

Det kommer an på ministrene

Bertel Haarder og Mogens Lykketoft har tilsammen 30 års ministererfaring og endnu længere tid i Folketinget. Det giver dem enestående forudsætninger for at vurdere ministrenes arbejdsvilkår, samspillet med ministerierne og nutidens brug af særlige rådgivere.

■ **AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN OG PETER STENSGAARD MØRCH**

Har nutidens ministre tilstrækkeligt gode vilkår som politiske chefer for forvaltningen?

(BH) Ja, og hvis det ikke er tilstrækkeligt, kan ministeren lave om på det. Jeg oprettede et uddannelsespolitisk sekretariat i midten af 80'erne, fordi ledelseskapaleten var for svag i forhold til de enorme direktorater, som jeg præsiderede over. Den idé overtog Anders Fogh og oprettede et skattepolitisk sekretariat i Skatteministeriet. Man kan selvfølgelig spørge, om ministeren ikke skal have partifæller med sig over i ministeriet. Det har jeg aldrig følt noget behov for. Men jeg husker ministre, som var så svage, at det måske havde været godt.

(ML) En minister som er tilstrækkeligt mål-

bevidst og har gjort sig klart, hvad det er han vil, og hvordan et administrativt system fungerer og kan ændres, har alle muligheder. Så det kommer helt an på ministrene. Deri er Bertel og jeg ganske enige.

Men der er sket den udvikling over ganske mange år, at departementscheferne er blevet mere politiske. De bruger mere energi på at sætte sig ind i ministerens udfordringer og forudsætninger, og i hvor han kan falde i fælder, hvis han ikke tager sig i agt. Det ser jeg ikke noget forkert i. Man kan sagtens stemme noget helt andet og alligevel være i stand til at sætte sig ind i, hvad ministerens udfordringer er. Jeg forventer samtidig, at der vil ske en hurtigere udskiftning i topledelseerne i ministerierne end i gamle dage. De livslange departementschefer vil vi ikke se så mange af.

REDAKTIONELT FORORD

Temanummer om ministre og deres rådgivere

Ministre og embedsmænd, spindoktorer og særlige rådgivere, politisk spil og strategi er varme emner. Sådan har det været i op imod et halvt århundrede, og intet tilsiger, at det bliver anderledes. Samtidig er det et felt omgivet af mystik. Det giver en fortrinlig grobund for rygter og spekulation. Der er derfor ikke langt til påstande om regeringer, der fuldstændigt har politiseret embedsværket, og konkurrerende påstande om departementschefer, der i det gedulgte trækker så stramt i trådene, at en ny regering er uden spillerum for at tænke og handle nyt.

I det klima er det ikke overraskende, at der op til et regeringsskifte efter en halv snes år med en politisk konstellation er rygter om, at en revolution er undervejs. Den er dog indtil nu udeblevet, men man kan fortsat forestille sig, at den en dag indtræffer.

Dermed er der også lagt op til et politisk spil, som på dette felt følger sine egne regler: Man nedsætter et sagkyndigt udvalg, der skal granske sagen og give hidtidig praksis og de regler, som regulerer den et serviceeftersyn. Det er også sket i 2011-12, idet Folketinget har pålagt regeringen at nedsætte et sådant udvalg om de såkaldt særlige rådgivere.

Administrativ Debats temanummer belyser emnet ud fra flere vinkler: Praksis under den nye regering, praksis under den foregående og praksis i historisk perspektiv, praksis i Norge, Sverige og de andre europæiske lande, kort sagt et bidrag til belysning af, hvad der er op og ned i en omfattende og væsentlig debat.

NAF og DJØF vil i efteråret indbyde til konference om ministre og deres rådgivere, bl.a. med udgangspunktet i artiklerne i dette temanummer. Konferencen vil være en mulighed for at komme yderligere rundt om problemstillingerne. God læselyst.

Jørgen Grønnegård Christensen, Mads Lyndrup og Peter Stensgaard Mørch

Redaktionen af Administrativ Debats temanummer om Ministre og deres rådgivere



(BH) Jeg ønsker ikke det svenske system, som for mig virker uigennemtrængeligt.

