



I departementschefernes fodspor: praksis, roller og kompetencer

Departementschefer har i mange år befundet sig i ministerens skygge. I de seneste år er de kommet til stadig mere i rampelyset, og fra at være ukendte ansigter vil mange i dag kunne genkende flere departementschefer på gaden. Men hvad er det egentlig, de laver? Det har jeg undersøgt i min ph.d.-afhandling, hvor jeg har fulgt i departementschefernes fodspor for at blive klogere på deres hverdag og funktion.

**AF AMALIE TRANGBÆK, ADJUNKT VED
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS
UNIVERSITET**

Det usynlige bindeled

Departementscheferne forbinder embedsværket med ministeren – en potentielt indflydelsesrig position. Den rådgivning, departementscheferne giver, kan påvirke de politiske beslutninger og dermed danskernes hverdag. Derfor er der god grund til at interessere sig for, hvordan departementscheferne arbejder, og hvilken rolle de spiller. Det har jeg undersøgt i min ph.d.-afhandling *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*.

Afhandlingen illustrerer, hvordan departementschefen navigerer mellem flere roller og praksisser. Jeg identificerer tre roller som departementschefen har: 1) Ministeriets CEO, dvs. leder af ministeriet, 2) ministerens højre hånd, hvilket bl.a. indebærer at assistere ministeren med sit virke, uanset om ministeren er i rummet og 3) ministerens rådgiver, både faglig, procesorienteret og politisk-taktisk rådgivning. Derudover peger jeg i min afhandling på fem generelle praksisser i departementschefernes hverdag, men i denne artikel vil fokus være på de tre roller.

I mit ph.d.-forsvar pegede jeg på, hvordan disse praksisser og roller krævede nogle helt særlige kompetencer hos departementschefen, særligt *fachwissen* (fagviden), *dienstwissen* (procesviden), politisk tæft, kommunikative egenskaber samt netværk og sociale kompetencer er vigtige. Derudover smed jeg – ligesom, når man pakker – i sidste øjeblik et par ting mere i departementschefernes rygsæk, nemlig en stor arbejdskapacitet, stamina, evnen til at være omstillingsparat samt fleksibilitet.

Min afhandling viser, at departementscheferne arbejder loyalt for den siddende minister, at de har en omskiftelig hverdag, og at de har flere roller, som de løbende balancerer. Ikke umiddelbart noget, der giver anledning til at rydde avisforsiden. Men netop derfor er det måske alligevel en nyhed. Min afhandling giver et indblik i en hverdag, vi ved meget lidt om, eksempelvis den daglige sagshåndtering, rådgivning og politikudvikling. Jeg belyser, hvordan departementschefernes rolle forstås både fra embedsværkets og ministerens position. Afhandlingen kan dermed kvalificere debatten om departementschefernes funktion.

På el-løbehjul og yderste taburet

I afhandlingen undersøger jeg departementschefernes praksis og roller gennem observationer og interviews. Jeg skyggede otte departementschefer i perioden 2019-2020, hvilket indebar, at jeg fulgte dem til møder med alt fra ministre og ordførere til styrelsesdirektører, fuldmægtige og repræsentanter for interesseorganisationer. Jeg var tæt på, når de forberedte mødemateriale, og når departementschefen tog til møde ude i byen – nogle gange i bil, andre gange på el-løbehjul. Jeg sad med ved møderne både internt

» **Min afhandling viser, at departementscheferne arbejder loyalt for den siddende minister, at de har en omskiftelig hverdag, og at de har flere roller, som de løbende balancerer.**

og eksternt – nogle gange ved bordet, andre gange langs væggen.

Jeg foretog 19 interviews med departementschefer, 15 med afdelingschefer og syv interviews med ministre. Om de formelle interviews foregik på Zoom, på bagsædet af en bil eller på departementschefernes kontor afgjorde interviewpersonernes kalendere og Covid-19. Mit empiriske materiale giver et unikt indblik i magtens maskinrum og et nyt blik på departementschefernes hverdag og funktion.

Ministeriets CEO

Flere departementschefer beskrev det som en væsentlig rolle at være ministeriets direktør. Det indebærer bl.a. at være ansvarlig for ministeriets organisering. Det er departementschefens ansvar, at ministeriet er klar til at servicere ikke blot den siddende minister, men også de ministre, der måtte komme i fremtiden. Departementschefen skal derfor sørge for, at det rette personale er ansat, sikre de ansattes fortsatte udvikling samt organisationens udvikling.

Det indebærer også at sikre, at ministeriet leverer velskrevne, velforberedte sager til ministeren, samt at ministeriet faktisk implementerer de politiske initiativer på området. Hvor meget sidstnævnte fylder, afhænger bl.a. af, om ministeriet selv har hele implementeringskæden i praksis, eller om noget af implementeringen foregår uden for ministeriet.

