



Departementschefsvældets dage er ved at være talte.

Efter spindoktoren – kommer statssekretæren

Embedsapparatets politiske rådgivning er i mange ministerier ikke avanceret og professionel nok. Spørgsmålet er om embedsværket formår at omdefinere deres funktion. En ting er i hvert fald sikkert – som det kører i dag, får det ikke lov at køre de næste 20 år. Uanset om vi i de kommende år har blå eller rød regering, vil systemet blive ændret, og politikerne vil indføre et system med statssekretærer eller viceministre.

■ AF HANS ENGELL, POLITISK KOMMENTATOR, FHV. MF OG MINISTER

Da statsminister Helle Thorning-Schmidt onsdag den 14. december 2011 gik på Folketingets talerstol for at besvare den første hasteforespørgsel til den nye regering, havde hun ikke regnet med, det ville ende med en lille sejr til DF.

Partiets Peter Skaarup havde bedt statsministeren om svar på, hvad hun kunne oplyse ”om regeringens anvendelse af særlige rådgivere (spindoktorer), herunder regeringens kraftige udvidelse af ordningen samt hvad der var regeringens planer”. Partiet gik efter en vedtagelse, så regeringen blev tvunget til at nedsætte et sagkyndigt udvalg til at se på de eksisterende regler, herunder muligheden for at ministrene i højere grad ”serviceres af fastansatte i ministerierne”.

Thorning havde regnet med de borgerlige partier, der lige var flyttet ud af ministerkontorerne, ville være hjælpsomme. Men da det stod klart, at regeringen ville komme i mindretal, valgte hun at støtte oppositionens vedtagelse og dermed stemte 109 for det udvalg, der nu skal se på spindoktor-ordningen.

Det er bestemt ikke noget underbelyst område. Flere betænkninger, en undersøgelse fra Rigsrevisionen, mængder af spørgsmål i Folketinget og endeløse strømme af artikler i medierne har sat skarpt fokus på dette nye fænomen i primært den statslige administration.

Men sammenfattende kan man konkludere, at ministrenes brug af særlige rådgivere stort set følger anbefalingerne i den betænkning nr. 1443, som i 2004 dannede grundlaget for de retningslinjer vedrørende de særlige rådgiveres arbejdsområder, der stort set har været gældende til i dag.

En række skandalesager, hvor spindoktorer har spillet en direkte eller indirekte rolle, har

dog brudt dette mønster og ikke mindst i medierne og blandt mange vælgere skabt en opfattelse af, at der bag facaden på Slotsholmen foregår et dystert spil, hvor disse ”mørkets fyrster” øver en kolossal politisk indflydelse, manipulerer med medierne, kører rundt med deres ministre og i virkeligheden styrer den politiske dagsorden.

Det er selvfølgelig vildt overdrevet og grundlæggende forkert, men alene fordi rygtestrømmen kører, er det en meget god idé at få pudset regelsættet af i det opdaterende udvalgsarbejde, som nu går i gang. At højesteretsdommer Jens Peter Christensen, der som professor ledede det tidligere udvalg, nu også skal stå i spidsen for den nye granskning tyder på, der ikke er lagt op til en revolution, højst lidt justeringer af ordningen.

SRSF-regeringens brug af spindoktorer

Men hvad er så sandheden om spindoktorenes virke i den nuværende regering – hvilke ændringer er der sket i forhold til tidligere regeringer? Hvilke funktioner varetager de særlige rådgivere i dag? Og er der træk fx i medieudviklingen, Folketinget eller blandt det faste embedsværk, der skaber nye rammebetingelser for behovet og arbejdsformen for de særlige rådgivere?

I sit indlæg i Folketinget den 14. december 2011 understregede statsministeren, at hun på regeringens første ministermøde havde udmeldt nogle nye retningslinjer for ansættelsen af særlige rådgivere, som afveg fra tidligere:

Thorning havde fastlagt nye maksimumgrænser for aflønning af de særlige rådgivere, så det ikke løb løbsk – både generelt og i forhold til deres politiske arbejdsgivere.

For det andet kan medlemmerne af regeringens koordinationsudvalg (K-udvalget) og regeringens økonomiudvalg (Ø-udvalget)

ansætte to rådgivere i modsætning til tidligere kun én.

De øvrige ministre må nøjes med én rådgiver. Thornings begrundelse for denne forskelsbehandling var, at i en trepartiregering ”stilles der simpelthen større krav til koordineringsopgaverne”.

