

# Det departementale mellemed

*Umådeligt meget har forandret sig i hastigt tempo, når det gælder de politiske vilkår, som gælder for regering og ministre. Men departementscheferne har fastholdt positionen som ministrenes nærmeste rådgivere og mellemedet til forvaltningen.*

**AF PROFESSOR EMERITUS JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET**

Der er to konstanter i centraladministrationen. Den ene er ministeren, der som politisk forvaltningschef også er ministeriets øverste chef. Den anden er departementschefen, der som chef for departementet og ministeriets øverste embedsmand er ministerens nærmeste medarbejder og dermed også mellemedet til ministeriets organisation og andre embedsmænd. Det er der ikke ændret i, for sådan var det tidligere, og sådan er det i dag.

I alle andre henseender er meget forandret, på nogle felter endog rigtigt meget. Det rejser to spørgsmål: Hvordan har det påvirket departementschefens arbejde? Og hvilke konsekvenser har det for ministrenes arbejde som politiske forvaltningschefer? Det første er hovedspørgsmålet for denne artikel. Det andet er et nødvendigt bispørgsmål, som jeg tager op til sidst. Men først et kort rids af de forandringer, som er sket, og som løbende sker. Det er den nødvendige baggrund for at besvare de to spørgsmål.

## Politikkens intensivering

Sætter man forandringerne på én formel, er det meget enkelt.<sup>1</sup> Samfundet er over nogle år gennempolitiseret. Baggrunden er en offentlig sektor, som beskæftiger sig med og blander sig i så godt som alle sider af vores sociale og økonomiske liv.

Et resultat er en omfattende regulering og styring. Et andet er en meget stor og meget kompliceret offentlig forvaltning.

Trods et efter international målestok vidtgående kommunalt selvstyre og trods reformer, der har skabt andre organisationsformer (selvejende institutioner og selskaber i mange varianter) forbliver det et faktum, at ministerierne med deres politiske chefer og permanente forvaltningsapparat er centrale spillere, hvad der end sker, og hvad der end kommer op.

Samfundet er også gennempolitiseret i en anden og måske mere ligefremt forståelig forstand. Den politiske proces holder ingen pauser; aktivitetsniveauet er skruet op og bliver konstant skruet op, og der er ikke den sag, som ikke lader sig problematisere i et samspil mellem partier, politikere og medier. Det er i den sammenhæng iøjnefaldende, at det intense politiske spil med dets hektiske tempo egentlig ikke er et udslag af en voldsomt stigende lovgivningsaktivitet. Og så alligevel: Lovgivning er i stigende grad blevet en administrativ affære, fordi Folketinget lovgiver gennem ramme- og bemyndigelseslove, som ministrene og deres ministerier skal fylde ud. Samtidig er der politiske krav om, at man handler med gevindighed, hvis regeringen, ministrene eller Folketingets partier øjner et problem, som de kan løse ved demonstrativ politisk-administrativ handlekraft, meget stærkt.<sup>2</sup>

Det har manifesteret sig på to måder. For det første bruger man i vore dage i mindre grad udvalg og kommissioner til at forberede ny og ændret politik. For andet har kommissionerne for de udvalg og kommissioner, der trods alt bliver nedsat, ultrakorte tidsfrister; det er her underordnet, hvor store og indviklede de problemer er, som udvalg og kommissioner bliver sat til at granske og komme med forslag til løsning af. Det presser faktisk ministre og ministerier.

De omtalte ændringer giver sig meget konstant udslag i den aktivitet, som finder sted i samspil mellem på den ene side Folketinget, på den anden side regeringen, de enkelte ministre og deres departementale organisationer. År for år stiger antallet af spørgsmål til ministrene fra Folketingets medlemmer. Nok så væsentligt er aktiviteten i form af samråd, herunder åbne samråd, hvor medierne sidder med, samt i form af samråds- og udvalgsspørgsmål steget ganske gevaldigt. Sådan har det været siden de stående udvalg blev etableret i de tidlige 1970'ere, og det er vel at mærke en udvikling, som ufortrødent fortsætter.



» Sætter man forandringerne på én formel, er det meget enkelt. Samfundet er over nogle år gennempolitiseret.

## »» Det betyder, at departementscheferne bliver mødt med et konstant og bastant krav om rådgivning af deres ministre.

### De bestandige departementschefer

Forandringerne er af et sådant omfang og en sådan art, at de nok kan holde en minister i ånde. Samtidig gør forandringerne, at ministrene ikke klarer opgaven uden bistand. Det er her, departementscheferne kommer ind i billedet.

Departementscheferne leder hver for sig ministerielle organisationer, som hele tiden udvikler sig, og som meget ofte er genstand for forandringer.

