19 benyttes til at undersøge de generelle forhold, der har været for centraladministrationen i starten af pandemien. Udredningen benyttes som sekundær empiri til understøttelse af interviewbesvarelserne og derigennem opnås en bredere

forståelse af emnet og pandemiens påvirkning på embedsmandsarbejdet. Der er i rapporten kigget efter passager omhandlende embedsmandspligterne under covid-19, arbejdspresset under pandemien samt eventuelle eksempler og forhold, hvori den juridiske rolle har været særligt udfordret. Rapporten omhandler derudover også sundhedsfaglige redegørelser samt eksempler fra centraladministrationens andre fagligheder, hvilket projektet har afgrænset sig fra at inddrage analytisk.

3.6 Opsamling

Ovenstående afsnit har haft til formål at redegøre for projektets metodiske grundlag. Projektet er struktureret som et casestudie med de juridiske kontorer i departementerne som værende den overordnede case, hvori covid-19 fungerer som tidsdimension, departementerne som værende rumdimension, samt de tre undersøgte juridiske kontorer som værende underliggende cases. Disse underliggende cases er struktureret på en måde, hvorpå undersøgelsesresultaterne vil kunne generaliseres som værende forholdsvis dækkende for de juridiske kontorer i de øvrige departementer. For at undersøge de logikker der er dominerende i de pågældende kontorer, samt hvorvidt disse er påvirket af pandemien, samt embedsmandspligternes påvirkning heraf, er der benyttet kvalitative interviews samt dokumentanalyse for at tilvejebringe den nødvendige empiri til belysning af emnet. Samtidigt bliver der heri også undersøgt den funktionelle politiserings rolle i det danske embedsværk både i forhold til før og under pandemien. Metoderne har derfor haft til formål at indsamle empirien samt at kategorisere den indsamlede empiri. I de nedenstående analytiske afsnit vil den indsamlede empiri blive sammenholdt med projektets teoretiske udgangspunkt for at besvare projektets to analytiske arbejdsspørgsmål og for dermed også at bidrage til besvarelsen af projektets problemformulering.

4. Analyse

På baggrund af redegørelsen for projektets teoretiske udgangspunkt, samt den anvendte metodiske tilgang, vil de følgende afsnit have til formål at sammenholde det teoretiske grundlag med projektets empiri, med det formål at besvare opgavens problemformulering. For at besvare problemformuleringen tager analyseafsnittet afsæt i to analytiske arbejdsspørgsmål, som er følgende: *I hvilken grad er der oplevet et øget arbejdspress i departementernes juridiske kontorer?* samt *Hvilke konsekvenser har det oplevede arbejdspress haft på de juridiske kontorer efterlevelse af*

embedsmandspligterne? Følgende afsnit vil have til formål at besvare det første af de analytiske arbejdsspørgsmål.

4.1 I hvilken grad er der oplevet et øget arbejdspress i departementernes juridiske kontorer?

For at besvare dette analytiske arbejdsspørgsmål, og dermed om der er oplevet et øget arbejdspress i forhold til før covid-19, må man først og fremmest se på embedsværkets grundtilstand, og de dyder og processer der influerer embedsværket. Desuden må der undersøges om der har været underliggende udfordringer for embedsværket på visse parametre før covid-19.

4.1.1 Det danske embedsværk før covid-19

Dette afsnit vil have til formål at skitsere de grundlæggende teoretiske strømninger, der gør sig gældende i det danske embedsværk med Bo Smith-Udvalgets rapport som udgangspunkt for afsnittet. Dermed vil afsnittet have et analytisk fokus på de dominerende logikker og kulturer i embedsværket før covid-19.

Bo Smith-Udvalgets rapport beskriver embedsværket som et meritembedsværk, hvori embedsmændene er ansat og forfremmet på baggrund af deres faglige kvalifikationer. Samtidigt er embedsværket også siddende på tværs af skiftende regeringer (Bo Smith-Udvalget 2015: 110). Dermed følger disse grundlæggende træk ved embedsværket det weberske ideal, hvori et af de vigtigste punkter netop er, at embedsmændene skal ansættes på baggrund af deres kvalifikationer (Weber 1971: 107). Dermed er der en herskende bureaukratisk logik, hvilket bunder i, at embedsværket skal kunne fremstå troværdigt over for skiftende regeringer, hvilket dermed også fungerer som en påvirkende faktor i forhold til embedsmandens passendehedslogik. Dog er de øverste chefer i forvaltningen, såsom departementschefer, udpeget efter procedurer, hvori den politiske ledelse har afgørende betydning, hvilket også giver mulighed for afskedigelse, hvis samarbejdet mellem den politiske og administrative ledelse ikke er tilfredsstillende for den politiske leder (Bo Smith-Udvalget 2015: 111). Ansættelsen på baggrund af kvalifikationer fungerer altså som en hel basal grundpræmis for embedsværket, hvilket i udgangspunktet er bureaukratisk funderet. Ved højere stillinger kan der dog også være politiske hensyn, som udgør ansættelsesgrundlaget, hvilket er modstridende med Webers ideal om embedsmanden som værende ansat udelukkende på baggrund kvalifikationer. Dette fungerer også som et billede på, at den

traditionelle bureaukratiseringslogik stadig er eksisterende og er et fundament for embedsmandens adfærd. Dog er der strømninger der strider imod denne logik.

Rapporten definerer samtidigt også embedsmændenes ministerrådgivning som bestående af både den faglige rådgivning, hvor bistanden til minister består af information vedrørende faktuelle elementer samt den politisk-taktiske rådgivning, hvor embedsmænd bistår ministeren og deres overordnede med rådgivning om, hvordan der skabes tilslutning til ministerens foretrukne politik, samt hvordan den politiske modstand overvindes (Bo Smith-Udvalget 2015: 115). Den funktionelle politisering viser sig i en dansk kontekst ved en række konkrete opgaver i embedsværket såsom forberedelse af lovforslag i ministeriet, forberedelse af ministerens deltagelse i samråd og forhandling med folketingspartierne (Bo Smith-Udvalget 2015: 122-123). Denne politiseringsform bevirker, at embedsmændene i ministerierne er forpligtede til at arbejde for at fremme den siddende regerings politik. Dog må denne rådgivning ikke ske på bekostning af andres tillid til den information og rådgivning, der udspringer fra embedsværket (Bo Smith-Udvalget 2015: 116).

Embedsmanden har dermed en tvetydig rolle, hvor der både skal udøves politisk rådgivning samt den traditionelle faglige rådgivning, hvor embedsmanden både skal udføre sine handlinger og have en adfærd i overensstemmelse med de faglige hensyn, samtidigt med der også er politiske hensyn, der stiller krav til den måde, hvorpå embedsmanden agerer. Dermed er embedsmandsarbejdet påvirket af disse to logikker, hvilket er en bureaukratiseringslogik samt en politiseringslogik, der begge præger måden, hvorpå embedsmændene udfører deres arbejde. Disse to logikker spiller dermed sammen, men kan dog også vise sig at være modstridende, hvis man som embedsmand ikke er påpasselig i tilstrækkelig grad.

I de senere år er der sket markante ændringer i forholdene for embedsmandens arbejde, hvilket blandt andet skyldes medieområdet udvikling og arbejdspresset, som det lægger på embedsmanden. Dette er med til at intensivere arbejdsprocessen, og det pålægger dermed et krav om ageren på enkeltsager samt påtvinger en eskalering af beslutningshastigheden (Bo Smith-Udvalget 2015: 71). Derudover stilles der også flere §20-spørgsmål fra Folketinget, samtidigt med de lukkede samråd i Folketingsudvalgene primært er gået over til at være åbne (Bo Smith-Udvalget 2015: 70). Særligt udviklingen i antallet af folketingsspørgsmål samt overgangen til åbne samråd lægger et arbejdspress på embedsmændene i et omfang, som betyder, at embedsmændene helst skal levere et både fagligt, men også politisk gennearbejdet svar inden for få timer, uagtet hvor

kompleks den pågældende sag end måtte være (Bo Smith-Udvalget 2015: 93). Dermed er embedsmandsrollen generelt set tillagt et intensivt arbejdspress, hvorpå embedsmandens beslutninger blandt andet træffes på baggrund af en erkendelse af, at der er en kort tidsramme at arbejde efter. Der er derfor i forvejen tillagt embedsmandsrollen en kultur, hvori et højt og intensiverende arbejdspress er implementeret i arbejdsforholdene.

Dog er de vilkår embedsværket arbejder under foranderlige, og når der sker forandringer i det politisk-administrative system, så stiller dette også nye krav til embedsmændene (Bo Smith-Udvalget 2015: 69). En sådan forandring har covid-19 været, da håndteringen af pandemien har vist sig som en meget omfangsrig opgave, som ministerierne har skullet varetage nærmest fra den ene dag til den anden (Folketinget 2021: 33). Derfor er det interessant at undersøge, hvilke forhold embedsmændene har været pålagt under pandemien. Næste afsnit vil derfor have til formål at undersøge mere konkret, hvorvidt embedsmændene har oplevet et øget arbejdspress under pandemien.

4.1.2 Arbejdspres i departementerne

Som det forrige afsnit konkluderer, så er betingelserne, som det danske embedsværk generelt arbejder under, præget af et stigende arbejdspress, i forhold til hvordan situationen så ud for få årtier siden grundet medierne og samfundsudviklingen. Dette påvirker ministrene i en sådan grad, at det resulterer i et afledt pres på embedsmændene (Bo Smith-Udvalget 2015: 137). Dette afsnit vil have til formål at belyse, hvorvidt dette arbejdspress er yderligere intensiveret i forbindelse med pandemien og håndteringen af denne.

Selvom covid-19 til at begynde med var en ressortsag for Sundheds- og Ældreministeriet, udviklede den sig i en sådan grad, at den kom til at involvere flere forskellige ministerier (Folketinget 2021: 26). For disse ministerier er covid-19 en meget omfangsrig opgave, som ministeriernes koncerner skal varetage nærmest fra den ene dag til den anden. Ministerierne har dermed skullet varetage corona-relaterede opgaver såsom forberedelse af ny lovgivning, udstedelse af bekendtgørelser, forberedelse af økonomiske hjælpepakker, tilrettelæggelse af ministeriernes administration, samt bistand og rådgivning af ministre (Folketinget 2021: 33).