For det tredje havde hun gentaget de gældende regler om opslag af stillinger og anvendelse af den særlige standardkontrakt, som er udarbejdet for spindoktorerne, som blandt andet betyder, at de forlader posten sammen med deres ministre. Statsministeren havde ønsket allerede ved det første ministermøde at sikre, at ansættelsen af de særlige rådgivere ligger fuldstændig klar og med en ”god sikkerhedsmargen i forhold til de gældende regler, som de er formuleret i betænkning 1443”.

I virkeligheden var dette en langt mindre ambitiøs styrkelse af den nye regerings politiske arbejde, herunder idéudvikling, politikformulering, mediekontakt og meget andet, end Thorning og en lille kreds af toppolitikere i S-SF tidligere havde overvejet.

Med udsigt til et regeringsskifte, hvor en overvejende del af de nye ministre ville være uden erfaring fra tidligere regeringsarbejde og hvor tilmed et parti – SF – aldrig havde siddet i regering før, var der en opfattelse af, at regeringen havde brug for et langt stærkere hold til at kunne politikudvikle på et partipolitisk grundlag, end det normalt har været tilfældet.

Måske var tingene også præget af en vis skepsis over for det etablerede embedsværk, som nu havde vænnet sig til 10 års samarbejde med borgerlig-liberale ministre, og hvor flere

» Slotsholmen var simpelthen blevet for blå.

af embedsmændene havde deltaget særdeles aktivt med udvikling af lov- og reformforslag, der havde en udtalt (parti)politisk karakter. Slotsholmen var simpelthen blevet for blå.

Eksempelvis udtalte den daværende formand for SF’s folketingsgruppe, den magt-

fulde Ole Sohn, den 23. marts 2011 til Ritzaus, at da VK-regeringen havde misbrugt embedsmænd politisk, var der brug for bedre spilleregler.

”En rød regering bør udforme nye spilleregler for forholdet mellem ministre og embedsmænd, fordi VK-regeringen har misbrugt centraladministrationen politisk. Embedsmænd udfører de ordrer, de får fra ministre. Vi ser løbende fuldstændig mærkværdige besvarelser og udregninger fra ministerierne, når de skal kommentere oppositions forslag. Der er en helt anden målestok, når de skal beregne regeringens egne forslag. Det er politisk bestillingsarbejde”, sagde Ole Sohn.

Stort set samme citater kunne man finde fra andre ledende politikere i den daværende opposition.

Et system med statssekretærer i Danmark

Overvejelsen var, om man skulle tage skridtet fuldt ud og ikke bare styrke spindoktorsiden, men indføre et egentligt system med statssekretærer og en politisk planlægningsenhed måske med en kabinetsminister i spidsen (Bjarne Corydon blev flere gange nævnt), der som medlem af regeringen skulle styre arbejdet og planlægningen i regeringens koordinationsudvalg, der ville udgøre en slags kerneenhed internt i regeringen samtidig med, det var herfra, man kunne føre tilsyn med og inspirere de forskellige fagministerier til en mere målrettet politisk indsats. En slags politibureau med en kabinetsminister i spidsen, der refererede direkte til statsministeren og K-udvalget. Med andre ord: Det traditionelle embedsværk skulle skubbes i baggrunden til fordel for et arbejde, der fik et mere politisk præg – og dermed bedre mulighed for at fremme samfundsmæssige ændringer, end hvis det foregik i Slotsholmens normale tempo og med konsensusøgende departementschefer som den drivende kraft.

Alt dette kom der intet ud af. For i sidste ende var den kommende statsminister Helle Thornings overvejelser, at en ny regering ville have langt mere brug for støtte fra embedsmændene – end modstand. Det ville for en ny regering være en særdeles uheldig start, hvis man lagde ud med en konfrontation med de faste embedsmænd, der trods alt både har fagligheden, den politiske tæft og erfaringen i modsætning til et nyt hold med uprøvede kræfter.

Sådan blev det i den runde. Embedsværket sejrede over alle – alt blev som det altid har

→ SIDE 14

» ... i sidste ende var den kommende statsminister Helle Thornings overvejelser, at en ny regering ville have langt mere brug for støtte fra embedsmændene - end modstand ...

været. Næsten. For sagen er ikke slut, hvilket jeg vender tilbage til.