Gå tilbage til 1990'erne, og rigtigt meget tydede på, at både A60-modellen og Korsbækforslagene med deres departementer (helst små, helst ministerorienterede) og styrelser var på vej ud, fordi en gammel model, hvor alle opgaver var samlet i store departementale enhedsorganisationer var på vej ind. Spring så op til nutiden, og billedet er et andet. Så godt som alle ministerier har nu en departements-styrelses-organisation. Det ser tilmed ud til, at det er varianten med små, ministerorienterede departementer og store styrelser, som tager sig af både politikens gennemførelse og politikens fornyelse, som er i fremmarch. Hvorfor man på denne måde oplever bølger af forandring, som i nogle år trækker den ene vej, i andre perioder den modsatte vej, er et rigtigt godt spørgsmål. Men det antyder, at hvor rationelt ministeriernes embedsmænd end er i stand til at argumentere for øjeblikkets trend, så er bølgebevægelserne ikke kun at forklare, som udmøntningen af beslutninger truffet efter nøje mål-middel-analyse.

De er helt klart heller ikke embedsmændenes tilpasning af organisationen på den siddende ministers tilskyndelse. For er der noget, som ministrene ikke engagerer sig i, så er det ministeriets organisatoriske arkitektur.

Departementscheferne står her med en dobbeltopgave. Som ministerens nærmeste embedsmand er departementschefen også ministerens nærmeste rådgiver. Som ministeriets øverste embedsmand er departementschefen samtidig den embedsmand, der leder og fordele arbejdet i ministeriet og i den sammenhæng den, der har det daglige ansvar for driften, og det langsigtede ansvar for ministeriets organisering.

Gå nu tilbage til to af de forhold, der allerede er nævnt. Det ene er de omfattende og langsigtede forandringer af politisk karakter. Det andet er de også omfattende reorganiseringsbølger, som med mellemrum rammer

ministerierne. Hvordan påvirker de departementschefens dobbeltrolle som ministerrådgiver og som øverste administrative chef?

Det har vi en ret håndfast viden om.<sup>3</sup> Det betyder, at departementscheferne bliver mødt med et konstant og bastant krav om rådgivning af deres ministre. Kravet er altomfattende i den forstand, at ministrene efterspørger intens faglig rådgivning, altså en rådgivning rettet mod politikens indhold, dens grundlag og konsekvenser, og i den forstand, at ministrene efterspørger politisk-taktisk rådgivning, altså rådgivning, som hjælper ministrene til at komme i mål med deres politik og til at drible uden om politiske forhindringer. Det er også, ved vi fra undersøgelser, som nu er gentaget tre gange, under tre forskellige regeringskonstellationer, krav som bliver imødekommet. Det viser de svar, som ministre og embedsmænd har givet på spørgsmål herom.

Da ministeriernes organisation som nævnt varierer ganske meget både over tid og på et givet tidspunkt, er spørgsmålet i høj grad, hvor centralt placerede departementscheferne er i denne sammenhæng. Man kunne her have en hypotese om, at departementscheferne spiller en mindre fremtrædende rolle end tidligere. Af to grunde. Den ene er presset på rådgivningsfunktionen. Den anden er den organisatoriske bølge, som i et vist omfang har skabt ministerier med smalle departementer og store brede styrelser, hvis mand det er at gøre sagerne grydeklare til politiske forelæggelse for ministeren. Men ser man på ministrenes oplysninger om, hvem der yder dem faglig og politisk-taktisk rådgivning, er billedet ret klart. Det gør departementscheferne i dag, som de gjorde det i 2003 og 1997. Det gør styrelsescheferne også i et vist, om end begrænset omfang, når det gælder den faglige rådgivning, og i et meget beskedent omfang, når det gælder den politisk-taktiske rådgivning.

Med andre ord har departementscheferne fastholdt deres position som det bestandige mellemlid mellem ministeren som politisk forvaltningschef og ministeriernes administrative organisation. Det rejser to nye spørgsmål.

Det ene knytter sig til arbejdspresset. Døgnet har kun 24 timer, og det politiske pres på ministrene og dermed deres departementschefer, som giver og formidler rådgivning til dem, er enormt. Samtidig har departementscheferne så en opgave som driftsansvarlige

og koordinationsansvarlige inden for ressorten. Så spørgsmålet er, hvor megen opmærksomhed de kan og vil give denne side af deres chefrolle. Der er to overvejelser bag formuleringen af spørgsmålet på denne måde. Det ene er, om de har overskud til det, givet ministerens berettigede krav om bistand og råd her og nu. Det andet er, om det ikke er meget sjovere for departementschefen at agere på den politiske scene, også selv om de henvist til demokratiets sufflørkasse. Det havde Nordskov-udvalget, der i 1993 i DJØFs regi afgav en betænkning, et skarpt blik for:

*”Embedsmanden er ansat for at bistå den politiske ledelse, og det er den politiske ledelse, der har den demokratiske legitimitet ... Et overordnet hensyn er således, at embedsmanden skal yde den rådgivning, som bedst løser politikerens problemer ... Politikernes efterspørgsel efter ’politisk rådgivning’ er blevet større. At mange embedsmænd har imødekommet denne efterspørgsel med begejstring tjener kun til at forklare politiserings gennemslag.”<sup>4</sup>*

Når det både er presset og skægt at bistå ministeren politisk, er spørgsmålet dog i høj grad, om departementscheferne vier rollen og forpligtelsen som administrations- og implementeringschefer tilstrækkelig opmærksomhed.

