



# Udviklingen i departementschefrollen

*Med en lidet glørværdig afstikker til Københavns Amt i 90'erne og halvandet år som divisionsdirektør i den daværende Datacentralen som eneste afbræk har jeg været knap 40 år i centraladministrationen, heraf de sidste 15 år som departementschef i Beskæftigelsesministeriet. Det er vel baggrunden for at Administrativ Debat har bedt mig reflektere over udviklingen med fokus på rollen som departementschef.*

## AF TIDL. DEPARTEMENTSCHEF I BESKÆFTIGELSESMINISTERIET BO SMITH

I det særlige danske system, hvor vi ikke har statssekretærer eller viceministre, og hvor departementscheferne er ansvarlige både for den politiske rådgivning og for den administrative ledelse af ministerierne, har vi haft en næsten permanent debat om departementscheferne. I bøger, artikler og ministerielle betænkninger er systemet blevet beskrevet, analyseret og debatteret.

På den ene fløj er der tegnet et billede af yderst loyale, partineutrale embedsmænd, som har evnet at betjene skiftende regeringer og ministre tilfredsstillende. På den anden verserer et billede af mørkets manipulerende fyrster, som effektivt har evnet at erobre ministrene og spænde dem for embedsmændenes bureaukratiske kampvogn.

I debatten har mange spurgt: Hvordan har systemet overlevet? Før de to seneste regeringsskifter har det forlydt, at nu var der et regimeskifte på vej – men det er udeblevet. Det kan der være to forklaringer på, nemlig for det første, at systemet faktisk har nogle kvaliteter, som nye ministre hurtigt får blik for, og for det andet, at systemet har evnet at udvikle sig og imødekomme nye behov og ønsker fra det politiske niveau.

## Centraladministrationen i midten af halvfjerdserne

At der er sket en udvikling i de årtier, hvor jeg har haft min gang på "øen", er utvivlsomt. Som jeg husker det, var ministerierne ganske autonome, selvstændige søjler, som havde et vist, nødvendigt samarbejde med de centrale, tværgående ministerier, men ellers i vid udstrækning kørte deres eget løb.

Central planlægning og koordinering var noget, Finansministeriets ledelse og nogle yngre medarbejdere drømte om og skrev betænkninger om. Samspillet mellem departementscheferne var også begrænset. Ud over de første kaffeklubber beroede det nok mest på de individuelle, personlige relationer.

Medierne fyldte noget, men ikke meget. I Miljøministeriet, hvor vi betragtede os selv som et foregangsministerium, ansatte vi i halvfjerdserne Slotsholmens første journalist med den opgave at bistå med pressemeddelelser, taler og artikelskrivning. Ellers var forholdet til pressen overladt til ministeren selv, ofte med bistand fra den enlige ministersekretær, som i hvert fald ikke var rekrutteret ud fra kommunikationsfaglig kompetence.

Den administrative ledelsesopgave var præget af, at tiden var en anden. Den offentlige sektor var i vækst, og mange ministerier vok-

**» (...) På den anden verserer et billede af mørkets manipulerende fyrster, som effektivt har evnet at erobre ministrene og spænde dem for embedsmændenes bureaukratiske kampvogn.**

## » Jeg husker et år, hvor vores sekretariatsfolk noget slukørede kom tilbage fra de årlige forhandlinger med Finansministeriet og beskæmmet fortalte, at det år havde vi kun fået godt hundrede nye stillinger.

sede år efter år. Jeg husker et år, hvor vores sekretariatsfolk noget slukørede kom tilbage fra de årlige forhandlinger med Finansministeriet og beskæmmet fortalte, at det år havde vi kun fået godt hundrede nye stillinger.

