



Tillid til embedsværket og fejkultur

I international sammenhæng fremhæves dansk forvaltning gang på gang som forbillede. Sammenlignet med andre lande er tilliden til den danske forvaltning i top.

**AF DEPARTEMENTSCHEF
PETER STENSGAARD MØRCH,
BESKÆFTIGELSESMINISTERIET**

Det samme oplever jeg, når vi som ressortministerium indgår i vores mange samarbejdsrelationer. Vi forhandler store og små aftaler på plads med Folketingets politiske partier. Vi samarbejder tæt med kommuner, interesseorganisationer, arbejdsmarkedets parter og øvrige relevante aktører. Og vi har mange daglige kontakter med medierne. Det er et velfungerende og konstruktivt samarbejde, der fungerer, fordi vi grundlæggende har tillid til hinanden.

Og når jeg som departementschef læser tusindvis af sager og taler med både mine egne medarbejdere og mine departementschefkollegaer, er jeg af den klare opfattelse, at centraladministrationen består af ordentlige og redelige mennesker, der lever op til de normer og krav, der gælder for moderne embedsmænd.

Alligevel rejser en række bøger, kritiske artikler og sager som Skattesagskommissionen, Statsløsekommissionen, Christianiasagen, Zornigsagen og GGGI-sagen spørgsmål om en krakeleret tillid til det danske embedsværk. Hvorfor?

For det første, fordi tillid udgør vores grundlæggende eksistensberettigelse som embedsmænd. Folketinget skal have tillid til, at de modtager relevante og korrekte oplysninger. Den til enhver tid siddende minister skal have tillid til, at den forvaltning, der sker på ministerens ansvar, går rigtigt til. Og ikke

mindst skal offentligheden have tillid til, at myndighederne forvalter deres ansvar på den rigtige måde. Og netop derfor rammer selv den mindste sprække i vores troværdighed med voldsom kraft.

For det andet, fordi der åbenlyst bliver begået fejl i forvaltningen, og det derfor er helt naturligt, at der stilles skarpt på embedsværkets troværdighed. Jeg hilser derfor en debat om tillid til embedsværket velkommen. Vi har som embedsmænd – ligesom alle andre – gavn af med jævne mellemrum at blive udfordret og testet på, om vi gør vores arbejde godt nok.

Myter skævvrider debatten

En offentlig debat er også en god anledning til at tage livtag med nogle af myterne om embedsmænd. Myter om embedsmænd, der får deres faglighed trådt under føde af ministeren, om embedsmænd, der (for) velvilligt bøjer regler og faglighed for at føje ministeren, om embedsmænd, der med fast hånd fører ministeren rundt som en marionetdukke osv.

Myterne kan være relevante i en analytisk sammenhæng. Og myterne er vigtige at forholde sig til, fordi de bliver bragt i spil – ofte noget fantasifuldt og konspiratorisk – i den offentlige debat. Men myterne er karikerede og bidrager også til at mystificere vores arbejde og skabe unødigt mistillid.

I den aktuelle debat fylder myten om den politisk følgagtige embedsmand meget. Altså myten om primært ledende embedsmænd, der med en noget anløben moral går for langt i deres politiske rådgivning af ministeren og lægger pres på organisationen for at bøje regler og faglighed. Myten tager typisk afsæt i en misforstået fortolkning af den partipolitisk neutrale danske embedsmand. En fortolkning, hvor det lægges til grund, at embedsmænd ikke må forholde sig politisk til sagerne, fordi det står i en form for modsætningsforhold til den endegyldige og urokkelige faglighed, som embedsmændene antages at repræsentere.

» ... centraladministrationen består af ordentlige og redelige mennesker, der lever op til de normer og krav, der gælder for moderne embedsmænd.

Det kan lyde som et besnærende ideal, der forhindrer fagligheden i at blive 'foruren' af kortsigtede politiske hensyn. Det grundlæggende problem med det ideal er, at Danmark så ikke ville være et demokrati, men derimod et teknokrati styret af embedsmænds udlægning af tal og regler frem for politiske holdninger og visioner.

Embedsmænd skal yde både faglig og politisk rådgivning

I et ministerstyre som det danske samles magt og ansvar hos én person, nemlig ministeren. Det betyder, at ministeren har instruktionsbeføjelse over for embedsværket, der tilsvarende har lydighedspligt over for ministeren. Ministerstyre og ministeransvar hører sammen. Når ministeren skal styre under ansvar, står embedsmændene til disposition som rådgivere.

