

VK-æraens departementschefer – troldmændene fra Oz

Peter Heyn Nielsen

BSc i statskundskab, kandidatstuderende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, samt underviser i dansk politik på Grundtvigs Højskole

37 personer nåede at være departementschefer i perioden fra 2001 til 2011 under henholdsvis statsminister Anders Fogh Rasmussen og statsminister Lars Løkke Rasmussen. Nogle var i perioden departementschefer i flere forskellige ministerier, således at man fandt 48 forskellige departementschefsstillinger. Departementscheferne indtager antageligt en anden og mere magtfuld rolle i det danske politiske system end tidligere. Artiklen fokuserer derfor på departementscheferne under VK-regeringerne og giver en karakteristik af dem og deres embede i et historisk perspektiv. Data viser, at departementscheferne i perioden i højere grad end tidligere er generalister frem for specialister uden særlig tilknytning til et bestemt ressortområde.

Der ses i den offentlige debat et til tider meget forvrænget billede af, hvilken magt der besiddes af de såkaldte spindoktorer, ministrenes 'særlige rådgivere'. Billedet blev ikke mindre forvrænget af fremstillingen i DR's dramaserie Borgen. Omvendt lever topembedsmænd og ikke mindst departementschefer¹ en tilværelse afskåret fra offentligheden, selvom de indtager en langt mere magtfuld position i dansk politik end de særlige rådgivere. Michael Kristiansen, der selv tidligere var særlig rådgiver for statsminister Anders Fogh Rasmussen, rettede i den forbindelse en meget præcis kritik:

„Hvis folk tror, at departementschefen er en, der bliver sparket til af den særlige rådgiver, så fortæller det, at medierne fuldstændig har glemt at gå efter dem, der har den reelle magt i det her land, embedsmændene, som i det skjulte fylder meget mere end før.

Departementschefer elsker spindoktorer, som udgør en fantastisk afledningsfunktion“ (Bjørnkjær 2013).

Michael Kristiansen har ret i, at de lever i det skjulte. Dernæst er der flere udsagn om, at deres rolle er i forandring og at de fylder mere end før, som han beskriver det. Tilsvarende sagde Peter Loft, den navnkundige departementschef i Skatteministeriet fra 1993 til 2012, i 2010 følgende om udviklingen af embedets karakter: „Det er ikke nok at lave egentlig teknisk godt arbejde, det skal også være politisk rigtigt, og det skal være pakket ind på den rigtige måde og tænkt på den rigtige måde. Du kan ikke skille tingene ad længere“ (Brandstrup & Skjoldager 2010).

Her antyder involverede aktører altså, at departementschefembedet skifter karakter. Flere forskere har også påpeget, at departementscheferne er mere magtfulde end tidligere. Systemet, som departementscheferne agerer i, er ikke desto mindre uændret. Det danske system bygger grundlæggende på, at departementschefer og alle andre embedsmænd end de særlige rådgivere er fagligt rekrutterede og agerer upolitisk.

Eftersyn af departementschefposten

Denne artikel beskæftiger sig med departementscheferne under VK-perioden i et historisk perspektiv. Ministre betjenes i det daglige i høj grad af departementscheferne og de særlige rådgivere. Hvad angår denne ministerbetjening, vakte det stor debat, da VK-regeringen kom til, at ministrene måtte ansætte særlige rådgivere. Da VK-regeringen ti år senere gik af, vedtog Folketinget sågar at foretage et serviceeftersyn af ordningen med de særlige rådgivere. Derimod er departementschefernes rolle i ministerbetjeningen relativ anonym i den offentlige debat. Det underbygger Michael Kristiansens pointe som beskrevet i indledningen, nemlig at der er et stort fokus på de særlige rådgivere frem for departementschefer. For

at imødekomme denne disproportionalitet retter artiklen særligt fokus på de regerende departementschefer mellem de to nævnte tidsmæssige pejlemærker, altså departementscheferne under VK-regeringerne i årene 2001-2011. Når de særlige rådgivere og hermed ministerbetjeningen til stadighed debatteres, hvordan står det så til med departementscheferne?

Artiklen vil primært deskriptivt give en karakteristik af, hvem departementscheferne i VK-perioden var sammenlignet med tidligere i dansk historie. Det sker primært ved kvantificering af forskellige biografiske data. Artiklen vil sekundært blive suppleret af forskellige kvalitative udsagn, der supplerer de kvantitative data med beskrivelser, der giver antydninger af embedets karakter fra relevante aktører. Artiklens data tjener både til at skabe offentlighed omkring og overblik over denne anonyme gruppe af topembedsmænd, eventuelt til brug for mere kritisk forskning af emnet. Artiklens data kan også supplere anden politologisk forskning eller forskning af den danske centraladministration med et administrativt og/eller historisk fokus.