Centraladministrationen har fra slutningen af februar 2020 og igennem foråret 2020 oplevet en sjælden belastning, da en række af ministerierne skulle bistå regeringen med rådgivning i forhold til håndteringen af covid-19 og derudover iværksætte og overvåge den administrative

implementering af de mange omfattende beslutninger, som er blevet truffet (Folketinget 2021: 48). Som eksempel kan arbejdet med hjælpepakkerne nævnes, hvor der i august 2020 på det tidspunkt var vedtaget i alt 64 hjælpepakker, hvor 11 ministerier har bidraget til processen og udarbejdelsen af disse (Folketinget 2021: 86). Som et andet eksempel på den stigende opgavemængde har den undersøgte periode også været præget af mange hastebehandlinger. 19 ud af 20 lovforslag vedrørende håndteringen af covid-19 i marts og april 2020 er blevet behandlet inden for 10 dage. Under normale omstændigheder ville disse lovforslag være behandlet inden for 30 dage. Et ekstremt eksempel herpå er den første ændring af epidemiloven, som blev behandlet på bare én dag (Folketinget 2021: 364). Antallet af hastebehandlinger af lovforslag i marts og april 2020 er meget atypisk, da det kun er ved enkelte tilfælde inden for de seneste år, hvor der er blevet behandlet love inden for så få dage (Folketinget 2021: 385).

Nedlukningsfasen i marts 2020 var en meget hektisk periode, hvor ministerierne inden for få dage skulle forberede omfattende hastelovgivning. Et eksempel herpå er en revision af epidemiloven. Samtidigt er der også et højt antal bekendtgørelser, som udmønter de bemyndigelser, der er indsat i epidemiloven samt andre love, hvilket indgår i den såkaldte ”covid-19-lovpakke”. Samtidigt forberedes de økonomiske hjælpepakker (Folketinget 2021: 27).

Overordnet set er der altså oplevet et højt arbejdspress i pandemiens første måneder i et bredt udsnit af centraladministration. Dykker man ned i de adspurgte kontorcheferes syn på situationen, er dette også noget, de har oplevet på daværende tidspunkt i Lovkontoret i Transportministeriet. Kontorchef Lars Damkjær Jespersen udtrykker følgende: *”Personligt for mig har der særligt i løbet af foråret 2020 været et ret heftigt arbejdspress primært grundet stemningen omkring hele covid-19, da dette var ubekendt. På daværende tidspunkt var der lidt en form for ”panik-stemning” (...)”* (Bilag 3: 2). Særligt har det været arbejdsopgaver vedrørende taksations- og ekspropriationsområdet, hvor ejendomme skal fysisk besigtiges, inden staten kan overtage disse, som har skabt udfordringer, da man her har skullet finde anderledes måder at udføre dette på. Derudover har der også været udfordringer i forhold til arbejdsopgaver vedrørende retningslinjerne for gennemførsel af bilsyn i synshaller samt rådgivning til fagkontorene i forhold til det retlige omkring mundbind- og afstandskrav i offentlig transport (Bilag 3: 1).

Det, at der inden for denne periode var et højt arbejdspress, resulterede i, at andre sager, som ikke hastede i samme grad, blev nedprioriteret: *”På daværende tidspunkt var der et rigtig stort tidspres, samt rigtig mange sager at tage stilling til, og dette har derfor også betydet en*

prioritering af opgaver. Sager der ikke hastede blev lagt lidt væk” (Bilag 3: 2). Samtidigt gjorde ”panik-stemningen” også, at visse sager blev taget mere højtidelige, end de måske burde have været, hvori sagen vedrørende restriktioner ved bilsyn bliver nævnt som et eksempel. Dermed har arbejdspresset samt den særlige stemning, der har været i kontoret på det tidspunkt, bevirket, at der er sket et skævt vrid i forhold til prioriteringen af arbejdsopgaver. Visse sager omkring covid-19 har altså muligvis stjålet spotlightet fra andre sager, selvom dette måske ikke havde været nødvendigt i så høj en grad. Om det arbejdspress der er oplevet på tidspunktet for interviewafholdelsen i marts 2021, udtaler Lars Damkjær Jespersen følgende:

”På nuværende tidspunkt er arbejdsbyrden generelt nogenlunde tilsvarende i forhold til før covid-19. Dette skyldes, at der i starten af pandemien blev udlagt spor i forhold til, hvilke tiltag der skulle benyttes. Man har derfor ikke skullet opfinde den dybe tallerken endnu engang (Bilag 3: 2).

På trods af covid-19 egentligt stadig er en omfangsrig situation, er arbejdspresset aftaget, da embedsmændene har opbygget en vis erfaring på baggrund af måden, hvorpå man har håndteret arbejdspresset i starten af pandemien.

Det juridiske kontor i Børne- og Undervisningsministeriet indgår i ministeriets coronaberedskab og har i perioden bidraget med lovgivningsarbejde vedrørende nødundervisning i forbindelse med nedlukningen af skolerne. Ved interviewets udførelsestidspunkt omhandlede arbejdsopgaverne genåbningen af skolerne, hvor det derimod i starten af pandemien primært var vedrørende, hvorvidt der var hjemmel for nedlukning, da det kræver en lovbestemt regel at påføre skolerne en pligt til at holde lukket (Bilag 2: 1). Kontorchef Ole Hvilsom Larsen beskriver perioden på følgende måde:

”Det har været et arbejdsmonster. Alting har skullet gå hurtigt. I går aftes blev der indgået en politisk aftale om en langsigtet genåbningsplan. For at komme frem til, at det kan implementeres, skal der laves regler der understøtter de politisk aftalte genåbninger, hvilket derefter skal forelægges for epidemi kommissionen og Folketingets epidemiudvalg, for derefter at blive afhandlet med Sundhedsministeriet, og alt sammen inden for en ret kort frist” (Bilag 2: 2).

Perioden har dermed været præget af, at der har været en masse komponenter, der har skullet gå op i en højere enhed inden for en kort tidshorisont for at opfylde kontorets arbejdsopgaver. Samtidigt tager det også tid, når ministeren skal inddrages i processen, hvilket er en nødvendighed, da hun

skal tage formelt stilling til kontorets lovudarbejdelser (Bilag 2: 2). Derudover tilføjer Ole Hvilsom Larsen følgende vedrørende arbejdspresset:

”Det præcise tidsforbrug er ikke gjort op, men den gennemsnitlige arbejdstid for kontoret er steget med ca. 2 timer per medarbejder om ugen sammenlignet med før corona, hvor der i øvrigt i forvejen var et højt arbejdspress med lange arbejdsdage” (Bilag 2: 2).

Dermed påpeger kontorchefen, at der i forvejen opleves et højt arbejdspress, hvilket så er intensiveret i forbindelse med coronahåndteringen. Dette bekræfter forrige afsnits pointe vedrørende det høje arbejdspress som værende en underliggende kultur, der har været til stede før covid-19, men som følge af pandemien er blevet intensiveret.

For Juridisk Kontor har det, i modsætning til Lovkontoret i Transportministeriet, ikke blot været i de første måneder af pandemien, at de har oplevet et øget arbejdspress, men der har været flere perioder i pandemien, hvori arbejdspresset har været intensiveret:

”Der er et intensivt pres lige nu i forbindelse med genåbningen. I januar og sidst i november var der egentligt relativt roligt, for det er relativt nemt at lukke ned og forlænge nedlukninger, da vi havde en vis rutine i forhold til det fra sidste forår, og i januar var det forlængelse på forlængelse” (Bilag 2: 2).

Dermed er det ikke under hele perioden, der er oplevet et højt arbejdspress, men dog i store dele af perioden. Genåbningen i februar og marts 2021 har dog været mere kompleks i forhold til sommeren 2020, da der har været så mange differentieringer i denne genåbning, såsom hvilket klassetrin der åbnes op for, samt i hvilke dele af landet der kan åbnes (Bilag 2: 2).

Kontorchef for kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet, Ulrich Stigaard Thomsen, har været i Sundhedsministeriet siden december 2020, og han har dermed ikke været i kontoret i løbet af hele perioden. Dog udtrykker kontorchefen sig på følgende måde vedrørende arbejdspresset i kontoret siden sin tiltræden som kontorchef:

”Hvis jeg skal give sådan en kort indflyvning til det, så selvom jeg har været i forskellige roller tæt på hektiske områder, eller hektiske sager af forskellig karakter undervejs, (...) så er det her alligevel det vildeste, jeg har prøvet endnu” (Bilag 1: 1).

Kontorchefen supplerer derudover, at det primært også har været dét, at arbejdsbyrden har været over så lang en periode, som har gjort perioden særligt udfordrende for kontoret (Bilag 1: 1). Kontoret har haft som arbejdsopgave at udarbejde epidemiloven, hvori der har været rigtig mange juridiske overvejelser i arbejdet med denne, da resultatet gerne skulle være en balanceret lovgivning, som både er i overensstemmelse med frihedsrettigheder og beskyttelsen af privatlivet. Samtidigt skal epidemiloven dog også fungere som værende et hårdtslående instrument for, at denne overhovedet kan være brugbar under en epidemi, hvilket dermed har gjort det til en stor og kompleks arbejdsopgave. I forbindelse med dette har man modtaget rigtig mange folketingsspørgsmål, som har krævet besvarelse, hvilket embedsmændene har bidraget med (Bilag 1: 7).

Generelt i departementerne har håndteringen af covid-19 givet anledning til et højt arbejdspress, hvilket også gør sig gældende i de tre adspurgte kontorer. Dog var dette arbejdspress primært i starten for Lovkontoret i Transportministeriet samt i store dele af perioden for Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet, hvor Kontoret for Sundhedsjura har oplevet et enormt arbejdspress, i den tid kontorchefen har været ansat i kontoret, hvilket er siden 1. december 2020 samt generelt også i det resterende af perioden, efter hvad han har hørt fra sine medarbejdere. For at undersøge hvilken betydning dette har haft for juristernes rolle og den dominerende logik på kontorerne, vil næste afsnit have til formål at sammenholde interviewbesvarelserne med institutionel teori.

4.1.3 Juristernes rolle under arbejdspress

Da perioden med covid-19 har påført et øget arbejdspress i de forskellige kontorer, er det interessant at undersøge, hvorvidt arbejdspresset har haft betydning for de dominerende logikker, der er tillagt at være jurist i et departement.

Ulrich Stigaard Jensen, kontorchef i Kontoret for Sundhedsjura, udtrykker, at der i den arbejdsmetode juristerne har fra deres uddannelse, er indgroet, at sagerne skal undersøges så grundigt som overhovedet muligt, hvilket har været særligt udfordrende i denne periode:

”Der er bare noget i vores arbejdsmetoder, som vi har med helt fra vores uddannelse af, at man skal have vendt hver en sten, og man skal have været helt til bunds i alting, før man tør sige noget som helst. Det er måske særligt sådan en juristting, eller i hvert

fald det vi bliver beskyldt for. Der kan man sige, at der lærer man måske også bare at sige: "Den er sgu god nok, vi stopper her med undersøgelsen, og vi tror på det, og så kører vi" (Bilag 1: 3).