Spindoktorerne i SRSF-regeringen

Det hold af spindoktorer, der rykkede ind i ministerierne sammen med spritnye ministre, havde en meget forskellig baggrund. Generelt må man sige, det er et særdeles kompetent hold med mange stærke kræfter og folk, der både politisk-, medie- og kommunikationsmæssigt er dygtige. Kvalitetsmæssigt er den nye regerings hold fuldt på højde – mindst – med tidligere regeringers. På nøgleposter kører man endda endnu stærkere, bl.a. fordi flere spindoktorer ikke bare har en klassisk journalistisk baggrund og er gode til at håndtere den daglige mediekontakt, men tillige har en faglig baggrund, der gør dem i stand til at tænke længere – udvikle mediestrategier, politikformulering og forhandlingsmønstre.

Flere spindoktorer i den nye regering var kendte ansigter, der havde arbejdet sammen med deres ministre i adskillige år. Det gjaldt bl.a. tre nøglefolk som Noa Redington, der fulgte med Helle Thorning fra Christiansborg til Statsministeriet, Henrik Kjerrumgaard, der gik sammen med økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager efter i flere år at have været hendes nøglemedarbejder, og på samme måde Thomas Sæhl Sørensen, der skiftede rollen som Villy Søvnalds nærmeste rådgiver på Christiansborg ud med et tilsvarende job i Udenrigsministeriet.

Der var også overraskelser udefra bl.a. i Justitsministeriet, hvor den erfarne kommunikations- og PA-direktør Peter Goll blev ansat af justitsminister Morten Bødskov. Goll har tidligere været rådgiver for SF's formænd. Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen ansatte cand.scient.pol. Martin Rossen, der havde en solid baggrund og stærke netværk som kommunikationschef i Microsoft og tidligere chef for den politiske afdeling i TDC. Plus en fortid i DSU og parti.

Kirke- og ligestillingsminister Manu Saren ansatte derimod Ekstra Bladets politiske redaktør Niels Ditlev, der partipolitisk er fritænker. Thor Möger Pedersen ansatte Martin Justesen, der kom direkte fra stillingen som kommunikationschef i LO; Nikolaj Wammen hentede Thomas Juul-Dam, tidligere analysechef i PrimeTime Kommunikation, og Carsten Hansen tog den tidligere politiske rådgiver fra S-gruppen Jakob Eldrup med i By- Landdistrikt og boligministeriet. I maj 2012 rykkede Thomas Juul-Dam til Statsministeriet, hvor han blev Helle Thorning-Schmidts anden særlige rådgiver.

Især S og SF trak mange folk fra deres partiapparat i Folketinget med over i regeringen, mens R-ministrene brugte ganske lang tid på at sammensætte et spindoktorhold af folk udefra bortset fra Kjerrumgaard.

De personlige rådgivere er uddannelsesmæssigt og som typer meget forskellige. Det samme er deres funktioner i ministerierne. Det kendetegnende er, at hver minister har valgt sin egen model. Og at ministrene prioriterer forskelligt – nogle har brug for meget medierådgivning, andre har mere behov for strategisk bistand eller gode idéer. Og flere har brug for hjælp til det hele.

Forskellige modeller til forskellige ministerier

Det kendetegnende er, at i de ministerier, hvor der er ansat to rådgivere, har den ene en udadvendt funktion i forhold til medierne, mens den anden varetager de tætte relationer til ministeren omkring blandt andet taktisk og strategisk rådgivning og politikudvikling samt kontakten til de andre ministre og partierne.

Én af de centrale spindoktorer bruger således 60 procent af sin tid på politikudvikling, herunder også deltagelse i forhandlinger sammen med ministeren, møder og konferencer. 20 procent anvendes på kommunikative opgaver i den mere komplicerede og tunge ende, mens ministeriets pressechef tager sig af det løbende. 20 procent af tiden bruges på at passe omverdenen – møder med medierepræsentanter, organisationsfolk, partimennesker, sagkyndige og andre. I andre ministerier varetager tilsvarende spindoktorer, der arbejder for ministre, der sidder i regeringens K- og Ø-udvalg, opgaven med en større procentvis fordeling til medie- og kommunikationsopgaver.

Denne fordeling af arbejdet har også betydet, at ministersekretariatene typisk er gået ind i en ny rolle, hvor det handler om kontak-

ten mellem minister og ministerium plus tilrettelæggelsen af en ministerkalender, der i langt de fleste ministerier er blevet langt mere pressede og komplicerede end tidligere blandt andet på grund af EU, øvrigt internationalt samarbejde plus pres fra medier og organisationer.