Det kan være et fuldtidsjob i sig selv at være direktør for ministeriet. I praksis vælger mange departementschefer dog at delegerede dele af det daglige ansvar til en afdelingschef. Det skyldes bl.a., at departementschefen ofte blev nødt til at prioritere imellem sine roller. Står det mellem at agere som ministeriets CEO og ministerens højre hånd, vil sidstnævnte typisk trumfe i hverdagen. Men flere departementschefer understregede også, at opstår der problemer i ministeriets, f.eks. med driften i styrelserne, vil departementschefen være nødt til at interessere sig aktivt for og i højere grad prioritere den daglige ledelse af ministeriet.

Ministerens højre hånd

Som ministerens højre hånd skal departementschefen kontinuerligt orientere sig mod, aflæse og tilpasse sig efter ministeren. Det gælder den praktiske del af hverdagen: foretrækker ministeren morgenmøder eller aftenmøder, ønsker ministeren at få et detal-

» Står det mellem at agere som ministeriets CEO og ministerens højre hånd, vil sidstnævnte typisk trumfe i hverdagen.

jeret dokument om sagen eller en mundtlig briefing osv.?

Men det gælder også situationer, hvor ministeren kan have brug for hjælp. Hvis ministeren har spørgsmål, står departementschefen parat til at besvare dem – eller finde en, der kan besvare dem. Departementschefen kan agere ministeriets hukommelse under møder og stille opfølgende spørgsmål eller videregive noter til ministeren, der kan agere som stikord. Det gælder både, når ministeren eksplicit efterspørger hjælp med ord eller handling (der er i afhandlingen beskrevet en særlig kigge-teknik), men også uden. Et sidste eksempel er, at departementschefen kan være et ekstra sæt øjne og ører til et møde, hvilket giver et godt grundlag til efterfølgende at vende mødet med ministeren.

Rollen som højre hånd optager en stor del af departementschefernes tid. Dette gælder både, når departementschefen fysisk eller virtuelt/telefonisk er sammen med ministeren og i ministerens fravær.

Det er krævende at agere højre hånd, og departementschefen er i store træk tilgængelig for ministeren hele tiden. Denne rolle er typisk endnu mere fremtrædende i begyndelsen af en ministers regeringsperiode, hvor de ofte har mere behov for assistance. Det gælder i særlig grad, hvis ministeren har begrænset erfaring som folketingsmedlem og minister, men selv en erfaren minister kan have brug for hjælp til at finde sig til rette på et nyt ressortområde.

Rådgiver

Den tredje og sidste rolle er at være ministerens rådgiver og sparringspartner. Departementschefen skal være klar til at give faglig rådgivning, at rådgive om praksis samt proces, om kommunikation og om politisk-taktiske aspekter.

Faglig rådgivning kunne f.eks. være: hvad ligger der bag denne udregning? Hvilke kon-

» I deres arbejde er det nødvendigt, at departementscheferne balancerer faglige, tekniske aspekter, proceshensyn og politisk-taktiske aspekter.

sekvenser vil forslag A og forslag B have? Den processuelle rådgivning handler om, hvilke skridt der er for at få en lovgivning igennem i folketinget, hvordan en regeringssag kører, hvordan man udsteder en bekendtgørelse m.m. De fleste departementschefer er også inde over kommunikations- og presserådgivningen, selvom det varierer, hvor meget det fylder. Det indebærer alt fra taleskrivning til pressemeddelelser.

Dertil kommer den politisk-taktiske rådgivning, der handler om, hvilke muligheder ministeren har for at komme igennem med sin politik i regeringen og i Folketinget. Hvordan er mulighederne for flertal? Hvordan ser forskellige flertalskonstellationer ud, og hvad vil det betyde for politikken? Dette skal ikke forveksles med partipolitisk rådgivning, herunder rådgivning om kontakten til ministerens bagland, ministerens position internt i partiet m.m. Denne rådgivning bør det faste embedsværk ikke give.

Man kan måske tænke, hvorfor netop departementschefen er så væsentlig en rådgiver for ministeren, når der også er en særlig rådgiver. Departementschefen er helt central, fordi vedkommende har en unik kombination af viden.

For det første bruger departementschefen en anseelig mængde tid med ministeren både til interne og eksterne møder samt på tomandshånd. Derfor har departementschefen typisk indsigt i ministerens tankegange og prioriteringer på tværs af forskellige problemstillinger.

For det andet er departementschefen meget velorienteret om, hvad der foregår på ministeriets ressort. Departementschefen læser størstedelen af det skrevne materiale, der produceres i ministeriet og er kontinuerligt i kontakt med afdelingscheferne. Det giver departementschefen en unik viden på tværs af ministeriets arbejdsområder, der kan være gavnlige i rådgivningen af ministeren. Det er væsentligt, fordi departementschefen er ansvarlig for at kvalitetssikre sagerne, fx: lever de op til de faglige standarder? Er de inden for lovgivningens rammer? Den særlige rådgiver har ikke et tilsvarende ansvar for sagens indhold, men den præcise funktion af den særlige rådgiver besluttet af den givne minister.