Artiklens forskningsmæssige udgangspunkt

Data i denne artikel er for VK-regeringernes departementschefer vedkommende indsamlet fra diverse ministeriers hjemmesider og pressemeddelelser.² Det gælder biografiske data for 37 forskellige personer. Nogle var departementschefer i flere ministerier i løbet af perioden, således at der i perioden er 48 forskellige departementscheftillinger i centraladministrationen.³ Tre af disse personer var kvinder – blandt de 48 forskellige stillinger var der også kun tre kvinder (6,3 pct.).

For at foretage historiske sammenligninger med VK-perioden har jeg ikke undersøgt hele regeringsperioder på lignende vis. Jeg har i stedet lavet nedslag på angivne tidspunkter. Her er data fundet i Kraks Blå Bøger. Der redegøres for data i relation til de konkrete figurer.

Departementschefer som selvstændig gruppe fylder ikke meget i den danske forskning, men der findes dog undersøgelser, der har fokuseret på topembedsmænd i en lidt bredere forstand end kun departementschefer. At departementscheferne ikke i sig selv har været genstand for så mange undersøgelser, er måske også, fordi at, de først i de senere år har fået en så fremtrædende placering. Af undersøgelser af den højeste embedsstand bør her nævnes Nexø Jensen & Lind Olsen (2000) og Christensen (1980), der giver en karakteristik af topembedsmænd på parametre lig dem i denne artikel.⁴ Disses resultater flugter nogenlunde med denne artikels resultater. For en dybdegående beskrivelse af vilkårene for samspillet mellem ministrene og departementscheferne tidligt i perioden kan Poulsen & Sørensen (2005, 131ff.) fremhæves.

Der er i forskningen enighed om, at danske ministre er blevet overbebyrdede, og at det stiller større krav til ministerbetjeningen (Poulsen & Sørensen 2005, 136; Knudsen 2007, 217ff; Christensen 2012b, 20).⁵ Den forhenværende konservative minister og sidenhen politiske kommentator Hans Engell er citeret for at sige, „at departementscheferne i virkeligheden påtager sig rollen som statssekretærer eller juniorministre. Og [...] at man derfor lige så godt kunne indføre nogle rigtige statssekretærer eller juniorministre“ (Kassebeer & Tjernansen 2001). I forskningen er en sådan omformning af det danske system bakket op af professor Tim Knudsen, der mener, det ville kunne styrke de overbelastede ministres interesser over for embedsværket (2007, 217ff). Omvendt er en sådan omdannelse blevet anfægtet af professor Jørgen Grønegård Christensen, der mener, at det ikke vil hjælpe på problemet, men bare give flere politikere, der skal trække på samme magtfulde departementschef (2012b, 20).

Et embedsmandsideal i forandring

Hvad forventes så af en departementschef? Udviklingen af embedsmandsidealer og embedsmandsroller i Danmark er beskrevet flere steder, som det fremgår nedenfor. Disse karakteristika og den udvikling, der bliver beskrevet, er, hvad jeg i denne artikel analyserer ud fra min inddragede empiri.

Som nævnt har Danmark et politisk neutralt embedsværk. I år 2000 karakteriserede dr.jur. Jens Peter Christensen den klassiske danske embedsmand som én, der „forstod at vogte over klassiske dyder som juridisk korrekthed, faglighed og grundighed“ (Christensen 2000, 35-36). Den nye type embedsmand tænker til gengæld „mere i politisk indlevelse og gefühl end i juridisk korrekthed“ (Christensen 2000, 36). Det var altså inden denne artikels primære undersøgelsesområde, men allerede her skitseres en udvikling mod noget nyt og andet.

Samme Christensen har ledet arbejdet af de betænkninger om særlige rådgivere og ministerbetjening af 2004 og 2013. I sidstnævnte betænkning finder man en række beskrivelser af, at departementschefen skal agere politisk-taktisk. Eksempelvis er to følgende konklusioner interessante for denne artikel: „Hvor ganske mange ministre i både 1997 og 2003 var temmelig forbeholdne i deres vurdering af embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning, er situationen en anden i 2012. Ministrene udtrykker nu altovervejende tilfredshed med embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning.“ (Finansministeriet 2013, 23). Her bekræftes altså, at embedet er i udvikling, og at departementscheferne ikke er apolitiske i deres rådgivning. De bevæger sig i svært grænseområde mellem politik og forvaltning, og de er samlet set ifølge ministrene blevet bedre til at agere i dette rum end tidligere.

En ting er ideal, noget andet er virkelighed – hvad er en departementschef ansat til? Der er ingen generel jobbeskrivelse for en departementschef, denne er blot chef for et departement i et ministerium. Ser man på jobannoncerne til departementschefstillinger i dag, er der ingen tvivl om, at der efterspørges en person, der har flair for og erfaring med det politisk-taktiske. Miljøministeriet skulle ultimo 2012 finde en ny departementschef, hvor der i jobopslaget (jf. Politiken 2012) primært lægges vægt på fem kriterier hos kandidaten; Det forventes, at denne har „forståelse for politiske processer“, kan „skabe resultater“ i den offentlige sektor og internationalt samt „udvikle en effektiv, innovativ og driftssikker organisation“. Blandt fire sekundære punkter indgår kendskab til Miljøministeriets ressortområde kun som det ene, og særlig juridisk kompetence efterspørges ikke.