Af betænkning nr. 1354 fra 1998 fremgår, at ministeren har krav på både faglig og politisk rådgivning. Det fremgår videre – også af betænkning 1443 fra 2004 – at politisk rådgivning er nødvendig for, at ministeren kan leve op til sin rolle som politisk chef for ministeriet og dermed for, at ministerstyret kan fungere. Og videre, at ministeriernes embedsmænd skal bistå ministrene med at søge tilslutning til, at regeringens politik kan gennemføres.

I betænkningen fra 2004 fremgår det eksempelvis: "Det er en del af det almindelige embedsværks opgave at arbejde for, at ministerens initiativer kan opnå den nødvendige støtte." Og der nævnes som eksempler på implikationer heraf, at embedsværket kan bistå med en effektiv kommunikation af ministerens politik og dialog med relevante interessenter for at sikre opbakning til initiativers gennemførelse.

Ministeren har altså krav på en ministerbetjening, der er i overensstemmelse med ministerens og regeringens interesser, og som medvirker aktivt til at virkeliggøre ministerens mål. Embedsmændene skal ikke blot gennemføre ministerens politik, men hjælpe til med at udvikle idéerne og tage initiativ til det.

Danske embedsmænd skal samtidig leve op til kravet om partipolitisk neutralitet. Det er helt afgørende, at en kommende regering har tillid til, at den vil have adgang til præcis den samme høje kvalitet i den faglige og politiske ministerbetjening som den siddende regering. Kernen i princippet om partipolitisk neutralitet er således, at embedsmænd skal være og fremstå som neutrale i forhold til

» **... det er en vigtig pointe, at der ikke skal sættes lighedstegn mellem partipolitisk neutralitet og politisk neutralitet i den forstand, at embedsværket skal forholde sig neutralt over for den siddende regerings politiske program.**

rent partipolitiske spørgsmål og i forhold til udfaldet af folketingsvalg.

Men det er en vigtig pointe, at der ikke skal sættes lighedstegn mellem partipolitisk neutralitet og politisk neutralitet i den forstand, at embedsværket skal forholde sig neutralt over for den siddende regerings politiske program. Tværtimod er det – og har det, som betænkningerne viser, i årtier været – en helt integreret del af ministeriernes virke at bidrage til at gøre det muligt for regeringen at regere og få sin politik igennem.

Embedsmænds politiske rådgivning og bistand må og skal imidlertid aldrig svæve uforankret. De klassiske lovkrav til og normer for embedsmænds virke gælder naturligvis også, når vi skal løse opgaver knyttet til den politiske proces.

Centralt blandt disse krav til embedsmænds virke står de fire klassiske dyder: Lovlighed, sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet. Ophobningen af "skandalesagerne", og den tvivl de har rejst om tilliden til embedsværket, har været en god anledning til grundigt at drøfte dydernes betydning i en nutidig kontekst i samtlige ministerier. Det har bekræftet, at de klassiske krav fortsat er nærværende, relevante og kun helt undtagelsesvist opleves at stå i vejen for også at kunne imødekomme de øvrige forventninger, regeringer også har til en moderne centraladministration.

Blandt de fire klassiske dyder kan kravene til faglighed i det daglige arbejde være vanskeligst at definere klart. Der findes kun få områder, hvor fagligheden er entydig. I de akademiske miljøer vil der oftest kunne findes konkurrerende faglige opfattelser, uanset om det gælder eksempelvis økonomiske modeller, arbejdsmarkedspolitik eller uddannelsespolitik. Samtidig kan det være forskelligt, hvilke faglige forudsætninger der er relevante, afhængig af hvilke politiske problemstillinger de indgår i.

» Den stigende kompleksitet betyder, at ministeren i stigende omfang har behov for embedsmænd, der kan indtænke den politiske retning på beslutningerne side om side med fagligheden ...

Det er imidlertid helt afgørende for et vel-fungerende embedsværk – og for tilliden til det – at der står respekt om fagligheden i ministerierne. Derfor arbejdes der generelt i ministerierne med at beskrive de faglige forudsætninger for rådgivningen klart og fyldestgørende. Fagligheden skal kunne bringes i spil til løsning af forskellige politiske ønsker, men der må ikke opstå tvivl om, at politiske hensyn ikke kan ændre den grundlæggende faglighed. Det er således helt centralt for embedsværket, at rådgivningen og bistanden på tværs af folketingsvalg og regeringsskifter hviler på det samme faglige grundlag, de samme forudsætninger og de samme regnemetoder – eller den til enhver tid aktuelt bedste viden.