Der har dermed ikke været tid til den samme form for grundighed i denne periode. Kontorchefen mener dog ikke, at det har resulteret i forkerte beslutninger eller forkerte vurderinger, men beslutningerne bliver blot foretaget på et lidt løsere grundlag, end man ville have gjort i en normal situation (Bilag 1: 3). Selvom der ikke er oplevet, at der er sket forkerte beslutninger på baggrund af denne manglende form for kvalitetssikring, må man dog alligevel anse dette som værende en form for ændring i en dominerende logik pålagt jurister i departementet. Dermed har man i perioden i højere grad skullet tilrettelægge sin adfærd efter at få eksekveret tingene hurtigere, end man normalt ville og dermed også skulle tilrettelægge sin adfærd i lavere grad efter at gennemse alle facetter ved en sag, inden der foretages en beslutning.

Dette er også en tendens der på sin vis er oplevet i Lovkontoret i Transportministeriet, hvor kontorchefen udtaler følgende: *"0-fejlskulturen er et princip, som man holdt i hævd på tværs af alle ministerier tidligere, men det er ikke noget, der har samme fokus nu. Der er et større fokus på, at sagerne skal ud over ramperne"* (Bilag 3: 5). Heraf bliver 0-fejlskulturen benævnt som værende en underliggende logik tillagt det at være embedsmand, hvilket også er en logik som bliver nedprioriteret, i forhold til eksekveringen af sagerne.

Ændringen af synet på grundigheden er også noget som der er oplevet i Juridisk Kontor i Undervisningsministeriet, hvori Ole Hvilsum Larsen udtaler følgende: *"Samtidigt er visse mekanismer, som kan kvalificere ens beslutning, sat på pause. Normalt tager det typisk tre-fire måneder til et halvt år at lave et godt lovforslag"* (Bilag 2: 5). Kontorchefen italesætter dog ikke dette som værende en problematik i henhold til dét at have en juridisk faglighed, men påtaler dette som værende en udfordring. Set i forhold til Ulrich Stigaard Jensens udtalelse, er grundighed dog for jurister af en særlig høj betydning, hvorfor kvalitetssikrende mekanismer dermed også kan være det heraf.

Dermed har der i samtlige af de undersøgte juridiske kontorer været en praksisændring i de situationer, hvori kontorerne har været presset, hvilket bunder i de dyder der til dels ligger i at være embedsmand i departementet, men også til en vis grad, særligt de logikker der ligger i at være jurist, ifølge Ulrich Stigaard Jensen. Dermed bliver der på sin vis skabt en arbejdslogik i kontorerne, som er af betydning for embedsmændene, når disse er under pres. Logikken består altså

i, at man i endnu højere grad end før anser det som en vigtighed at eksekvere sagerne lidt hurtigere, på bekostning af at man så ikke tjekker igennem for eventuelle fejl en ekstra gang, som man ellers ville have gjort det før covid-19. Denne logik er dermed også modstridende i forhold til den typiske juridiske logik, der er kommet som følge af jurauddannelsen, hvori grundighed har højere betydning end eksekvering, ifølge embedsmændenes udtalelser.

Ole Hvilsom Larsen fra Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet udtaler vedrørende sit eget syn på embedsmandspligternes vigtighed for juristerne kontra andre fagligheder i departementerne, at han kunne forestille sig, at de traditionelle embedsmandsdyder i højere grad var vigtigere for juristerne, hvilket han uddyber på følgende måde:

”Dyderne er i høj grad velkendte i de forskellige juridiske discipliner, for eksempel har man også pligt til at tale sandt i retten. Faglighed betyder for os grundlæggende, at der skal være hjemmel. Det betyder dog ikke, at andre ikke har fokus på det, men for dem er dyderne måske mere funderet i ikke-juridiske termer” (Bilag 2: 5).

Dermed anser kontorchefen juristerne som værende mere opmærksomme på embedsmandsnormerne, da disse har deres grundlag i juraen. Lars Damkjær Jespersen, kontorchefen for Lovkontoret i Transportministeriet, udtaler følgende vedrørende embedsmandspligternes vigtighed for embedsmænd med juridisk faglighed:

”Jeg mener, at den juridiske faglighed, til forskel fra andre fagligheder, ofte har retlige konsekvenser. Hvis man er økonom og laver en fejl, så kan man ofte betale sig fra det, men man kan ikke betale sig fra, hvis man har gjort noget ulovligt. Den juridiske rådgivning er lidt mere intens, fordi konsekvenserne er så umiddelbare, og det gælder sådan set uanset, om der er covid-19 eller ej” (Bilag 3: 4).

Lars Damkjær Jespersen betegner dermed også dyderne som værende en forankret del af det at være jurist, da konsekvenserne ved at lave en fejl som jurist er større og sværere at oprette sammenlignet med for eksempel en økonom, hvorfor pligterne er en indgroet del af den juridiske embedsmands måde at agere på. Det er dermed af højere vigtighed, at der ikke sker fejl, i forhold til andre kontorer hvor konsekvenserne umiddelbart vil være genoprettelige (Bilag 3: 4). Hvis man ser på embedsmændene som arbejdende efter passendehedslogikken, tilpasser juristerne altså deres adfærd i den givende situation efter deres erfaringer, ekspertise samt rolleforventninger (March & Olsen 1995: 30-31).

I lyset af Ole Hvilsom Larsen samt Lars Damkjær Jespersens ovenstående kommentarer kan man derfor udlede, at juristerne selv opfatter, at deres beslutninger i højere grad træffes på baggrund af embedsmandspligterne sammenlignet med kontorer med andre fagligheder, da dyderne er dybere indlemmet i juristernes mindset. Derudover anser juristerne det samtidigt som værende af en højere vigtighed, at der ikke sker brud på embedsmandspligterne, sammenlignet med hvordan de anser dette i de andre fagkontorer, ifølge dem selv. Juristerne er i deres rolle her altså opmærksomme på dyderne med den begrundelse, at disse bygger på juridiske discipliner. Dermed er der en mulig afvigelse i forhold til den logik, der hersker i de andre fagkontorer sammenlignet med de juridiske kontorer, da de juridiske kontorer muligvis i højere grad baserer deres adfærd på embedsmandsnormerne som en grundlæggende del af deres passendehedslogik. Spørgsmålet, om der i højere grad er tale om dette i juridiske kontorer frem for kontorer med andre fagligheder, kan ikke besvares ud fra projektets empiriske grundlag, men ikke desto mindre lader det til ud fra besvarelsen, at kontorcheferne anser embedsmandspligterne som værende en inkorporeret og fundamental del af deres passendehedslogik i kraft af deres juridiske faglighed.

Derudover udtaler Ole Hvilsom Larsen, at spørgsmålet om hvorvidt der er hjemmel, er noget der er begyndt at fylde endnu mere under covid-19, da der er tale om en nødsituation med mange vidtgående restriktioner. Spørgsmålet om hjemmel har nu også rykket sig til områder, hvor der normalt ikke er fokus på dette blandt andet ved almindelig undervisning i folkeskolen, da der nu er etableret retningslinjer for dette (Bilag 2: 5).

Lars Damkjær Jespersen benævner også, ligesom Ole Hvilsom Larsen, at der efter minksagen er kommet et øget fokus på hjemmelsgrundlaget, og om hvorvidt der er hjemmel til at udføre diverse tiltag på området, hvilket han udtaler på følgende måde: *”Den generelle baggrund er, at det faglige fokus er det samme som altid, men minksagen har øget fokus på hjemmelsgrundlaget, hvilket har bevirket, at offentligheden og journalister generelt har større fokus på, om der er hjemmel”* (Bilag 3: 5). Der er dermed kommet en øget opmærksomhed på særligt juristernes rolle, hvilket i dette eksempel ikke udelukkende omhandler arbejdspresset, som departementerne er underlagt, men altså også som følge af minksagen, som har været vedrørende manglende hjemmel. Ulrich Stigaard Jensen udtaler også følgende omkring dette:

”Så kan man jo sige, jeg er jo først ankommet efter minksagen, og jeg skal ikke kunne sige, hvad den har gjort, men det ville ikke overraske mig, hvis folk kunne sige, at det

har gjort, at der er lidt mere øget opmærksomhed måske omkring det her med, at man skal fandme sørge for, at tingene er nogenlunde i orden, ikke?” (Bilag 1: 3).

Dermed er der i Kontoret for Sundhedsjura både oplevet, at man ikke kan påføre den samme grundighed, som man ellers ville gøre i en normal situation, samtidigt med der er en øget opmærksomhed på kontorets opgaver, hvilket tillægger det en højere vigtighed, at der ikke sker eventuelle fejl, og at arbejdet udføres på den rette måde. Dermed fremgår der her et modstridende forhold, og der sker således en konflikt i forhold til den adfærd, der vurderes som passende, da der på den ene side helst skal eksekveres hurtigere, end man plejer, imens man samtidigt også skal være grundigere end ellers, da der er en øget opmærksomhed på arbejdet efter minksagen. Det lader dog til, at det er eksekveringen, man har været nødt til at prioritere højest i perioden (Bilag 1: 3). Dette har også været af betydning for Juridisk Kontor, samt Lovkontoret, da der heri også er oplevet ændringer, i forhold til hurtigere eksekvering frem for fokus på minimering af fejl samt kvalitetssikring. Kontorcheferne anser dog dyderne som værende en dybt forankret del af det juridiske mindset, og de forestiller sig dermed også, at juristerne har dyderne indlemmet i deres tankegang i højere grad, end andre fagligheder muligvis har. Dog er der sket en ændring i forhold til fokuset på lovlighed og hjemmelsgrundlag, hvilket altså er blevet yderligere intensiveret. Da der er sket et arbejdspress til tider i kontorerne i perioden, kan man dermed gisne om, at denne konflikt imellem logikkerne muligvis også har gjort sig gældende i andre perioder, hvor embedsmændene har været pressede.

Som opsummering på embedsmandsrollen for de undersøgte jurister kan det slutes, at denne rolle er tillagt følgende passendehedslogik: Den passende adfærd for jurister i departementet er tillagt en høj grundighed med en stærk fundamental indsigt i dyderne og opsathed på at følge disse, da de, ifølge juristerne, er grundlagt i juridiske grundtermer. Dog er der i denne passendehedslogik i perioden tilføjet et ekstra element, hvilket er, at juristerne i perioden skal agere hurtigere og mere effektivt end normalt. Dette har dermed pålagt en adfærdsændring, hvor juristerne til tider har måttet give afkald på deres tidligere vane med at gennemtjekke alt inden videregivelse til nu at afslutte sagen tidligere, end de ellers ville have gjort.