(ML) Jeg har ikke følt noget særlig stort behov for grundlæggende at lave om på opbygningen eller at tage partifæller med ind i ledelsen af ministeriet. I Skatteministeriet havde jeg intet, som var i nærheden af det. I Finansministeriet havde jeg en pressemand. Han kom fra Børsen og endte i Dansk Industri. Så han var ikke under mistanke for at være partipolitisk rekrutteret, men der var brug for funktionen. Det havde jeg gjort mig klart allerede, da jeg var skatteminister for tredive år siden. Der er brug for funktionen af den enkle grund, at ministeren ellers bruger alt for meget af sin arbejdstid på at efteruddanne journalister i, hvad sagerne faktisk handler om. Mere indviklet er det ikke. Tilsvarende havde jeg af samme grund en pressemand i Udenrigsministeriet. Der har slet ikke været politiske rådgivere, der sagde "Du skal gå den vej". Hvis man ikke selv ved det, nytter det ikke at finde den rigtige rådgiver.

En ny regering har et udspecificeret regeringsprogram at læne sig op ad og sætte embedsmændene i gang med at udfylde. Hvad så, når den har kørt et stykke tid, og man skal udvikle ny politik?

(BH) Jeg er enig med Mogens i, at hvis ministeren ikke selv kan drive noget, er det et problem – som statsministeren og Koordinationsudvalget må se at få løst.

Med alt det medlemmerne af Koordinationsudvalget har at tage sig til, har de så kraft nok til at komme med input til processen, når vi er nået til år 2?

(ML) Ellers skulle det nok være muligt at re-

» **Hvis ministeren ikke selv kan drive noget, er det et problem – som statsministeren og Koordinationsudvalget må se at få løst.**

kruttere folk fra de centrale ministerier til at agere tænketank.

Det er et spørgsmål om at trække på embedsværket?

(ML) Ja.

(BH) Departementschefen i Statsministeriet er gennem departementscheferne i de enkelte ministerier velinformeret og ved om ministeren er velkørende. Jeg har selv været med til at drøfte en minister og en departementschef, som passede sammen på den måde, at intet ville ske. Det måtte der gøres noget ved, og det var jeg med til at drøfte i Koordinationsudvalget. En navngiven minister og en navngiven departementschef. Selvfølgelig kan man det, og det sker.

Nogle siger, at nutidens departementschefer går alt for langt i den politiske rådgivning. Andre kunne finde på at sige, at de ikke er musikalske nok. Hvordan vurderer I det?

(BH) Først vil jeg dementere, at det skulle være et stigende problem, hvis ministeren og departementschefen stemmer på forskellige partier. Det er nærmest en fordel at have embedsmænd nær på sig, som tilhører den anden fløj. Det gør de pågældende endnu mere lydøre overfor ministeren. Som minister havde jeg brug for embedsmænd, der kendte landskabet.

→ SIDE 4



» Der er ikke behov for nye regler, fordi nogen overtræder reglerne. Der er behov for at slå ned på dem, som har overtrådt reglerne.

(ML) Det, mener jeg også, er det vigtigste. Men hvis kvaliteten ikke er helt i top hos departementschefen, kan man jo også sætte ministersekretariatet sammen, så man får det, man har brug for.

Der skal stadigvæk udvælges nogen til det ministersekretariat, og der hænger I vel på departementschefens vurdering?

(ML) Jeg ved ikke, hvordan Bertel har oplevet det, men jeg har altid fået 2-3 forslag og snakket lidt med dem. Man kender dem måske i forvejen. Det kan man godt temperamentsmæssigt og kvalifikationsmæssigt afstemme.

(BH) Jeg lærte at lytte til departementschefen.

Hvad forventer I af departementschefen i forhold til den politiske rådgivning, og er der noget, som ikke indgår i departementschefsrollen?

(ML) Jeg har ikke oplevet nogen grænser, som er blevet overskredet. Hvis jeg har oplevet et enkelt eksempel under min seneste udstationering, var det mere et forsøg på at flyt-

te ministeren i en sag ved at komme listende og sige: ”Jeg synes, jeg har hørt statsministeren sige det på en anden måde”. Så kunne jeg heldigvis sige, at jeg har netop talt med statsministeren.

Man kan vel også møde forsigtige embedsmænd, der ser farer alle mulige steder?