Ifølge regelsættet for spindoktorerne må de ikke have instruktionsbeføjelser i forhold til det faste embedsværk – og den regel respekteres stort set – og alligevel ikke helt. Spindoktorerne udsteder ikke ordrer til den øvrige del af ministeriet. Men da de særlige rådgivere typisk vil være de i ministeriet, der tilbringer mest tid sammen med ministeren og er bedst til at tolke ministerens tanker, ønsker og behov på den rigtige måde, er der jo ingen der tager fejl. Eller som én formulerer det: ”Embedsværket ved jo udmærket, at vi taler på ministerens vegne. Og den slags plejer at gøre et vist indtryk”.

Udviklingen i medie billedet

Ikke mindst udviklingen i medie billedet har været med til at sætte en ydre ramme om ministrenes arbejde, som er fuldstændig forskellig fra situationen for 20 år siden. Der er i dag et utal af tv- og radiostationer, aviser, magasiner plus alle de nye medier på nettet og ind i mellem en udenlandsk presse, der også vil have adgang til danske ministre. Aldrig har mediepresset på regeringsmedlemmerne været større end i disse år. Og en typisk dag uden de helt store sager kan sagtens føre til 10 til 20 medie henvendelser, hvor journalisterne ønsker en direkte kontakt med ministeren. Hvis man regner med, at hver af disse samtaler og interviews tager 10-20 minutter, viser det umuligheden i et sådant projekt. Alene af tidsmæssige grunde er man derfor nødt til at uddelegere meget af opgaven til spindoktorerne samt ministeriets faste folk i presse- og informationsafdelinger.

Koordination af udmeldinger og signaler

Behovet for at koordinere internt blandt spindoktorerne er også betydeligt, hvis regeringen ikke skal udsende forskellige udmeldinger og signaler. De spindoktorer, der arbejder for K-udvalgets ministre, mødes fast, hvor man koordinerer især omkring partilederne. Ø-udvalgets spindoktorer er lige startet på en tættere koordinering – blandt andet i forbindelse med regeringens 2020-plan.

Især på et område er der sket en vigtig udvikling fra den tidligere VK-regering til den nuværende SRSF-regering: De særlige rådgivere deltager i langt større omfang i forbindelse

med ministrenes møder og forhandlinger. Ikke for at tage ordet eller deltage i forhandlingen, men for efterfølgende at kunne evaluere og planlægge sammen med ministeren.

Men det er ikke kun på regeringssiden, at den udvikling har taget fart. Det gælder også for partiledere og centrale medlemmer af Folketinget, der i dag medbringer spindoktorer til forhandlinger og møder i langt større omfang end tidligere. Spindoktorerne har simpelthen erobret land i forhold til tidligere. Også partipolitisk koordineres der – for eksempel mødes de socialdemokratiske rådgivere hver mandag, hvor man gennemgår ugens historier, praktiske tiltag, hvornår kommer hvad, så man ikke går i vejen for hinanden. Og det typiske er også, at statsministerens spindoktor, Noa Redington, giver en politisk orientering om generallinjen, temaer, statsministeren gerne vil have fokus på, regeringens resultater og lignende. Der er dog ikke tale om nogen strategisk, men mere en taktisk operationel planlægning.

Også på andre områder tænkes der i nye og mere langsigtede baner. Det handler ikke bare om at få en god historie med i morgendagens avis. Men om hvordan mediefladen kan grundes. Hvordan skal den overordnede fortælling om en minister og vedkommendes politiske hovedsager formidles. Hvem ønsker ministeren som sine modstandere, og hvem vil han/hun alliere sig med? Hvordan placerer man sig på det lange sigt, hvordan vil regeringen fremstå på et bestemt område?

Spindoktorerne finder politiske idéer og tiltag, som ministeren kan bruge. Derefter skal tingene afprøves – og hvis det er ministeren selv, der gør det, rummer det risikoen for, at en prøveballon eksempelvis bliver skudt ned. Det kan være uheldigt, hvis det er et kabinetsmedlem, der får den i hovedet, hvor de særlige rådgivere har større frihedsgrader – de kan prøve tanker af på ministerens vegne og derefter indsamle reaktionerne for at se, om sagen kan bære til et egentligt politisk initiativ. Det typiske er, at de særlige rådgivere i dag er tættere på politik, forhandlinger og regeringens helt centrale overvejelser og afgørelser end tidligere. De deltager i rigtig mange af de helt afgørende møder. Og selv ved møder mellem deres egen og udenlandske ministre både i Danmark og i udlandet sidder spindoktorerne med ved bordet.