4.1.4 Delkonklusion

Afsnittene har haft til formål at besvare følgende arbejdsspørgsmål: *I hvilken grad er der oplevet et øget arbejdspress i departementernes juridiske kontorer?* Hertil kan det konkluderes, at der har

været et stort arbejdspress generelt i departementerne i begyndelsen af pandemien. Håndteringen af coronakrisen har særligt været med Sundhedsministeriet som central aktør, men der er sidenhen også blevet inddraget flere andre ministerier. I de undersøgte juridiske kontorer har arbejdsbyrden vist sig på forskellig vis i løbet af krisen.

Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet har oplevet et massivt arbejdspress, hvilket kontorchefen siden 1. december 2020 beretter om, men samtidigt har han også hørt sine medarbejdere berette om et stort arbejdspress i den resterende periode. Arbejdspresset har ikke vist sig aftagende i den siddende kontorchefs ansættelsesperiode, og det har bevirket, at medarbejderne har arbejdet over i en lang periode. I kontoret er der oplevet en ændring i forhold til arbejdet som er modstridende i forhold til den juridiske logik, da der i højere grad bliver vægtet en hurtigere ekspedering end den yderst grundige gennemgang, som kontorchefen giver udtryk for, var gældende før, og som til dels stadig er gældende. Dog er dette alligevel i en lavere grad end før pandemien.

I Børne- og Undervisningsministeriet er der oplevet et stort arbejdspress i forbindelse med nedlukningen i foråret 2020 genåbningen senere på foråret samt genåbningen sidst på vinteren samt foråret 2021. I de resterende perioder, som enten har budt på nye nedlukninger eller forlængelser af restriktioner, har der i højere grad været et arbejdspress som har ligget nær normaltilstanden. Dog har den enkelte medarbejder i kontoret generelt set i gennemsnit arbejdet 2 timer mere ugentligt i forhold til før coronakrisen, hvor der i forvejen var et højt arbejdspress. Perioden har været præget af et højere fokus på hjemmelskravet, hvilket også har rykket sig til områder, hvori der ikke normalt er fokus på krav om hjemmelsgrundlag. Derudover har kvalitetssikrende mekanismer været sat ud af spil, så kontoret dermed ikke har kunnet opretholde den grundighed som muligvis er en underliggende del af den juridiske logik.

I Lovkontoret i Transportministeriet har der særligt i starten af covid-19 i foråret 2020 været et højt arbejdspress grundet den ”panik-stemning”, der var over situationen, hvor enkelte sager muligvis i bagklogskabens lys blev taget en smule for højtidelige. I den resterende tid under covid-19-situationen har arbejdspresset været nogenlunde på samme niveau som før pandemien. Også her er der oplevet en større opmærksomhed på hjemmelskravet fra offentligheden og politikernes side. Samtidigt er der også her oplevet en øget prioritering på eksekvering af sagerne, frem for fokuset på minimering af fejl. De tre undersøgte kontorer har altså oplevet perioden vidt forskelligt i forhold til arbejdspress. Dog har alle kontorerne oplevet en forøgelse i arbejdspres i forhold til normen på

det tidspunkt under pandemien. Samtidigt er den juridiske rolle præget af til dels at skulle eksekvere beslutningerne hurtigere og dermed vænne sig af med at undersøge alt helt til bunds ved hver eneste sag, samtidigt med der også har været øget opmærksomhed på hjemmelsgrundlaget.

De næste afsnit vil have til formål at afdække det andet analysespørgsmål, som omhandler, hvilke konsekvenser kontorerne har oplevet som følge af dette konstaterede arbejdspress, og hvorvidt der er oplevet en udfordring af embedsmandspligterne.

4.2 Hvilke konsekvenser har det oplevede arbejdspress haft på de juridiske kontors efterlevelse af embedsmandspligterne?

Da det i de ovenstående analytiske afsnit er konkluderet, at der i store dele af departementerne er oplevet et stort arbejdspress, undersøges det herefter i de nedenstående afsnit, hvilken betydning det øgede arbejdspress har haft for embedsmændenes arbejde samt embedsmændenes efterlevelse af embedsmandspligterne.

4.2.1 Påvirkning af embedsmandspligterne

På baggrund af det konstaterede tidspres er det relevant at undersøge, hvilken betydning dette har haft for embedsmændenes udførelse af deres arbejde samt deres overholdelse af embedsmandspligterne. Udredningsrapporten vedrørende håndteringen af pandemien i foråret 2020 klarlægger, at konsekvenserne ved et højt tidspres primært er, at der skabes en risiko for fejl og uhensigtsmæssige situationer (Folketinget 2021: 38). Heriblandt udpeger udredningen revideringen af epidemiloven i marts 2020 som eksempel, da dennes bemyndigelser til ministeren giver tilladelse til fravigelse af anden lovgivning såsom lovbestemte patientrettigheder samt bemyndigelse til at foretage vidtgående indgreb i borgernes retsforhold (Folketinget 2021: 38). Dette betegnes af udredningsgruppen som værende en fejl, hvor der i rapporten derudover også bemærkes, at der ved forberedelsesproceduren af blandt andet epidemiloven har været et enormt tidspres for embedsmændene, hvori der i denne proces i rådgivningen af regeringen ikke decideret har været fokus på at opmærksomgøre ministrene på problemstillingerne ved den konkrete lovændring af epidemiloven (Folketinget 2021: 39).

Dermed fungerer arbejdet med denne revidering samt ministerrådgivningen i denne proces som et eksempel på, hvordan der konkret er sket en fejl i perioden som følge af tidspreset, hvilket kan anses som et brud på faglighedspligten. Denne antagelse kan drages, da der i faglighedspligten står skrevet, at ministeren skal informeres og rådgives om det relevante faglige

grundlag, hvilket altså er en del af dét, som fejlen i det pågældende tilfælde går på. Samtidigt skal arbejdet være udført på en sådan måde, at andre kan have tillid til den rådgivning embedsværket udfører, hvilket der altså kan stilles spørgsmålstejn ved, om der er gjort i den pågældende situation, da ministeren, på baggrund af embedsmændenes arbejde, har givet sig selv beføjelser, der rækker udover de almene beføjelser.

Jævnfør de foregående afsnit var Kontoret for Sundhedsjura et af de steder, hvori der er oplevet en stor arbejdsbyrde. I relation til udfordringer ved embedsmandspligterne udtaler Ulrich Stigaard Jensen følgende:

Man kan sige, man kommer jo på en eller anden måde lidt under pres i forhold til fagligheden og den afdeling af det, jeg vil kalde raffinementer eller følelsen af at have gjort tingene grundigt, hvilket man godt kan få en stærkere følelse af, at det er nødvendigt, når det er så store ting, man sidder med (Bilag 1: 2).

Når embedsmændene arbejder med problemstillinger, der er så omfangsrige, som man har gjort i perioden under covid-19, er der dermed en tendens til, at de kan føle, at de godt kunne have udført deres arbejde med endnu større grundighed, hvilket der ikke har været mulighed for, grundet det arbejds- og tidspres der har præget situationen på kontoret. Dog har man ikke på sin vis været presset i forhold til at skulle sætte foden ned og sige fra over for ministeren, hvilket også fremgår i pligterne (Bilag 1: 2). Ulrich Stigaard Jensen anerkender dog, at der i perioden muligvis i stedet har været en form for øget grad af risikovillighed i kontoret, hvilket han udtrykker på følgende måde:

”Altså jeg tror sådan set på den måde, der kommer vi ud af det med en form for læring i sådan lidt at få aflagt lidt embedsmandsstivhed og også får lidt forøget risikovillighed, for nogle gange er man simpelthen nogle gange bare nødt til at tage en beslutning, uden vi ved 100 procent til bunds, om der er en eller anden flig et eller andet sted, der modsiger den, ikke? Men igen så synes jeg ikke, at min observation, det har været, at det har ført til forkerte beslutninger eller forkerte vurderinger, men nogle gange så tager man måske på et lidt løsere grundlag, end man ville have gjort, hvis man havde haft bedre tid, ikke?” (Bilag 1: 3).

Ulrich Stigaard Jensen udtrykker her, at der er en form for hurtigere eksekvering på trods af et måske ikke lige så grundigt grundlag, hvilket bryder med den traditionelle embedsmandstankegang. Dog kan en mindre grundig proces resultere i, at der bliver lavet fejl, som dermed kan være et udtryk for brud på en af pligterne såsom fagligheds- og lovlighedspligten. Heriblandt udtrykker

kontorchefen også selv den øgede risikovillighed, hvilket også kan føre til en øget grad af fejl og dermed brud på pligterne. Dette er dermed også en afledt konsekvens af en situation, hvor der opleves et øget arbejdspress, og hvor tiden i højere grad er knap sammenlignet med før covid-19.

I Lovkontoret i Transportministeriet er der heller ikke som sådan oplevet problematikker eller dilemmaer i forhold til sagerne i kontoret og i forhold til embedsmandspligterne. Dog nævner kontorchefen, at der er skabt en form for særlig stemning omkring sagerne, da der i visse tilfælde har været behov for at benytte flere generelle juridiske hjemler, hvilket ifølge kontorchefen har skabt en faglig udfordring (Bilag 3: 4). Yderligere benævner kontorchefen dyderne i følgende citat:

”(...) det danske embedsværk er en temmelig robust størrelse, som kan håndtere rigtig mange ting, selvom der er meget på spil. De grundlæggende dyder er en indgroet del af embedsværket. Der har været en anden stemning omkring coronasagen og en anden bevidsthed, men det har ikke givet anledning til at aflevere noget, vi ikke kan stå på mål for” (Bilag 3: 4).

Coronasituationen har derfor ikke rykket ved måden, der arbejdes på i embedsværket ifølge kontorchefen, men der har dog i stedet været en udfordring i forhold til pligten omkring faglighed, da der er benyttet hjemler, som normalt ikke benyttes i kontoret, og der dermed skabes nogle nye situationer. Lovlighedspligten er også noget af dét, som Lars Damkjær Jespersen har oplevet en særlig opmærksomhed på i perioden, hvilket han udtrykker i følgende citat:

”Der er på sin vis kommet et øget fokus på lovlighedspligten, da omstændighederne ved covid-19 er ekstraordinær, og der er en tilgang til, at vi skal finde de hjemler, vi skal benytte rimelig hurtigt, og der kan man da sige, at dette er der kommet ekstra fokus på i lyset af minksagen” (Bilag 3: 3).