Det andet spørgsmål knytter sig til den fortrolighed og det fortroligheds- og tillidsforhold, som en sådan intensiv politisk rådgivning fra faste embedsmænd forudsætter. Fortroligheden var et kernepunkt i argumenterne for at begrænse offentlighedens indsigt i den rådgivning, som embedsmændene giver deres ministre under forberedelsen af politiske beslutninger af enhver art. Fortroligheds- og tillidsforholdets væsentlighed er dernæst en væsentlig del af baggrunden for, at ministeriernes departementschefer over de seneste årtier har måttet erkende, at de ikke beklæder livstidsstillinger. Har de ikke deres ministers tillid, og er deres gemytter ikke compatible med ministerens, så er det i ministerens magt at erstatte dem med en anden embedsmand fra den faste stok.<sup>5</sup>

#### **Den ensomme minister**

Rigtigt meget har ændret sig i dansk politik og dermed i og omkring den ministerielle forvaltning. Og alligevel er der midt i denne malstrøm to konstanter, ministeren og departementschefen. Departementschefen har, som det er vist, bevaret sin position som ministerens håndgangne mand og som det uomgængelige og uantastede bindeled til

den ministerielle organisation. Og ministeren står lige så alene på pyramidens top som i I.C. Christensens og Th. Staunings, J.O. Krags og Poul Schlüters dage.

Kun på et punkt er der organisatorisk sket en tilpasning. Nutidens ministre har fået særlige rådgivere, som de selv rekrutterer, og som forlader ministeriet, når de forlader det. Har det ikke påvirket relationen mellem minister og departementschef? Svaret er alt overvejende nej. Departementschefen er forblevet ministerens højre hånd, nærmeste rådgiver og altså bindeledet til resten af organisationen.

» **Har de ikke deres ministers tillid, og er deres gemytter ikke compatible med ministerens, så er det i ministerens magt at erstatte dem med en anden embedsmand fra den faste stok.**

Og så er der alligevel sket noget. For de særlige rådgivere kan yde bistand på felter, hvor departementschefen og hans embedsmænd kommer til kort. Det er i den politiske kommunikation og nutidens omfattende og tætte mediesamspil. Samtidig tyder udviklingen på, at de særlige rådgivere efterhånden bistår med politisk-taktisk rådgivning og også med faglig rådgivning til ministrene. Hvordan denne rådgivning relaterer sig til den rådgivning, som departementschefen yder og formidler, ved vi ikke helt nøjagtigt. Der kan være et konkurrenceforhold. Der kan såmænd også være et politisk korrektiv i rådgivernes indsats på disse felter. Og givet rådgivernes beskedne kapacitet (lige nu eskadron af 28-29 rådgivere over for en hel embedsmandsbrigade) kan det endelig være sådan, at der er tale om to kilder til ministerrådgivning, som er komplementære.

For den sidste tolkning taler to forhold (se note 2). Det ene er, at efter alt hvad vi ved, er det i generelt lykkedes at integrere rådgiverne i ministerierne, og det med den tilføjelse, at både ministre og departementschefer vurderer deres indsats som nyttig. Det andet er, at ministre siden 1997 har givet udtryk for høj og stigende tilfredshed med den faglige og politisk-taktiske rådgivning, som de modtager fra embedsmændene. De har yderligere i 2012, hvor de blev spurgt om det, givet udtryk for samme høje tilfredshed med den rådgivning, som de modtager fra deres personlige rådgivere. ■

*Referencer:*

- 1) Se *Jørgen Grønnegård Christensen & Jørgen Elklit (red.): Det demokratiske system. København: Hans Reitzels Forlag. 3. udg. 2013.*
- 2) *En ny bog, der analyserer dette er på vej. Se Mads Leth Jacobsen & Peter Bjerre Mortensen: Regelstaten. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.*
- 3) *Se Betænkning nr. 1537 om ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. København: Rosendahls-Schultz Distribution. 2013.*
- 4) *Se Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØFs fagligt etiske arbejdsgruppe. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993, s. 121.*
- 5) *Se Jørgen Grønnegård Christensen, Robert Klemmensen og Niels Opstrup: "Politization and the Replacement of Top Civil Servants in the Danish Civil Service." Governance (under udgivelse).*