(BH) Det er ikke sikkert, at det er af ond vilje. Men embedsmænd har det med at ekstrapolere.

(ML) Hvis man bare drejer tyve grader på en sag i forhold til forgængeren. Så er der panik: ”Har du nu tænkt over det” osv. Det er udmærket. Det må de gerne.

I kan også have nogle ting, som I vil. Men så kommer de ikke bare med råd om, hvordan man gør det, men med alskens praktiske indvendinger?

(BH) Ja, og sommetider bliver ting også sinket. Det har jeg været ude for.

(ML) Der er en berømt episode under Anker Jørgensens regering, hvor Svend Jakobsen var finansminister og Erling Olsen boligminister. Erling havde lavet et rimeligt vidtløftigt papir om et eller andet. Han mødte op i regeringens økonomiudvalg med det. Finansministeren kom med at langt notat om, hvorfor intet af det kunne lade sig gøre. ”Nåh ja, man kan også gøre det omvendt”, svarede Erling. Det er en meget forskellig tilgang. Finansministeren sad der med alle embeds-

værkets indvendinger, men Erling havde den der forunderlige evne til at sige ”Okay, så gør vi det på den anden måde”. Hvordan man tackler bureaukratisk træghed, der altid vil være der, kommer meget an på ministrene selv. Det er også vitterligt, at hvis en minister ikke har nogen særlig plan, så skal vakuummet nok blive udfyldt.

(BH) Man skal ikke bebrejde embedsmændene, at de udfylder tomrummet.

Men nogen vil sige, at de ministre har brug for politiske rådgivere?

(ML) Det er muligt. Og det må statsministeren have øje på – der kan være mange grunde til at udnævne en minister...

I siger altså, at vi har et ret fleksibelt system og inden for rammerne af det klassiske embedsværk kan man organisere sig til rigtigt meget?

(BH) Men vi siger ikke, at det er ligegyldigt, hvad man gør.

Forud for valget i 2011 blev du, Lykketoft, citeret for, at vi måske skulle lave noget om i vores eget system omkring den politiske ledelse og indføre statssekretærer og viceministre.

(ML) Jeg kan ikke huske, hvad jeg nøjagtigt sagde. Nogle gange har jeg sagt, at de politiske rådgivere ikke har så stor mening i den rolle, som man har defineret til dem. Hvis man endelig skulle aflaste ministrene, skulle det være en ordning, som lignede en norsk eller svensk variant med statssekretærer eller viceministre, som kan tage af i forhold til parlamentet. Jeg vil ikke have de der rådgivere i et væk – det er sådan noget, jeg har sagt.

(BH) Jeg har tænkt tanken i en ganske bestemt sammenhæng. Jeg synes, at det er bedst at have undervisning og forskning i samme ministerium. Men det bliver et kæmpeministerium. Derfor kunne man godt på netop det felt, ligesom når det gælder udviklingspolitikken, have en minister ”uden portefølje”

(ML) Fordi vi ikke har kunnet lave statssekretær- eller viceministerordninger, har man opsplittet flere af de gamle store ministerier. Finans-, økonomi- og skatteministerierne er i virkeligheden det samme. Thorkil Kristensen dækkede i gamle dage det hele.

(BH) Anders Andersen gjorde det i den smalle V-regering.

(ML) Man kan slet ikke have så store ministerier i den danske statsorden. Det er simpelthen for uoverkommeligt. Bare det, at Skatteministeren i et normalt Folketingsår har en fjerdedel af al lovgivning, gør det umuligt også at være finansminister.

Er nogle ministeriers størrelse i dag et problem?

(BH) Arh, Finansministeriet kan næsten ikke blive mindre end nu.

(ML) Det kan næsten ikke splittes mere op nu. Slet ikke efter den sidste barbering.

I sådanne superministerier kunne der så være flere ministre?

(ML) Ja, det kunne der godt.

Skal det så være flere ministre, som er formelt ligestillet, eller skulle det konsekvent være en junior- eller viceminister?

(BH) Jeg har haft kolleger i EU, som har haft frygtelige problemer med deres viceministre. Det kan altså også være en komplikation.

(ML) Det er faktisk ikke rigtigt til at svare på, hvad der principielt giver flest kompetenceproblemer: Flere ministre sideordnet eller en superminister og nogle viceministre. Begge dele kan gå galt. Det afhænger af personerne.