Embedsværkets politiske rådgivning

Hvordan påvirker dette så forholdet til departementscheferne og de faste folk i mini-

→ SIDE 16

» Hvad hjælper det, at man har forstand på jura, hvis det politiske instinkt er uanvendeligt?

sterierne? Generelt må man sige, at embedsværket og spindoktorerne har fundet en samarbejdsform, så tingene kører. De to systemer lever med hinanden, men de er ikke integrerede. Men det grundlæggende, følsomme problem er indtil nu uløst: Nemlig det forhold, at centraladministrationens topembedsmænd af politikerne opleves som alt for reaktive, forsigtige, uinspirerende og traditionelt tænkende. At det system vi kender i dag – og har kendt i generationer – ikke opleves som tidssvarende i forhold til de udfordringer nutidens ministre og toppolitikere står med.

Embedsmændene vil helst have brede politiske flertal i alle væsentlige sager – det gør livet lettere (også for dem selv) – og de har ikke mange ideer til deres ministre, hvis det ikke kan lade sig gøre. Den politiske rådgivning er simpelthen i mange ministerier ikke avanceret og professionel nok. Hvad hjælper det, at man har forstand på jura, hvis det politiske instinkt er uanvendeligt?

Embedsværket er bedre til at fremføre betæneligheder, problemer, skabe forsinkelser, arbejde alt for langsomt end at komme med nye ideer, finde nye veje, afprøve nye metoder og tænke nye tanker.

Embedsværket vil helst bare fungere som den udøvende magt, forberede lovgivning, ordne sager, besvare henvendelser. De betragter politikudvikling og mediehåndtering med skepsis – som besværlige og problemfyldte områder, man helst skal holde sig fra. Det kan koste medieomtale og i sidste ende karrieren. Aldrig har så mange embedsmænd været på forsiden af aviserne som i disse år.

Sådan er det naturligvis ikke alle steder – også på det punkt er tingene meget varierede i ministerierne – men generelt er begejstringen for topembedsværket stærkt behersket – både på det blå og det røde hold. Slotsholmens elite har ikke samme stjernestatus som for 20 år siden. Tiden er simpelthen en anden end dengang, hvor det hele bare handlede om at ordne sager. I dag vurderes ministre på deres evne til at tænke nyt, arbejde hurtigt og være synlige. At skabe resultater og kunne markedsføre dem. Embedsværket

trækker hyppigt den anden vej – og det skaber konflikten.

Der arbejdes efter et forsigtighedsprincip, som blokerer for nytænkning og udvikling.

Spørgsmålet er, om det i de kommende år bliver meget anderledes – om embedsværket formår at omdefinere deres funktioner i forhold til ministrene uden at komme i konflikt med andre principper og regler. Om deres uddannelsesmæssige baggrund simpelthen er god nok og især tidssvarende i forhold til de krav, der i dag udstikkes fra ministerkontorerne. Der vil altid være behov for dygtige jurister, økonomer og andre fagligt kompetente. Men dem kan man altid finde. Det er sværere med det politiske, taktiske og mediemæssige – oveni al fagligheden.

En ting er i hvert fald sikkert – som det kører i dag får det ikke lov at fortsætte de næste 20 år. Hvis man vil have en smagsprøve, kan man bare læse den nye miljøminister Ida Aukens særdeles åbenhjertige vurderinger på SFs landsmøde:

»Vi har arvet et embedsapparat, der i ti år blev kørt af de borgerlige. Vi kommer ind med friske øjne og siger: 'Hvorfor skal tingene køre på den måde?' Vi tør godt gå ind og sætte os i regeringsstolene og sige: 'Jeg er da ligeglad med, at du er departementschef. Det er mig, der er minister. Gå væk',« sagde Ida Auken, idet hun dog tilføjede, at embedsapparatet er en stor hjælp i det daglige arbejde.

Ida Aukens vurdering ligger helt på linje med andre nye ministre og toppolitikeres. Også ministre fra den tidligere regering kan fortælle om de kampe, de måtte tage med deres embedsmænd – og hvor tungt tingene kørte. Min vurdering er, at uanset om vi de kommende år har blå eller rød regering vil systemet blive ændret, og politikerne vil beslutte indførelsen af et system med statssekretærer eller viceministre, som i lighed med stort set alle andre EU-lande og alle de nordiske lande får en politisk ledelsesfunktion i ministerierne. Departementschefvældets dage er ved at være talte.

Det nuværende system har levet sig selv ud – og spørgsmålet er ikke, om vi får en ny administrativ opdeling. Spørgsmålet er alene, hvilken statsminister og regering, der har modet til at træffe beslutningen.

Spindoktorerne var det første skridt.

Statssekretærerne bliver det næste. ■