Kontorchefen mener ikke, at der har været et decideret pres på lovlighedspligten, men der har i stedet været et tidspres i forhold til at finde anvendelige hjemler. Tidspreset gør altså, at de juridiske embedsmænd har været nødsaget til at have ekstra fokus på lovlighedspligten, da der potentielt set vil kunne ske fejl, når denne arbejdsopgave skal ske i hast. Dette er dermed et forhold, som potentielt kan være udfordrende for lovlighedspligten, og givetvis også faglighedspligten, da der under tidspres vil være en større risiko for at lave fejl og dermed for eksempel gennemføre en beslutning uden tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.

Selvom Lars Damkjær Jespersen ikke udtrykkeligt svarer, at der er oplevet problematikker ved kodeksets pligter i perioden, bemærkes det dog, at covid-19 har været så omfangsrig en sag, som omhandler emner de normalt ikke beskæftiger sig med inden for deres sagsområder. De har derfor ikke kunnet benytte de samme hjemler, som de plejer, og de har af den grund skullet kigge lidt dybere ind i værktøjskassen for at finde anvendelige hjemler. På sin vis kan dette være grundlag for forhold, som gør, at der potentielt set kan blive problemer med at efterleve pligter såsom faglighedspligten, da man her arbejder med andre opgaver og en anden type hjemler, end dem man normalt benytter, og man kan dermed komme ud på ukendt farvand.

Ole Hvilsom Larsen, kontorchef i Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet, udtrykker følgende om pligterne under covid-19:

”Vi bliver altid udfordret på faglige spørgsmål, men en ting, som har været særlig omkring denne situation, er, at vi har skullet forholde os til mange flere sundhedsfaglige spørgsmål og er dermed kommet ind over en anden faglighed end vores sædvanlige, som primært er den juridiske og undervisningsfaglige” (Bilag 2: 4).

Dermed har hovedudfordringen i kontoret været, at der nu er kommet en anden faglighed, som kontoret skal rådgive omkring. Af eksempler på spørgsmål, som kontoret har skullet finde svar på, har det blandt andet været omkring problematikker og eventuelle fejlkilder ved lyntest grundet for eksempel testkrav for gymnasielever, samt omkring hvordan selvpodning af mindre børn skal foregå (Bilag 2: 4). Da kontoret har skullet varetage rådgivning af anden karakter end den normale, kan det derfor også udfordre faglighedspligten og dermed spørgsmålet om, hvorvidt andre kan have tillid til embedsmandsarbejdets kvalitet. Dette kan være en faktor, hvis de spørgsmål embedsmændene arbejder med ligger uden for rammerne af deres almindelige faglighed, som altså er vedrørende juridiske og undervisningsmæssige aspekter (Bilag 2: 4).

Kontorchefen tilføjer derudover følgende vedrørende deres efterlevelse af faglighedspligten: *”Vores faglige rådgivning er ikke nødvendigvis fejlfri, men inden for rammerne er den ikke blevet udfordret”* (Bilag 2: 4). Dermed bliver der ikke lagt skjul på, at der muligvis er lavet fejl inden for perioden, selvom dette ikke nødvendigvis har betydet et decideret brud på pligterne. Dog skabes der udfordringer, når embedsværket oplever så stort et arbejdspress, som det har gjort i store perioder under pandemien. Ole Hvilsom Larsen udtaler dertil følgende:

”Når det er sagt, så er vi altså inde i en tid, hvor embedsmændene i perioder kan arbejde op imod 100 timer om ugen, og så er det klart, at ens opmærksomhed ikke altid kan være lige skarp, og man derfor kan blive mindre tilbøjelig til at opdage fejl, fordi det hele går så hurtigt. Derfor kan man godt argumentere for, at faglighedspligten kan være lidt udfordret, når man har travlt, og når der er mange beslutninger på kort tid” (Bilag 2: 4).

Tidspresset er dermed udfordrende og noget, der især skaber problematikker vedrørende faglighedspligten og lovlighedspligten. Igen kan der eventuelt her være noget omkring dét, at der er sket en ændring i forhold til logikken, som før omtalt, og derfor anses det i højere grad som nødvendigt at eksekvere hurtigere frem for at udøve den samme grundighed som før, da denne form for grundighed simpelthen ikke har været mulig grundet det store tidspres, som har været gældende under store dele af pandemien. Samtidigt er andre metoder, som benyttes til at minimere fejl også sat ud af spil ifølge Ole Hvilsom Larsen:

”Samtidigt er visse mekanismer, som kan kvalificere ens beslutning, sat på pause. Normalt tager det typisk tre-fire måneder til et halvt år at lave et godt lovforslag. Dette skyldes, at lovforslaget normalt også sendes i ekstern høring hos forskellige interessenter, og i den proces bliver der fanget rigtig mange fejl og mangler samt dårlige løsninger, men de eksterne høringer har der ikke været tid til” (Bilag 2: 4).

Arbejdet vedrørende udarbejdelse af lovforslag er dermed hårdt ramt af, at der ikke er disse former for kvalitetssikrende mekanismer til verificering af embedsmandens arbejde og til dermed at minimere risikoen for fejl. Samtidigt er lovgivningsprocessen yderligere udfordret af, at de tre lovbehandlinger samt udvalgsbehandling af lovforslaget i sin samlede form plejer at foregå inden for 30 dage, men det har i perioden med covid-19 flere gange været en komprimeret proces, som i visse tilfælde har taget omkring en uges tid eller mindre (Bilag 2: 4). Dermed er det en vis problematik i forhold til dyderne, at tidspreset har gjort, at de her værktøjer og processer man har benyttet sig af for at kvalitetssikre sit arbejde, har været suspenderet eller i hvert fald begrænset i en vis grad.

Dette er derfor også problematisk i forhold til faglighedspligten, hvor kvaliteten skal være af sådan en grad, at andre også kan have tillid til arbejdets kvalitet (Finansministeriet 2015: 30). Samtidigt er hele grundpræmissen for etableringen af Kodex VII også, at overholdelsen af pligterne er af høj nødvendighed for at sikre kvaliteten af embedsmændenes arbejde

(Finansministeriet 2015: 12). Der er dermed en ret bred konsensus omkring, at et større arbejdspress og tidspres nedsætter det fokus, der ellers er på kvalitetssikring og grundighed under normale omstændigheder i embedsværket, da der i stedet kommer et øget fokus på effektivering og dermed på at varetage sine opgaver på en hurtigere måde end ellers.

Selvom der ikke som sådan er oplevet fejl i Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet, kan dette dog ikke udelukkes og forhold, såsom trætte og udmattede embedsmænd samt en meget komprimeret lovudarbejdelse- og lovbeslutningsproces er dermed oplevet som værende faktorer, der kan skabe en øget risiko for fejl.

Ulrich Stigaard Jensen i Kontoret for Sundhedsjura udtrykker også tidspresset som værende den mest udfordrende faktor i forhold til overholdelsen af pligterne:

”(...) på den juridiske faglighed der kan man sige, at det der udfordrer os fagligt, det er tempoet, mere end det er, eller ikke mere end, men det er tempoet, hvis noget, fordi jeg synes ikke at vi bliver bedt om at levere ting med aftvungede resultater, som vi ikke kan stå inde for” (Bilag 1: 4-5).

Dermed er det altså også ifølge Ulrich Stigaard Jensen i højere grad tempoet, der er problematisk frem for det politiske pres og øget lydhørhed. Derudover benævner kontorchefen også hjemmearbejdet som værende til dels udfordrende da der her går noget tabt ved, at man i perioden har skullet arbejde hjemmefra, hvilket han udtrykker i nedenstående citat:

”Men rent sparringsmæssigt, der går jo et eller andet tabt, og nogle ting går hurtigere af det, og andre ting går langsommere. Så der er vel på en måde en vis risiko for forøgelse af enten fejlmargen, risikovilligheden, eller at det ikke bliver helt så godt, som det kunne have gjort, hvis vi havde været tættere sammen, ikke?” (Bilag 1: 12).

Selve den øgede grad af hjemmearbejde har derfor også været medvirkende til, at der kan opstå situationer, hvori der kan ske et brud på faglighedspligten, da dette forøger fejlmargen og risikovilligheden. Denne problematik er dermed supplerende til arbejdspressproblematikken, hvori der i forvejen også er udtrykt en grad af øget risikovillighed ifølge Ulrich Stigaard Jensen (Bilag 1: 12).

Ifølge Folketingets udredningsrapport er der i perioden med covid-19 begået fejl relateret til faglighedspligten samt lovlighedspligten i forbindelse med hjemmelsgrundlag og

ministerbemyndigelser. Rapporten udpeger det markante tidspres som værende den forårsagende faktor i dette henseende. De interviewede kontorchefer har ikke oplevet deciderede brud på embedsmandspligterne, men de udtrykker bekymring for, at forholdene i perioden, herunder en øget arbejdsbyrde, tidspres, undtagelse af kvalitetssikrende mekanismer, samt hjemmearbejde, kan forårsage fejl hovedsageligt relateret til fagligheds- og lovlighedspligten. Desuden er det værd at nævne, at kontorcheferne ikke har oplevet problematikker eller udfordringer relateret til de andre dyder.

For at undersøge den funktionelle politiserings betydning samt eventuelle påvirkninger i den pågældende periode vil følgende afsnit derfor have til formål at dykke dybere ned i den politisk-taktiske rådgivning og i dennes udførsel samt betydning for efterlevelsen af embedsmandspligterne i den undersøgte periode.

4.2.2 Funktionel politiserings påvirkning på pligterne

Da den politisk-taktiske rådgivning er en stor del af embedsmandsarbejdet i dag samt en etableret del af faglighedspligten, er det relevant at sætte særligt fokus på denne rådgivningstype. Dette skyldes, at der kan være en risiko forbundet med den funktionelle politisering i forhold til eventuel overdreven politisk lydhørhed og heraf brud på embedsmandsnormerne (Poulsen & Koch 2018: 40).

Ved læsning af udredningen vedrørende håndteringen af pandemien i foråret 2020 får man også indtrykket af, at departementerne på visse måder har været udfordrede i forhold til den funktionelle politisering. Her drages der nemlig eksempler fra Sundhedsministeriet, hvori de faglige vurderinger fra styrelserne til tider kommer lidt i krambolage med den politiske rådgivning, som departementet udøver (Folketinget 2021: 34). Da den politisk-taktiske rådgivning er indlemmet i faglighedspligten i Kodex VII, er dette derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der sker rådgivning, som er på bekostning af pligterne. Dette forudsætter dog, at den politiske rådgivning ikke sker på en sådan måde, at embedsværkets bidrag får et falsk fagligt skær, og den politisk besluttede løsning fremstår som den eneste fagligt velbegrundede (Finansministeriet 2015: 31). Denne forståelse af den politisk-taktiske rådgivning stemmer overens med den funktionelle politiserings teoretiske forståelse, samt bekræfter dennes indvirkning på embedsværkets arbejdsprocesser.