Der er altså et behov, men det er svært at dække?

(BH) Det skal i hvert fald være fra samme parti, ellers opstår der en konkurrence om at profilere sig selv.

Jeres ministererfaring strækker sig fra 1981 til 2011. Hvad er de væsentligste forandringer i vilkårene for ministrene?

(BH) Medierne fra morgen til aften. Det nødvendiggør, som Mogens siger, at der er en som tager telefonen og giver ti linjer om, hvad den sag handler om, og hvad vi eventuelt kan svare. Sådan var det slet ikke, da jeg var minister første gang.

(ML) Jeg synes allerede, det var på vej, da jeg var minister første gang i 81-82. Men skat har også altid ophidset gemytterne. Mængden af medier, man skal forholde sig til, og døgnrytmen er dog mere hektisk. Arbejdspresset er også større. Det er sagsmængden også, og det kan godt have at gøre med udviklingen i medierne, fordi de har så mange personsager.

I min lange tid i Finansministeriet var det

→ SIDE 6

dog først og fremmest det kroniske pres fra interessenter, hvad enten det var kolleger i regeringen; partier, man skulle forhandle med eller kommuner, amter, fagforeninger i det offentlige, interessegrupper - og Hr. Møller. Det gav et voldsomt pres med op til fjorten forskellige slags møder om dagen. Hele tiden at være på højde med, hvad det er, de kommer med, er et enormt arbejdspress.

Aktiviteten og tempoet i Folketinget er langt højere end nogensinde før. I hvilket omfang belaster det?

(ML) Vi havde et møde i går for at samle nogle oplevelser op omkring eksplosionen i åbne samråd. Åbningen for offentligheden til en stor del af udvalgsmøderne stjæler af ministerens arbejdstid. Det er nogle gange uforsvarligt, fordi det bliver ren chikane.

Kunne en junior- eller viceminister aflaste i den situation eller ville presset stadig blive rettet mod den, som i virkeligheden sidder for bordenden?

(ML) Det er mest det sidste. Det vil være svært at få folketingsudvalgene til at acceptere en sådan ordning. Men hvis man kunne, ville det aflaste. Jeg vil være fuld af forståelse for at eksperimentere med nye former for at tage noget af presset.

I startede begge med at sige, at politiske rådgivere er overvurderede, og hvis der er et behov, er det for presserådgivere. Nu ser det ud til, at den er drejet, så det i højere grad er politiske rådgivere?

(ML) Så fungerer de velsagtens som en slags politisk ministersekretær, og det kan sagtens være udmærket. Men der er nogle fuldstændigt vilde og overdrevne forestillinger om den institution, som først og fremmest er næret af Mogensens og Kristiansens selvpromoverende show.

(BH) Ja, ren selvoverturering.

(ML) Der er en masse snak om, hvorvidt reglerne er rigtige, hvor nogen potentielt har overtrådt reglerne. Der er ikke behov for nye regler, fordi nogen overtræder reglerne. Der er behov for at slå ned på dem, som har overtrådt reglerne. Og naturligvis også behov for, at en statsminister tænker over, om der er tilstrækkeligt opsyn med, at de holder sig på den rigtige side. Det er noget andet. Jeg bliver næsten udmattet, når vi skal diskutere de her særlige rådgivere. Jeg mener, at de betyder langt mindre, end man får indtryk af i Mogensens og Kristiansens show og gennem aviserne.

I en række andre lande rekrutterer man efter politiske kriterier til de øverste embedsmandsposter, mens vi holder fast i meritprincippet...

(BH) Det skal man holde fast i.

(ML) Jeg har ikke oplevet nogen alvorligt ment diskussion på noget kompetent niveau hverken i den ene eller anden side af Folketinget om at lave om på det princip. Det hænger også sammen med, at vi har opdraget en embedsstand, som kan udfylde den her ordning.

Der kommer alligevel op til valgene en diskussion om dødslistes og politiske personudskiftninger?

(ML) Ja, det er der hver gang. Der er også nogle, som er blevet skiftet. Det gjaldt f.eks. i sin tid fhv. departementschef Jørgen Halck. Det skal der også være mulighed for, men det er ikke en underkendelse af systemet.