For det tredje er departementschefen typisk velorienteret om, hvad der foregår på tværs af Slotsholmen. Møderne i departements-

chefregi, både de mindre formelle morgenmadsmøder og formelle møder i forberedende regeringsudvalg, giver en unik adgang til viden om, hvad der foregår i de andre ministerier. Er der f.eks. ved at blive udarbejdet politik i et andet ministerium, som ministeren skal være opmærksom på?

Uanset hvordan departementschefen vælger at organisere sig med sine afdelingschefer, tyder meget på, at departementschefens kombination af viden om ministerens standpunkt, om ministeriets eget ressortområde og om Slotsholmen generelt giver en unik kombination af viden, som gør departementschefen til en essentiel rådgiver for ministeren.

Departementschefernes rygsæk

Hvad har man så brug for for at navigere som departementschef på Slotsholmen? I deres arbejde er det nødvendigt, at departementscheferne balancerer faglige, tekniske aspekter, proceshensyn og politisk-taktiske aspekter. Derfor kræver det bl.a. faglig viden (fachwissen), procesviden (dienstwissen) og politisk tæft at være departementschef.

Fachwissen forstået som teknisk og/eller faglig viden er en af de traditionelle kernekompetencer hos embedsværket. Det stammer typisk fra ens uddannelse og forstås som generalistkompetencer eller specialistkompetencer.

Det er helt essentielt at have fachwissen for at kunne forklare de tekniske aspekter af en sag til ministeren, for at kvalitetssikre sager, der når ministeren, og for at kunne sige fra over for ministeren, når ministeren f.eks. er ved at gå længere, end der lovhjæmmet til.

Procesviden (dienstwissen) består af to ting. Først en generel procesviden, dvs. viden om formelle og uformelle normer samt procedurer indenfor både det administrative og det politiske system. Derudover en ressortspecifik procesviden, forstået som viden om indholdet i politik, politikformuleringens grundlag samt viden om tidligere initiativer på ministeriets område, der ikke blev vedtaget. Hvor den generelle procesviden gælder på tværs af ministerierne, er den ressortspecifikke viden mindre anvendelig på tværs.

Procesviden er essentiel både under forberedelsen af sager til ministeren, når man skal assistere ministeren under møder, og når man skal hjælpe ministeren med at navigere på Slotsholmen og få sin politik igennem.

Derudover er det vigtigt med politisk tæft (political craft), hvilket bl.a. indebærer en forståelse for de politiske implikationer af politikforslag, en forståelse for den politiske virkelighed, man arbejder ind i, og at man kan designe processer, der maksimerer mulighederne for, at ministerens politik kan realiseres.

Den politiske tæft er særlig vigtig, når det kommer til at assistere ministeren med politikudvikling og til at hjælpe med at få ministerens politik ført ud i livet. Sidstnævnte indebærer bl.a. at hjælpe med at drøfte, hvordan ministeren på forskellig vis kan tælle til 90 i Folketinget og hjælpe med perspektiver på, hvad de forskellige flertalskonstellationer vil betyde for politikudformningen.

I realiteten skal departementschefen have mange flere kompetencer, end der er plads til at uddybe her: kommunikative evner, en stor arbejdskapacitet, stamina, være omstillingsparat og meget mere.

Ud af ministerens skygge

Som jeg indledte med at skrive, har departementscheferne typisk befundet sig i ministerens skygge. Gemt væk fra offentligheden. I de seneste år er embedsværket i stigende grad kommet i rampelyset, og én vinkel på emnet er en undren over, om embedsværket

enten ikke er gode nok til at sige fra, hvis en minister fx er på vej til at gå for langt eller omvendt, at embedsværket ikke gode nok til at hjælpe ministeren med at føre sin politik ud i livet.

Nogle ministre oplevede et embedsværk, der havde styringen i en grad, så ministeren vanskeligt kunne trænge igennem. En minister beskrev den overvældende oplevelse af at være to, der tænkte på det politiske (ministeren og den særlige rådgiver) over for et stort embedsværk med et mere fagligt fokus. Andre ministre oplevede modsat, at embedsværket arbejdede særdeles loyalt for de politiske visioner. En minister understregede, hvordan magten ikke har noget tomrum: hvis ministeren ikke stiller sig derind, så skal embedsværket nok sørge for, at der sker noget, indtil ministeren igen er på banen.

Embedsværkets egen opfattelse stemte mest overens med sidstnævnte: de arbejdede for at hjælpe den til enhver tid siddende minister med at føre sin politik ud i livet. Det indebærer at arbejde for og med ministeren, at sige fra over for ministeren, hvis det er nødvendigt, at hjælpe med politikudvikling og at være klar til at skifte retning, når ministeren udskiftes. Sidstnævnte er essensen af det permanente embedsværk.

» En minister understregede, hvordan magten ikke har noget tomrum: hvis ministeren ikke stiller sig derind, så skal embedsværket nok sørge for, at der sker noget, indtil ministeren igen er på banen.