For at undersøge, hvorvidt den funktionelle politisering har fungeret som værende besværliggørende for de juridiske embedsmænds efterlevelse af embedsmandspligterne i de undersøgte kontorer i den pågældende periode, har dette også været et centralt punkt i interviewene med kontorcheferne. Heri er kontorcheferne både blevet spurgt ind til, hvordan graden af den politisk-taktiske rådgivning er under normale omstændigheder, samt hvorvidt perioden har rykket ved graden af den politisk-taktiske rådgivning, og om der er oplevet nogle dilemmaer eller udfordringer i den pågældende periode.

Kontorchefen for Kontoret for Sundhedsjura, Ulrich Stigaard Jensen, mener ikke, at balancen mellem den politisk-taktiske rådgivning og den faglige rådgivning er ændret i den pågældende periode i forhold til normalt (Bilag 1: 8). Derudover udtaler Ulrich Stigaard Jensen følgende:

”Det er jo ét samlet produkt man laver, som skal kunne bruges og aftales, og det skal jo være anvendeligt, og det skal kunne anvendes i et politisk miljø og i en politisk proces, så man kan ikke sådan isolere det” (Bilag 1: 9).

Dermed mener kontorchefen at den politisk-taktiske rådgivning, der udøves i kontoret, ikke sker på bekostning af den faglige rådgivning. I forhold til den teoretiske indgangsvinkel i den funktionelle politisering, hvori det anses som værende af en høj nødvendighed at tilegne sig viden om, hvordan politik virker for at kunne agere i embedsværket, erklærer kontorchefen altså, at dette er en del af opgaven, når man er embedsmand i et departement. Dog kan Ulrich Stigaard Jensen se en vis risiko ved at udføre den politisk-taktiske rådgivning i en tid, hvor der er et højt arbejdspress:

”(...) det er jo der faren ligger, kan man sige, altså så hvis man ikke er klog nok, eller dygtig nok, eller er blevet for træt, hvilket ikke er helt uaktuelt at nævne, så kan man jo godt risikere at give efter for et eller andet, ikke?” (Bilag 1: 9).

Selvom der ikke er oplevet tilfælde, hvori medarbejderne i kontoret har givet efter for politikerens, nævner Ulrich Stigaard Jensen, at det dog alligevel kan anses som værende en risiko, at dette kan ske i en situation med så højt et arbejdspress, som der er oplevet under covid-19. Her oplevede nogle embedsmænd at arbejde i sådan et omfang, at trætheden var så høj, at de kunne komme til at lave fejl:

”(...) det er også meget at sætte barren, at man ikke laver fejl, hvis folk har arbejdet 60-70 timer i månedsvis, at så er der ikke en lidt højere risiko for, at der er et eller andet, de ikke når at tænke på, og det jo det, der er situationen” (Bilag 1: 10).

Ikke desto mere er det dog en fare, der tillægges den funktionelle politisering, hvilket er, at embedsværket kan blive for politisk lydhørt. Kontorchefen har ikke oplevet konkret i perioden, at der er sket tilfælde, hvor dette har været en konsekvens, men arbejdspresset benævnes som en faktor, der forøger risikoen for, at der sker en lydhørhed, som strider imod embedsmandspligterne.

Ole Hvilsom Larsen fra det juridiske kontor i Børne- og Undervisningsministeriet tilslutter sig Ulrich Stigaard Jensens betragtning om, at mængden af politisk-taktiske rådgivning har været det samme som før pandemien. Derudover udtaler kontorchefen, at han primært har udført politisk-taktisk rådgivning vedrørende hastebehandlinger af love i den pågældende periode (Bilag 2: 3). Kontorchefen har ikke oplevet dilemmaer eller problematikker ved den politisk-taktiske rådgivning, udover en mere generel udfordring, ved at rådgive via online kommunikationsværktøjer, hvor man oftere taler forbi hinanden. Dette gælder dog for både den faglige og politiske rådgivning (Bilag 2: 3-4).

Ifølge kontorchefen i Lovkontoret i Transportministeriet har den politisk-taktiske rådgivning heller ikke fyldt mere, end den gjorde før pandemien. Grundet covid-19s omfang og tyngde har der dog været en bevidsthed omkring, at arbejdet har været mere betydeligt end ellers, da der har været mere på spil, men ellers har det ikke fyldt mere (Bilag 3: 3). Udredningen fra Folketinget skitserer, at der i perioden har været udøvet politisk-taktisk rådgivning, som i visse tilfælde har været vægtet højere end den faglige rådgivning. Overordnet set mener de adspurgte kontorchefer i de juridiske kontorer dog ikke, at der er sket en ændring i graden af politisk-taktisk rådgivning og faglig rådgivning under pandemien. Fra kontorerne i Transportministeriet og Børne- og Undervisningsministeriets side har der heller ikke været anledning til dilemmaer eller overvejelser af problematikker omkring den politisk-taktiske rådgivning. Dog luftes der en bekymring fra kontorchefen i Sundhedsministeriets om, at arbejdspresset skaber en øget risiko for en situation, hvor embedsmanden grundet træthed agerer lydigt i sådan en grad, at dette kan skabe en udfordring i henhold til embedsmandspligterne.

4.2.3 Delkonklusion

Afsnittene har haft til formål at besvare følgende arbejdsspørgsmål: *Hvilke konsekvenser har det oplevede arbejdspress haft på de juridiske kontoreres efterlevelse af embedsmandspligterne?* På trods af et øget arbejdspress har de adspurgte kontorchefer ikke oplevet deciderede udfordringer ved opfyldelsen af embedsmandspligterne. Dog er der visse forhold, som udgør risiko for fejl på baggrund af det øgede tidspres. Disse fejl vil typisk kunne forårsage brud på faglighedspligten samt

muligvis også på lovlighedspligten, alt efter hvilken type fejl der begås. Der ytres desuden bekymringer om en øget fejlmargen, øget risikovillighed samt også en mulig forøget risiko i forbindelse med graden af lydhørhed over for ministeren. Grundlaget for disse fejl ligger primært i det arbejds- og tidspres, der har præget arbejdsgangene i løbet af covid-19, samtidigt med den øgede grad af hjemmearbejdet også på sin vis kan styrke risikovilligheden. Desuden er der i Kontoret for Sundhedsjura en vis bekymring for, at man kan lave fejl i forhold til at give efter for ministeren i forbindelse med den politisk-taktiske rådgivning grundet medarbejdernes træthed. I de andre kontorer opleves der ikke særlige bekymringer eller dilemmaer vedrørende den funktionelle politisering og dennes påvirkning af dyderne i perioden.

Da analysen nu har dissekeret, hvorvidt der er oplevet pres i de pågældende kontorer, samt hvilken påvirkning dette har haft på dyderne, vil det i nedenstående afsnit diskuteres, hvorvidt undersøgelsens resultater kan være generaliserbare både for de resterende juridiske kontorer i de danske departementer, men også for kontorer med andre fagligheder i centraladministrationen.

5. Diskussion

På baggrund af de ovenstående analytiske afsnit er der på grundlag af de gennemførte interviews ikke decideret oplevet problematikker og dilemmaer i forbindelse med overholdelse af pligterne. Dog har analysen dissekeret, at et stigende arbejdspress skaber forhold, hvori der er en form for risiko for øget risikovillighed, øget fejlmargen samt mulig risiko for forøgelse af lydhørhed grundet arbejdsmængden og trætheden, som arbejdspresset påfører embedsmændene. Der er i interviewene dermed i højere grad udtalt, at pligterne på sigt kan blive udfordrede på de førmtalte præmisser, end at de reelt har oplevet deciderede brud på pligterne. Det følgende afsnit indeholder en diskussion vedrørende de opnåede resultater i analysen samt generaliserbarheden heraf.

De adspurgte respondenter har alle titlen som kontorchef i hver deres respektive juridiske kontor. Hvis man anskuer rollen som kontorchef ud fra March & Olsens passendehedslogik, kan man herigennem gisne om, hvorvidt visse udtalelser ville være upassende for en kontorchef at ytre sig om i forhold til sine medarbejdere og deres arbejde. Dermed må det også være en del af lederens rolle til en vis grad at undgå at sætte embedsværket og dets arbejde i dårligt lys, hvilket muligvis ville være tilfældet, hvis der i interviewet havde været udtrykt en større skepsis omkring

embedsmændenes arbejde i den pågældende periode. Eksempelvis kan det i denne betragtning udledes, at udtalelser vedrørende brud på embedsmandspligterne, eller oplevede udfordringer, ville kunne anses som værende upassende for en kontorchef at ytre sig om. Dermed er spørgsmålet, om der ville blive svaret til de pågældende spørgsmål i interviewene, at der var sket en stor udfordring af overholdelsen af embedsmandspligterne, hvis dette havde været tilfældet. Da det ikke kan udelukkes, at embedsmændene har haft disse overvejelser ved interviewbesvarelserne. På baggrund af denne sontring kan det derfor heller ikke fuldstændigt udelukkes, at der eventuelt er oplevet problematikker for kontorcheferne, som ikke bliver benævnt i de pågældende interviews.

En styrkelse af denne sontring findes også i udredningen vedrørende håndteringen af covid-19, hvor der herigennem også er inddraget eksempler på tidspunkter, hvor embedsmandspligterne såsom fagligheden bliver udfordrede blandt andet på baggrund af hastebehandlingen af den første epidemilov, hvori sundhedsministeren får beføjelser til i princippet at foretage indgreb i borgernes retsforhold (Folketinget 2021: 38). Med dette som eksempel er der dermed sket en fejl vedrørende en arbejdsopgave, som et juridisk kontor har været inde over. Dog kan det på trods af de ovenstående gisninger og sontringer heller ikke udelukkes, at der ikke er oplevet deciderede udfordringer af embedsmandspligterne samt dilemmaer i forhold til den funktionelle politisering eller embedsmandspligterne, og interviewbesvarelserne dermed er overensstemmende med den oplevede tendens. Projektets grundlag og empiriske udformning har heller ikke dissekeret antagelser vedrørende, at der skulle være oplevet udfordringer på disse parametre. Hvis vi antager, at dette er korrekt, og der ikke har været oplevet på de juridiske kontorer, er det derfor relevant at se på, hvorvidt dette også ville kunne konkluderes for de andre kontorer i departementerne, eller om de resultater projektet har fundet eventuelt også kunne være gældende for andre kontorer i departementerne. Dermed kunne der ses nærmere på, om de juridiske kontorer er mindre tilbøjelig til at opleve pres på dyderne sammenlignet med kontorer med andre fagligheder.