(BH) Man skal ikke undervurdere Statsministeriets departementschefs store betydning for mange ting i en regering.

Men kan der være overvejelser i forbindelse med et skifte, fordi man har behov for dreje supertankeren i den rigtige retning efter et årti på samme kurs?

(ML) Det er rigtigt. Jeg ved bare ikke, hvordan man skal gøre det. Det er først og fremmest departementscheferne, der skal indleve sig i deres nye omgivelser. Det er de selvfølgelig ikke alle lige gode til. Jeg møder også ministre nu, som siger, at de får papirer, som de føler kun er fem procent drejet fra den tidligere regerings politik.

Hvad er dit råd til en sådan minister?

(ML) Ikke andet end, at så må ministeren sige, hvad han vil have. Systemet nægter ikke at udføre ordrer, men det skal have dem.

(BH) Jeg ville tage en snak med departementschefen og sige: "Du må forstå, at der hviler en vis forventning på mig. En forventning om, at vi ændrer nogle ting, som vi har kritiseret. Der er flere måder, vi kan gøre det på. Den ene måde er, at du og alle dine sagkyndige sætter kræfterne ind og får noget fornuftigt ud af det, vi har sagt. Den anden mulighed er, at vi laver et lille sekretariat omkring ministeren og departementschefen, som tager sig af den slags.

(ML) Var det ikke Fogh, som havde sagt til departementscheferne, inden de startede: "I skal være klar over, at jeres opgave er ud fra en falsk tone at lave en symfoni".

(BH) Det passer meget godt.

Vi taler meget om den politisk-taktiske rådgivning og politisk musikalitet. Hvor langt ned rækker det krav? Drejer det sig bare om departementschefen, eller er det også krav til andre chefer?

(begge) Nej, også længere ude da.

(BH) Det er på de lavere niveauer, at jeg har mødt træghed og været ked af, at departementschefen tilsyneladende ikke kunne trænge igennem.

En bureaukratisk træghed eller en politisk træghed?

(BH) Nu taler vi om embedsmænd, som ikke dagligt møder ministeren. Så er det departementschefens opgave at sørge for, at politikken kommer ud i de yderste led. Det er tilsyneladende svært, for det er et tilbagevendende problem.

(ML) Der var ledelsen i Finansministeriet uhyre effektiv.

(BH) Ja, men Finansministeriet er også et korps – et jægerkorps. Sådan er Undervisningsministeriet og Sundhedsministeriet ikke.

(ML) Det var Skatteministeriet heller ikke. Der var mange notater om, hvad der ikke kunne lade sig gøre.

Er proceduren for rekruttering til topposterne god nok?

(ML) Det har jeg ikke rigtigt nogen vurdering af. Jeg har måske endda endnu mindre fornemmelse for det end dig, Bertel. Du har siddet med det senere end mig. Men noget med psykologtests osv.?

Ja, men også hvor man centralt finder ud af, hvem der skal sidde hvor.

(ML) Du er nødt til at give forholdsvis stort tøjrslag til den enkelte minister, når der skal skiftes departementschef. Men der er eksempler på, hvor man siger til en minister: ”Du bliver nok nødt til at tage ham eller hende der som departementschef”.

(BH) Det tror jeg tit finansministeren har sagt, og det er godt.

Men en meget uformel procedure efter konkret behov?

(BH) Jeg tror ikke på rekrutteringsvirksomhederne. Jeg har brugt den metode én gang – det var en katastrofe, og vi udnævnte den forkerte. Det har jeg undskyldt over for den



» **Så må ministeren sige, hvad han vil have. Systemet nægter ikke at udføre ordrer, men det skal have dem.**

rigtige mange gange. Den vurdering som f.eks. Finansministeriets departementschef har af sine kontorchefer, afdelingschefer og dem, der har støbt kugler, er guld værd, når man skal have en departementschef. Jeg har ret stor tillid til departementscheferne som dem, der kigger talenterne ud.

(ML) Vi har haft mange eksempler på, at Finansministeriet som blæksprutte matcher alle andre ministerier på den ene eller anden måde, og de har haft fine erfaringer med de gode folk, som Finansministeriet har sat i andre ministerier. ■