Sommetider påstås det, at datidens ledende embedsmænd ikke gav politisk-taktisk rådgivning, men begrænsede sig til sagernes faglige indhold. Virkeligheden var snarere, at datidens departementschefer håndterede rådgivningsrollen forskelligt. Jeg arbejdede i nogle år i Miljøministeriet for en af de dygtigste, Holger Lavesen, og jeg kan forsikre, at han rådgav sine ministre om såvel materie som politisk proces. Da jeg blev ministersekretær, sagde han til mig: Husk altid at tænke i proces, ellers forstår du ikke, hvad der foregår, og kan ikke hjælpe ministeren – et råd, jeg selv har givet videre til de chefer og ministersekretærer, jeg har udnævnt. Lavesen var næppe alene om at fylde rollen helt ud, men dengang var der givet andre som valgte en snævrere rolle, og hvor det blev accepteret af deres ministre.

### Fire centrale elementer i udviklingen

At det politisk-administrative system har ændret sig en del siden da – og at det har ændret departementschefernes rolle – er evident. Jeg vil nævne fire væsentlige linjer i denne udvikling.

### Mediernes rolle

For det første har medie billedet i Danmark ændret sig og stiller i dag helt andre krav til politikerne. Der er blevet flere medier, hastigheden er øget, og mange ”sager” udvikler sig derfor i løbet af få timer. Medierne prioriterer også den kritiske vinkel og personer højere.

Hertil kommer, at mange politikere har erkendt, at politiske udspil skal ”forklares og forsvares” – at jorden skal gødes, hvis eksempelvis større reformer skal igennem. Tiden, hvor ministre og embedsmænd kunne sidde i deres eget lønkammer og udtænke løsninger

på problemer, som ingen rigtig havde opdaget endnu, og så samle de fornødne mandater til at få forslagene igennem i Folketinget, er forbi.

Medierne skal derfor i dag håndteres både offensivt og defensivt. Offensivt gennem grundig forberedelse af udspil og gennem generel kommunikation af politikken, defensivt i forhold til den stadige strøm af historier om konkrete sager, som der skal svares effektivt på. Den intensitet i den politiske kamp, som tidligere især prægede valgkampe, er nu blevet en del af hverdagen og er et vilkår for en minister 24-7.

Det skal en minister selvfølgelig have bistand til. I Beskæftigelsesministeriet betød det i de 15 år, hvor jeg var departementschef, at vi opbyggede en professionel stab med presse- og kommunikationsmedarbejdere, som kunne bistå med såvel den offensive som den defensive politiske kommunikation. Og det betød, at første møde i min kalender hver dag var et morgenmøde med pressemedarbejdere, ministersekretærer og centrale chefer for at skanne medie billedet og aftale eventuelle reaktioner. Selv om de fleste departementschefer traditionelt og klogt selv holder sig ude af medierne, er det i dag et krav, at en departementschef forstår, hvordan politisk kommunikation fungerer, og sammen med kompetente medarbejdere kan rådgive ministeren om håndteringen af svære sager og om eksempelvis lanceringen af større initiativer.

### Mere sammenhæng i regeringsarbejdet

For det andet er der fra halvfemserne og frem sket en væsentlig ændring af regeringsarbejdet. Groft sagt arbejder regeringer efter min vurdering i dag i højere grad end tidligere som en sammenhængende, koordineret organisation, hvor faste beslutningsstrukturer sikrer enigheden imellem regeringspartierne. Et middel er regeringsgrundlagene, som siden regeringsskiftet i 2001 har været ganske detaljerede og styrende for arbejdet.

## » (...) de vigtigste kvaliteter ved den danske central-administration er, at der arbejdes på et højt fagligt niveau, og at fagligheden ikke er politiseret.

Et andet middel er regeringens to faste udvalg, Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget hver med en forberedelsesgruppe af departementschefer. Som man kan læse bl.a. i Lotte Jensens disputats om koordineringen via Økonomiudvalget er det i disse fora, at linjerne lægges og beslutninger træffes. Forberedelsesgrupperne sikrer, at det faglige grundlag for drøftelserne mellem ministrene er i orden, og at der er en konkret indstilling, som de kan tage stilling til.