Efter min opfattelse er det en af de helt centrale styrker ved den danske model, at den faglige rådgivning ikke er afskåret fra den endelige politiske rådgivning til ministre og regering. Faglig og politisk rådgivning bliver dermed ikke hinandens modsætninger. Tværtimod er den faglige rådgivning det fundament, som god politisk rådgivning står på.

Har noget ændret sig over de senere år?

En del af den aktuelle debat skal givetvis ses i lyset af, at den politiske rådgivning utvivlsomt er kommet til at fylde mere hen over årene. Af ovennævnte betænkninger fremgår, at der siden midten af det 20. århundrede er sket en udvikling i retning af, at embedsværkets rådgivning til ministre i stigende grad omfatter ikke blot faglig, men også politisk rådgivning.

Forklaringen på den stigende betydning af politisk rådgivning skal ifølge betænkningerne findes i en meget høj og stigende kompleksitet i den faglige del af styringen af et ministerområde. Den stigende kompleksitet betyder, at ministeren i stigende omfang har behov for embedsmænd, der kan indtænke den politiske retning på beslutningerne side om side med fagligheden, hvis han eller hun skal have mulighed for både formelt og reelt at udfylde sin rolle i ministerstyret.

Jeg var selv med i sekretariatet for det udvalg, der formulerede betænkningen i 2004 efter grundige undersøgelser af aktuel praksis i ministerierne. Og min vurdering er her godt 10 år senere, at tendensen er fortsat, men at der ikke er sket en afgørende principielt ny udvikling. Jeg ser heller ikke udviklingen – hvis rådgivningen administreres fornuftigt – som en glidebane hen imod et mere politiseret embedsværk, men derimod som en konsekvens af, at embedsværket tilpasser sig og finder sit stædet under rammevilkår, der løbende ændrer sig.

Det er heller ikke min vurdering, at 'politiseringen' i de senere år er kommet til at række længere ud i organisationen. Det er en daglig balance at integrere de politiske rammer tæt på de medarbejdere, der har den specialiserede faglighed, og samtidig skærme fagligheden fra ufærdige eller misforståede politiske meldinger. For at sikre den balance er det fortsat primært ledende medarbejdere i departementet og styrelsesdirektører, der kan angive og fortolke ministerens politiske retning på sagerne.

Hvis der skal peges på én udvikling, der væsentligt har ændret rammevilkårene for embedsmændenes virke i de seneste år, er det medieudviklingen. Udviklingen blev beskrevet i betænkningen fra 2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at antallet af mediehenvendelser til ministerierne var skarpt stigende, hvilket medførte et stigende pres på ministrenes tid, flere krav om hurtige klare politiske udmeldinger og en professionalisering af ministerernes pressebetjening.

Den udvikling har efter min vurdering taget yderligere betydelig fart i de senere år med udbredelsen af netmedier og ikke mindst de sociale medier. Medieudviklingen har ændret vilkårene for ministre (og andre politikere) betydeligt, hvilket naturligt også sætter sig i ministrenes behov for – og forventninger til – ministeriernes betjening på det område.

» Vi må ikke stivne i nulfejlskultur og frygt for at begå fejl. Vi har som alle andre brug for innovation og nytænkning for at skabe resultater.

Det sætter sig i dels en øget intensitet i dækningen af små og store sager og dels i stærkt forøgede krav til reaktionshastighed. Særligt det sidste er en udfordring, fordi vi insisterer på, at forvaltningen af pressehenvendelser skal ske på lige fod med andre sager. Det vil sige, at det, vi svarer eller rådgiver ministeren til at svare, skal konsolideres fagligt, og der skal tages ledelsesmæssigt ansvar for beslutningerne.

Men det stigende tempo sætter sig også i andre processer, som fx lovgivning, implementering, politikudvikling osv. Altså i andre kerneopgaver, hvor vi opretholder de samme høje krav om sandfærdighed, lovlighed og faglighed, men ofte kun har en brøkdel af tiden til det. Det øger naturligt risikoen for, at vi begår fejl, og det er en problemstilling, vi løbende skal forholde os til som system.