De juridiske kontorchefer beretter, at de ikke decideret har oplevet udfordringer i forhold til pligterne og politiseringen i perioden, hvilket, ifølge dem, skyldes, at jurister har en mere fundamental indsigt i dyderne, og dyderne muligvis i højere grad er indlemmet i juristers passendehedslogik, end den er for embedsmænd med andre fagligheder og anden uddannelsesbaggrund. Ud fra det empiriske materiale kan man dermed reflektere over, hvorvidt der i andre kontorer, som har en anden faglighed end den juridiske, og som dermed, ifølge de juridiske kontorchefer, ikke har indlejret dyderne lige så dybt i deres passendehedslogik, derfor kan have

oplevet en større udfordring i forhold til overholdelsen af dyderne. I en situation hvor alting foregår under et heftigt arbejds- og tidspres, har der givetvis været en ekstra vigtighed i at have embedsmandspligterne in mente for at undgå eventuelle fejl. Dette kan jævnfør projektets empiri have været mere udfordrende i andre kontorer end dem med den juridiske faglighed, hvis vi antager, at juristernes antagelser om deres egen opmærksomhed om dyderne er oprigtige og legitime. Derfor er det relevant at overveje, om kontorer med andre fagligheder er mindre opmærksomme på dyderne, og heraf om de har oplevet større problematikker ved overholdelse af embedsmandspligterne.

I disse overvejelser skal den tidligere pointe dog også være i baghovedet vedrørende kontorchefernes svar på spørgsmålene. Da projektet er vedrørende udfordringer af dyderne og hertil spørgsmål vedrørende den faglighed, der er ansat på kontorerne, samt kontorchefens egen faglighed og dennes heriliggende fokus på dyderne, kunne det nemlig også tænkes, at kontorcheferne har svaret ud fra passendehedslogikken qua deres rolle som kontorchef. Dette kan der reflekteres over, da kontorcheferne på denne måde ville få deres kontor og deres egen faglighed til at fremstå bedst muligt. Det er dermed ikke usandsynligt, at kontorchefen ikke svarer neutralt på de pågældende spørgsmål for at sætte den juridiske faglighed i bedre lys. Hvis der antages, at juristerne har mere styr på dyderne qua deres faglighed, sammenlignet med andre fagligheder, kan det dermed gisnes om, om de juridiske kontorer er de dele af departementet, hvori det er mindst sandsynligt at opleve et pres på dyderne. Dermed kunne de juridiske kontorer også opfattes som værende et least-likely casestudie for projektet. Dog er der i de juridiske kontorer alligevel oplevet forhold, der skaber en risiko for fejl og dermed også en risiko for brud på embedsmandspligterne. Dermed må man ud fra projektets empiriske udgangspunkt kunne drage, at de andre kontorer har oplevet mindst lige så store risici i perioden, som der blev oplevet i de juridiske kontorer. Samtidigt kan man drage paralleller til, at der muligvis også er mindst lige så stor sandsynlighed for, at der er oplevet udfordringer i forhold til embedsmandspligterne i den pågældende periode i kontorer med andre fagligheder end den juridiske.

Projektet har samtidigt også fokuseret på juristrollen og de institutionelle logikker, der ligger inden for dét at være i besiddelse af en juridisk faglighed i departementet. I projektet er juristrollen beskrevet som værende i besiddelse af en bureaukratisk logik samt en politiseringslogik, hvilket er to logikker, der lægger sig til den generelle embedsmandsrolle, og som dermed ikke er særlige for juristerne. Dog har projektet beskrevet den juridiske logik som bestående af en høj grundighed med

fundamental indsigt i embedsmandspligterne. Samtidigt er perioden præget af en arbejdspresselogik, hvori der gås på kompromis med en del af grundigheden for i stedet af fokusere på hurtighed og effektivitet. Spørgsmålet er dog, hvad forskellen på den juridiske logik er sammenlignet med en anden faglighedslogik. Heri mener juristerne, at der er en særlig form for grundighed tillagt den juridiske logik samt en særlig forankring af dyderne. Set i dette perspektiv ville den juridiske passendehedslogik som udgangspunkt være en adfærdstype, som fordrer overholdelse af dyder selv i pressede situationer. Dog ville en embedsmand med en politologisk færdighed muligvis have set sig selv som værende i besiddelse af den samme form for grundighed samt også i besiddelse af en stærk forankring af dyderne, selvom dyderne for denne embedsmand muligvis ville have en anden form for betydning, end det har for den juridiske embedsmand.

Dermed kan der på baggrund heraf ikke konkluderes, at projektets undersøgelse kan benyttes til at påvise de juridiske kontorer som værende en least-likely case, og de oplevede problematikker ville dermed være i mindst lige så stort et omfang i andre kontorer i departementerne i forhold til andre fagligheder, da andre fagligheder kan se deres egen rolle som tillagt de samme grundlæggende logikker. Dog kan projektet benyttes som værende et eksempel på udfordringer, der kan opstå som følge af et langvarigt arbejdspress, hvor de problematikker der kan opleves i de juridiske kontorer, også principielt kunne opleves i kontorer bestående af andre fagligheder.

Tolkningen og diskussionen omkring hvor høj en generaliserbarhed der opnås på baggrund af projektets resultater samt validiteten heraf er dermed et dobbeltsidigt kompleks. På baggrund af empirien der er benyttet i projektet, er der grundlag for at konkludere, at der er visse forhold, der kan besværliggøre efterlevelsen af dyderne, men dyderne er som sådan ikke udfordrede i de juridiske kontorer i perioden under covid-19. Derimod kan der gisnes om, hvorvidt det er korrekt, at der ikke er oplevet deciderede udfordringer på dyderne, da spørgsmålet er, om svarene fra kontorcheferne ikke vil være det samme, hvis der var oplevet et pres på dyderne, da kontorchefen ikke ønsker at stille sig selv og kontoret i dårligt lys. Undersøgelsens resultater er dermed fungerende som en form for "*best case scenario*" i den forstand, at det ikke er sandsynligt, at perioden er oplevet som mindre udfordrende i kontorerne i forhold til interviewbesvarelsenerne, men der derimod godt kan være en sandsynlighed for, at situationen i kontorerne i virkeligheden har været mere kritisk end projektets resultater viser. De resultater, der er dissekeret i form af et øget arbejdspress, en øget risikovillighed samt en risiko for en øget fejlmargen, er de reelle

problematikker, der er opstået på baggrund af pandemihåndteringen. Hvorvidt der er oplevet yderligere problematikker, er derfor kun noget, der kan gisnes om, men som er et reelt kritikpunkt omkring undersøgelsesresultaterne, der er værd at overveje.

6. Konklusion

Det følgende afsnit vil have til formål at besvare projektets problemformulering, hvilken lyder som følger:

Hvorvidt opleves der et øget arbejdspress i kontorer med juridiske funktioner i departementerne i forbindelse med covid-19, og hvordan udfordrer dette efterlevelsen af embedsmandspligterne?

Projektets formål har været at opnå en viden om, hvordan pandemien og håndteringen af denne har påvirket arbejdsgangene i de juridiske kontorer i departementet, og hvorvidt der er opstået problematikker, grundet det arbejdspress der eventuelt er oplevet i perioden. For at undersøge dette er der taget udgangspunkt i tre juridiske kontorer, hvilket er Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet, Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet samt Lovkontoret i Transportministeriet.

Det kan konkluderes, at alle de undersøgte kontorer har oplevet et pres i starten af covid-19. I Lovkontoret i Transportministeriet skyldtes arbejdspresset, at der var en form for ”panik-stemning”, samt var der visse sager, der blev taget lidt mere højtideligt, end man ellers havde behovet i bagklogskabens lys. Dette arbejdspress er dog sidenhen aftaget, og det pres der blev oplevet ved interviewbesvarelsen i marts 2021, var nogenlunde tilsvarende i forhold til inden covid-19. I Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet er der oplevet et stort arbejdspress i foråret 2020 i forbindelse med nedlukningerne og genåbningerne i denne periode samt i forbindelse med genåbningen i slutningen af vinteren 2020 samt i starten af foråret 2021. I øvrige perioder har der ikke været de store ændringer på arbejdspresset i forhold til før covid-19, dette gælder dermed heller ikke nedlukningen i december 2020, da man her har kunne trække på erfaringerne fra nedlukningen i foråret 2020. I Kontoret for Sundhedsjura har der været et højt arbejdspress siden kontorchefens indtrædelse i kontoret i december 2020, ifølge kontorchefen udtrykker medarbejderne desuden også, at der har været et stort arbejdspress i den resterende periode siden pandemiens start.

Da Lovkontoret i Transportministeriet er fungerende som least-likely case i projektets casestrategi, kan det på baggrund heraf konkluderes, at juridiske kontorer i stort set alle departementer har oplevet et øget arbejdspress på et tidspunkt under pandemien. Dog er det oplevede arbejdspress i dette kontor, ikke lige så omfattende som det der er oplevet i Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet. Det lader dog til, at Kontoret for Sundhedsjura umiddelbart har oplevet det største arbejdspress af de undersøgte kontorer. Det kan dermed konkluderes, at visse juridiske kontorer har oplevet et stærkt arbejdspress igennem hele pandemien, imens andre kontorer har oplevet det mere periodevis. Dog vil stort set alle juridiske kontorer i departementerne have oplevet et øget arbejdspress i et eller andet omfang.

Ved undersøgelse af de institutionelle logikker i de juridiske kontorer har projektet yderligere søgt at undersøge, hvilke udfordringer der kan opleves i en situation med et eventuelt øget arbejdspress, hvoraf de institutionelle logikker og eventuelt ændringer i disse er tillagt fokus heri. Juristernes passendehedslogik er herunder blevet dissekeret som værende tillagt en høj grundighed samt som værende fundamentet i embedsmandspligterne. Dog har alle kontorerne på sin vis oplevet en ekstra passendehedslogik i forhold til ageren under arbejdspress, hvilket består i en prioritering af at eksekvere deres opgaver hurtigere, frem for at pålægge arbejdet den samme grundighed med dertilhørende kvalitetssikrende mekanismer, som juristerne ellers ville have gjort, samt havde mulighed for, før pandemien.