For en departementschef betyder det, at en helt central opgave i dag er på sin ministers vegne at gå ind samarbejdet med de tværgående ministerier, ikke mindst Finansministeriet, og med andre involverede ministerier, om de sager, der skal på dagsordenen i K- og Ø-udvalgene. De tider, hvor en departementschef kunne stå vagt om sit eget område og holde Finansministeriet og andre ministerier på passende afstand, er forbi. Ministre vil dag forvente af deres departementschef, at han kan gå konstruktivt ind i samarbejdet med sine kollegaer og sikre, at sagerne dels er solidt belyst fagligt, dels afspejler de enkelte ministres politiske synspunkter og giver et operationelt grundlag for at træffe en politisk beslutning.

Sagt på en anden måde skal departementschefer i dag være holdspillere og ikke solister. Det understøttes af, at der uformelt er etableret månedlige frokoster og to årlige seminarer, som bidrager til, at departementscheferne kender hinanden og kan arbejde sammen.

Da jeg blev departementschef, sagde en af kollegaerne til mig, at jeg skulle vide, at der ingen "dumme svin" var i kredsen. Sådan har det været, og det har betydet, at det professionelle samarbejde fungerer åbent og uden frygt for "urent trav". I et politisk system som det danske, hvor vi har flerpartiregeringer uden flertal i Folketinget – og dermed uhyre komplekse politiske beslutningsprocesser – tror jeg, at departementschefernes evne til at arbejde sammen bidrager til at håndtere sagsmængden og kompleksiteten.

### Øgede krav til rådgivning

For det tredje er kravene til den direkte rådgivning af ministrene også steget. Som jeg ser det, så består rådgivningsopgaven af i hvert fald tre elementer. For det første skal departementschefen sørge for, at sagerne er fagligt i orden. Det er kernen i embedsmandsopgaven og har altid været det. En af de vigtigste kvaliteter ved den danske centraladministration er, at der arbejdes på et højt fagligt niveau, og at fagligheden ikke er politiseret. Sådan bliver det ikke altid beskrevet i debatten, og centraladministrationens faglighed bliver ofte anfægtet af eksperter og interesseorganisationer. Men ikke desto mindre er fagligheden en grundlæggende del af Slotsholmskulturen og respekteres af politikerne. En af de ministre, som jeg har arbejdet sammen med, sagde efter nogle år i huset og efter nogle større runder af brede, politiske forhandlinger, at han havde noteret sig, at alle omkring forhandlingsbordet accepterede ministeriets besvarelse af spørgsmål, beregninger, juridiske vurderinger og hvad vi ellers leverede fagligt. Sådan skal det være, og det er departementschefens ansvar at fastholde fagligheden i den politiske rådgivning.

For det andet skal departementschefen på en gang kunne fraråde og advare og samtidig kunne pege på en anvendelig vej eller løsning. Nyere danmarkshistorie rummer jo mindst ét spektakulært eksempel på, at embedsmændene ikke tilstrækkelig klart frarådede et politisk ønske. Det skal en departementschef kunne, og det gælder selvfølgelig ikke alene, når det er lovligheden, der er barrieren, men også når det, ministeren gerne vil, er u hensigtsmæssigt, ineffektivt eller på anden måde potentielt kritisabelt.

Men hvis departementschefen alene koncentrerer sig om at advare, opleves han formentlig ikke som særlig hjælpsom. Derfor skal han og ministeriet samtidig kunne byde på andre løsninger, der går "ministerens vej", og som ikke støder på juridiske eller andre barrierer.

## » Derimod tror jeg, at forpligtelsen til, hvad man kunne kalde offensiv rådgivning, er blevet stærkere.

Anders Fogh Rasmussen sagde i et oplæg til departementschefgruppen kort efter sin tiltræden, at når politikerne nynnede en strofe, skulle embedsmændene ”kunne skrive en symfoni”. I det lægger jeg, at en departementschef har pligt til at være offensiv, stille forslag, tage initiativer, gå på bestandig jagt efter, hvad der med afsæt i regeringens og ministerens politik kunne være nye, konkrete udspil.