Tillid handler om at få fejlene frem i lyset

Umiddelbart kan udviklingen dog ikke forklare de ærgerlige sager, vi har oplevet. Sagerne har ikke været mere komplekse end så mange andre og har ikke generelt haft en karakter, hvor der ikke har været den fornødne tid til at reagere korrekt. Der synes heller ikke at være én fællesnævner, der kan forklare sagerne og angive retning på, hvordan vi som system undgår den type sager fremadrettet.

Det betyder ikke, at der ikke er noget at komme efter. Men det betyder, at vi er nødt til arbejde bredt med at blive bedre til at undgå og håndtere fejl. Det handler fx om at repetere og indskærpe de regler, normer og krav, der gælder for alle embedsmænd fra yngste fuldmægtig til departementschef. Den proces har vi allerede sat i gang. Det handler også om, at vi i det daglige arbejde har fokus på, at der er områder og processer, hvor det kan få store konsekvenser for både tilliden til embedsværket og den ansvarlige minister, hvis vi fejler, mens det på andre områder er legitimt at gå nye veje og fejle i forsøget på at skabe innovation og udvikling. Vi må ikke stivne i nulfejlskultur og frygt for at begå fejl. Vi har som alle andre brug for innovation og nytænkning for at skabe resultater.

Men vigtigst af alt handler det efter min mening om at arbejde med vores fejlkultur. Mit budskab er, at en sund og god håndtering af fejl starter med netop at erkende, at der sker fejl.

I Beskæftigelsesministeriets concern er der knap 2.000 medarbejdere. Der er offentlige udgifter på ca. 100 mia. kr. om året på vores ressortområde. Vi har ansvaret for hundreder tusindvis af borgeres ydelser. Vi afgør titu-

sindvis af arbejdsskadesager. Vi udstikker rammerne for ca. 10.000 medarbejdere i jobcentre og a-kasser. Vi fører arbejdsmiljøkontrol på alle landets arbejdspladser. Vi forelægger årligt ca. 6.000 sager for ministeren, afgiver årligt ca. 1.000 svar til Folketinget og det er ikke ualmindeligt, at vi fremsætter 20-25 lovforslag i en folketings-samling. Der er utopisk at forestille sig, at der ikke bliver begået fejl i en så stor organisation med så kompleks faglighed og så stor politisk bevågenhed. Der bliver begået fejl. Der bliver begået fejl hver eneste dag.

Vi har været meget optagede af at betragte fejl som uacceptable undtagelser. Det har vi naturligt været, fordi tillid og troværdighed er så afgørende for vores funktion som embedsmænd. Vi har med en indgroet nulfejlskultur vænnet os til at arbejde benhårdt mod fejlene. Min pointe er, at vi i lige så høj grad skal arbejde med fejlene.

Fejl skal betragtes som de undtagelser, der bekræfter reglen om, at vi ikke laver fejl. Vores opgave er selvfølgelig at minimere antallet af fejl og begrænse konsekvenserne mest muligt. Men mindst lige så vigtigt at skabe en kultur, hvor vi accepterer, at fejl finder sted, og bruger fejlene til at forbedre os.

Det er derfor et ledelsesansvar at skabe en åben kultur, hvor vi klart signalerer, at man er en bedre medarbejder og en bedre chef, hvis man bringer en fejl ud i det åbne rum, end hvis man ikke gør. Og hvor vi går mindre op i, hvem der har lavet fejlen, og mere op i at samarbejde om at rette op på den.

Medarbejdere skal gå til chefen, når fejlen opstår. Og chefen skal gå til departementschefen. Det kan være ubehageligt at erkende sine fejl. Men alle laver fejl. Og sikkert er det, at det bliver mere ubehageligt, hvis fejlen får lov at vokse og skal opdages af andre. Fejl er ærgerlige, men acceptable og tilgivelige. Det er derimod ikke acceptabelt, hvis en fejl får lov til at vokse sig større end nødvendigt.

Vi skal arbejde på, at troværdighed handler om at begå så få fejl som muligt, men i lige så høj grad om tillid til, at vi er åbne om det – og retter op på det – når vi så alligevel begår fejl. Det er måske her, vi skal finde afsættet til genetableringen af tilliden til det danske embedsværk. Nemlig i en åben erkendelse af, at vi bestemt ikke er fejlfrie, men at man til gengæld kan regne med, at fejlene håndteres åbent og professionelt, og at de ikke udspringer af en usund kultur på Slotsholmen. ■