I forhold til hvorvidt arbejdspresset har forårsaget udfordringer ved embedsmændenes efterlevelse af dyderne, har dette ikke været tilfældet for de juridiske kontorer. Det er dog oplevet i de pågældende kontorer, at der er skabt flere risikogrupper, hvori der kunne ske en overtrædelse i forbindelse med embedsmandspligterne. Disse risikogrupper har kontorcheferne givet udtryk for værende elementer såsom øget fejlmargen og risikovillighed. Grunden til at disse risikogrupper kan opstå, er et intensivt arbejds- og tidspres, samtidigt med at hjemmearbejdet til en vis grad også kan forøge risikovilligheden yderligere. Det er primært Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet samt Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet, der har oplevet disse parametre. Derudover udtrykker kontorchefen for Kontoret i Sundhedsjura en bekymring for en for høj grad af politisk lydhørhed, hvis man som embedsmand har en høj grad af træthed.

De juridiske kontorchefer giver altså udtryk for, at der ikke decideret er oplevet udfordringer i forhold til pligterne og politiseringen i perioden med covid-19, hvilket skyldes at juristerne har en mere fundamental indsigt i dyderne, og dyderne muligvis i højere grad er

indlemmet i juristernes passendehedslogik end den er for embedsmænd med andre fagligheder og anden uddannelsesbaggrund. Da dette også er gældende for projektets most-likely case, som er Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet, er det dermed mindre sandsynligt, at der er oplevet udfordringer vedrørende dyderne i de juridiske kontorer i andre departementer. Dog skal der heri også tages det forbehold, at de indsamlede besvarelser på dette spørgsmål muligvis ikke er helt retvisende. Især Kontoret for Sundhedsjura i Sundhedsministeriet og Juridisk Kontor i Børne- og Undervisningsministeriet har dog i stedet oplevet forhold, der er opstået på baggrund af arbejdspresset, som kan forårsage udfordringer i henhold til embedsmandspligterne på sigt.

Dermed kan det konkluderes, at en stor andel af de juridiske kontorer sandsynligvis har oplevet disse forhold, som kan forårsage udfordringer af embedsmandspligterne i de pågældende kontorer. Dog kan dette ikke være tilfældet for alle kontorer ifølge projektets empiriske grundlag, da disse forhold ikke umiddelbart er oplevet i Lovkontoret i Transportministeriet. Besvarelsen af problemformuleringen kan på baggrund af projektets teoretiske og empiriske grundlag dermed konkluderes som følgende: Der er oplevet et øget arbejdspress i de juridiske kontorer i departementerne under pandemien. Det øgede arbejdspress er dog oplevet på differentieret vis. Der bliver dog ikke ifølge empirien givet udtryk for, at der er sket udfordringer i forhold til efterlevelsen af embedsmandspligterne. Dog er der i en stor del af de juridiske kontorer i departementerne opstået forhold, som på sigt kan forårsage en udfordring af embedsmandspligterne.

Nedenstående afsnit vil have til formål at belyse, hvad denne undersøgelse, og dens resultater, kan benyttes til.

7. Perspektivering

Den pågældende undersøgelse omhandler en meget kompleks situation og problemstilling. Anvendelsen af projektet kan på den baggrund ikke ligge i etablering af løsningsforslag af problemet, da der umiddelbart ikke er de store løsningsmuligheder, eftersom pandemien er en ekstern forandring af så omfattende en karakter. Undersøgelsens resultater kan dog benyttes som værende et opmærksomhedspunkt for politikere, embedsmænd såvel som befolkning. Undersøgelsen kan dermed bevirke som værende opmærksomgørende på et andet synspunkt vedrørende, at fejl i embedsværket ikke altid vil kunne opstå alene på baggrund af, at

embedsmændene ikke har haft embedsmandspligterne i fokus under deres arbejde eller i et problematisk samspil mellem embedsmændene og politikerne. Det kan dermed lige såvel være underliggende forhold for embedsmanden, som skyldes mere lavpraktiske faktorer, som på sigt kan have de samme konsekvenser, som de faktorer Kodex VII er sat i verdenen for at forhindre.

Da covid-19 er en ekstrem situation, er det dermed ikke sikkert at undersøgelsens resultater, ville kunne overføres direkte til andre perioder, eftersom covid-19 for visse dele af departementerne har medført et intensivt pres, der har været i over et år indtil videre. Til dels vil resultaterne af undersøgelsen dog kunne overføres til andre perioder, hvor der også er et højt tidspres. Jævnfør Bo Smith-Udvalgets rapport sker der et intensiverende arbejdspress for embedsværket, grundet den intensivering af arbejdspresset der er sket i løbet af de seneste årtier som konsekvens af et forandret medie billede. Derfor er den pågældende situation en intensivering af det i forvejen intensive arbejdspress. Man vil derfor kunne overveje, at hvis det skulle ske, at embedsværkets grundtilstand blev præget af et endnu højere tidspres, for eksempel grundet en yderligere intensivering af medie billedet, så ville de konstaterede problematikker og forhold opstå, hvori der kan ske brud på embedsmandspligterne, hvis ikke embedsmændene aflastes til en vis grad. Det skal dog også pointeres, at covid-19 til stadighed er en aktuel situation, og man endnu ikke ved, hvornår behovet for pandemihåndteringen ophører. De udfordringer der opleves nu, kan altså derfor nå at forværres og resultere i deciderede brud på embedsmandspligterne, alt efter hvor lang tid den pågældende krise fortsætter.

Dermed kan undersøgelsens resultater fungere som værende opmærksomhedspunkter samt forklarende elementer, til hvorfor der eventuelt på sigt kan opstå fejl i embedsværkets opgaveløsning, uden at dette nødvendigvis er grundet i forglemmelse af embedsmandspligterne, men i højere grad er en påvirkning af en aktuel samfundssituation.

8. Kildefortegnelse

Bo Smith-Udvalget. (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bækgaard, Martin & Jacobsen, Mads Leth. (2019). 'Kapitel 2: Bureaucrati og Hierarki' i *Offentlig Forvaltning – et politologisk perspektiv* af Blom-Hansen, Jens; Christensen, Peter Munk; Pallesen, Thomas; Serritzlew, Søren. Hans Reitzels Forlag. 2. udgave, 2. oplag.

Bøgelund, Eva. (2018). *Departementer: Slotsholmens djøfere puster under arbejdspress*. Djøfbladet. Lokaliseret den 31.05.2021 på <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2018/10/slotsholmens-dj-oe-fere-puster-under-arbejdspress.aspx>

Bøgelund, Eva. (2021). *Corona-krise: Nødråb om pusterum til embedsmænd*. Djøfbladet. Lokaliseret den 31.05. 2021 på <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2021/1/n-oe-dr-aa-b-om-pusterum-til-embedsm-a-e-nd.aspx>

Finansministeriet. (2015). *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII*. Lokaliseret den 31.05 2021 på https://modst.dk/media/16963/kodex_vii.pdf?fbclid=IwAR0h_1t12vmfyb8VPRsGtkVBUM_aH2eTiOqJx_smCbQuW6NKNkBE6JsSmTY

Folketinget. (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020 – Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. Kolofon. Lokaliseret den 31.05 2021 på <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx?fbclid=IwAR2doTkYAGVhHzRYvy9QFWeaAo5LsqadNM9S08zG9NDOHuSMTby7gGwQvSQ>

Gerring, John. (2004). *What Is a Case Study and What Is It Good for?* American Political Science Review. Boston University.

Gerring, John. (2008). 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques' i *Oxford Handbook of Political Methodology* af Box-Steffensmeier, Janet M.; Brady, Henry. E.; Collier, David. Oxford University Press.

Hustedt, Thirid & Salomonsen, Heidi Houlberg. (2014). *Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies*. International Review of Administrative Sciences. SAGE.

Jensen, Lotte & Sørensen, Eva. (2003). 'Kapitel 3: Den politiske rolleanalyse' i *Roller der rykker af* Jæger, Birgit & Sørensen, Eva. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave, 1 forlag.

Jensen, Mads Dagnis & Kvist, Jon. (2016). 'Kapitel 3: Hvordan laver man en stærk analysestrategi?' i *Metoder i samfundsvidenskaberne* af Kristensen, Catharina Juul & Hussein, M. Azhar, Samfundslitteratur. 1. udgave.

Kelstrup, Jesper Dahl & Lynggaard, Kennet. (2016). 'Kapitel 9: Computerbaseret dokumentanalyse' i *Metoder i samfundsvidenskaberne* af Kristensen, Catharina Juul & Hussein, M. Azhar, Samfundslitteratur. 1. udgave.

Korsgaard, Kristine. (2020). *I embedsværket har især fire aktører et forklaringsproblem efter minkskandale*. Altinget. Lokaliseret den 31.05 2021 på <https://www.alinget.dk/artikel/i-embedsvaerket-har-isaer-fire-aktoerer-et-forklaringsproblem-efter-minkskandale>

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2015). *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Hans Reitzels Forlag. 3. udgave, 2. oplag.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. The Free Press.

Poulsen, Birgitte & Koch, Pernille Boye. (2018). *Functional Politicisation Among Lower-Ranking Civil Servants: Conflicts and Dilemmas in Danish Central Government*. Scandinavian Journal of Public Administration.

Sundhedsministeriet. (2021a). *Afdeling for Patientsikkerhed, Medicin og Global Sundhed*. Lokaliseret den 31.05 2021 på <https://sum.dk/ministeriet/organisationsdiagram-for-departementet/afdeling-for-patientsikkerhed-medicin-og-global-sundhed>

Sundhedsministeriet (2021b). *Jurist til Sundhedsjura i Sundhedsministeriets departement*. Akademikernes A-kasse. Lokaliseret den 31.05 2021 på <https://job.aka.dk/resultat/jurist-til-sundhedsjura-i-sundhedsministeriets-departement-330633562.aspx?list=SearchResultsJobsIds&index=6&querydesc=SearchQuery&jobId=330633562&viewedfrom=1>

Thiesen, Henning; Eskjær, Hanne Fugl; Vergo, Sara. (2020). *Kronik: Djøf: "Vi skal til bunds i, hvad der gik galt"*. Djøfbladet. Lokaliseret den 31.05. 2021 på <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2020/12/embedsdyder-i-en-brydningstid.aspx?webSyncID=49a28531-ab0d-3a6b-03c9-7c009b6bcd74&sessionGUID=6b80d8e8-abee-aed6-ae05-c117aac5a919>

Thornton, Patricia H.; Ocasio, William; Lounsbury, Michael. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press.

Weber, Max. (1971). *Makt & Byråkrati*. Gyldendal Norsk Forlag.