Til denne forpligtelse hører også forslag til, hvordan den politiske proces kan håndteres. Mange ministre er dygtige erfarne politiske håndværkere, der kender det politiske spil, men de skal kunne sparre med de centrale embedsmænd om processen, og departementschefens råd skal ikke alene omfatte ”hvad”, men også ”hvordan”.

Departementschefer har nok altid sat fagligheden højt og vidst, at de skulle kunne sige fra. Derimod tror jeg, at forpligtelsen til, hvad man kunne kalde offensiv rådgivning er blevet stærkere. En reaktiv, passiv centraladministration vil ingen regering i længden være tilfreds med. Kravet om, at embedsmændene kan tænke frem og tænke nyt og levere bidrag til løbende politikudvikling, er efter min vurdering grundlæggende i dag.

### **Rollen som administrativ chef**

Endelig vil jeg nævne et fjerde udviklingstræk, som knytter sig til departementschefens rolle som administrativ chef. Fra vækst er vi gået til nedskæringer og fra decentralisering og rambestyring til stigende krav til departemental indsigt og styring af ministerområdet. For tyve år siden kunne en departementschef lade sine underinstitutioner passe sig selv, så længe de ikke lavede ulykker, i halvfemserne kom koncernstyring og kontrakter på banen som opgaver for en departementschef mens kravene i dag går videre.

En departementschef skal evne og prioritere den konkrete ledelsesopgave, som jo i de fleste ministerier omfatter en stor organisation og et stort budget. Det gælder organisation, økonomi, personale, teknologi og generelt ”hands on”-ledelse.

I dag vil det efter min mening f.eks. være utilfredsstillende, hvis en departementschef håndterer et nyt sparekrav ved blot at køre med grønthøsteren over sit budget. Han skal være så tæt på hele sit system, at han kan prioritere ressourceanvendelsen på grundlag af viden om indsats og resultater.

### **Systemets styrke og udfordring**

Jeg har tegnet et billede med fokus på udvikling og forandring. Ikke desto mindre er det mest iøjnefaldende måske snarere kontinuiteten. Det grundlæggende danske system er intakt. Som jeg indledte med er en grund efter min vurdering, at systemet har nogle kvaliteter, som især politikere med ministererfaring får blik for. En væsentlig fordel er således, at ansvaret for de råd, som ministre får, og for at gennemføre de politiske beslutninger er samlet i et embed, departementschefens. Det sikrer et tæt kobling mellem politikudvikling og drift, mellem faglighed og politik og – sagt lidt slagordsagtigt – mellem den politiske virkelighed og den virkelige virkelighed. At det selvfølgelig ikke indebærer garantier mod, at beslutningerne efterfølgende viser sig at være mangelfulde, dyrere eller mindre effektfulde, er klart.

Når systemet har overlevet, skyldes det helt givet også, at det løbende har tilpasset sig. I de små fyrre år, hvor jeg har været med, er ministerierne blevet tilpasset nye krav i forhold til udviklingen i medierne, og departementscheferne er blevet integreret i en mere styret og koordineret regeringsfunktion.

Om systemet vil evne at tilpasse sig morgendagens krav, er selvfølgelig et åbent spørgsmål. I en artikel i Administrativ Debat for nylig forudsagde Hans Engell systemets udvikling. Hans grundlæggende kritik var, at embedsapparatet – departementscheferne – i stigende grad blev oplevet som træge, blokerende og ikke som offensive, innovative medspillere i udviklingen af ny politik. Jeg deler ikke hans triste forudsigelse, men jeg er enig i, at det er den grundlæggende udfordring for departementscheferne på Slotsholmen i de kommende år. ■