At dette eksempel er udtryk for en generel tendens, der har udviklet sig over en årrække, er påvist i forskningen før (Rutgers og Jørgensen 2011, 7). At jobannoncer for departementschefer ser ud som ovenfor beskrevet, er et fænomen, der er kommet til de sidste 10 til 20 års tid (Rutgers & Jørgensen 2011, 7). Det illustrerer nye krav, der stilles til departementschefer. Førhen ville man typisk have søgt en kandidat, der var skolet i ét ministerium over en lang årrække og kun langsomt havde arbejdet sig op i hierarkiet. På den måde var en departementschef garant for en uvurderlig indsigt i et givet ministeriums ressortområde og vidste, hvordan sagerne traditionelt blev behandlet.

For at nævne et konkret eksempel på denne nyere forståelse af begrebet *faglighed* udtalte Karsten Dybvad, efter at han var blevet departementschef i Statsministeriet, at „som departementschef kan du ikke være den ultimativt faglige ekspert på ret mange felter“ (Larsen 2006). Dybvad refererede her til, at han havde svært ved at håndtere Muhammedkrisen, da han var fremmed for håndtering af diplomatiske problemstillinger a la dem, der opstår i Statsministeriet. Han var blevet hentet til Statsministeriet fra Finansministeriet pga. sin økonomiske og ledelsesmæssige erfaring og var helt ukendt med en situation som denne, selvom netop diplomatisk finesse umiddelbart kunne synes at være en ressortspecifik faglighed, som en departementschef i Statsministeriet burde besidde.

For at opsummere kan der af ovenstående udledes nogle grundtræk for et mere klassisk embedsmandsideal, som udviklingen går væk fra, og som artiklen her analyserer VK-periodens departementschefer ud fra. Departementschefer i den klassiske forstand

- havde juridisk erfaring
- havde særlig erfaring med det faglige stof på et bestemt ressortområde efter at have beskæftiget sig med dette en årrække samt

- udøvede primært saglig rådgivning i modsætning til politisk-taktisk rådgivning.

Problematikker og kilder vedrørende departementschefernes virke

Hvorfor overhovedet studere departementschefer? „Arbejdsdelingen og samspillet mellem ministre og embedsmænd er et uopslideligt emne“, som Jørgen Grønnegård Christensen har formuleret det (Christensen 2005, 30). Han skriver samme sted, at det er et emne, det er svært at forske i. Om embedsmænd politiserer, vedrører begivenheder, der foregår i fortrolighed ofte på tomandshånd og optræder i forsvindende lille grad i erindringslitteraturen fra de involverede aktører (Christensen 2005, 33-34). Den lukkethed fortrænger embedsmænd og departementscheferes magtudøvelse fra forskningen og offentligheden, men det gør den ikke irrelevant her for.

Departementschefer kan være et interessant studieobjekt af flere grunde, ud over, som jeg har nævnt, at de indtager en magtfuld position. Deres balancegang mellem forvaltning og det politiske afføder en række dilemmaer. For det første er det problematisk, hvis embedsapparatet politiseres i sådan en grad, at politisk styring fortrænger saglige afgørelser og i yderste konsekvens underminerer retssikkerheden. Det kan her være problematisk, hvis en departementschef eksempelvis sætter de politiske hensyn over de faglige og juridiske.

For det andet har vi set eksempler på, at en departementschef kan være svært at afsætte.⁶ Det kan være problematisk, at en departementschef som en central politisk rådgiver for ministrene er svært at afsætte, hvis eksempelvis den personlige kemi mellem departementschefen og en ny minister ikke er god. Det er ministerens og ikke departementschefens interesser, der giver systemet den demokratiske legitimitet.

For det tredje kan departementschefen arbejde under nogle til tider komplicerede loyalitetsforhold, da denne ikke er udpeget personligt af tilhørende minister. Regeringsledelsen besidder nemlig i form af regeringens ansættelsesudvalg, der er ledet af statsministeren, retten til at hyre og fyre centrale embedsmænd. En departementschef kan derfor være afhængig af goodwill fra regeringsledelsens side, og det kan placere denne i et svært dilemma om, hvilken retning han/hun skal rette sin loyalitet hen: over for sin minister eller over for regeringsledelsen? (Knudsen 2011, 209). Dette kan selvsagt være yderligere kompliceret, hvis der er divergerende meninger internt i en regering, eksempelvis på tværs af regeringspartier – alle danske regeringer har trods alt siden 1982 været koalitionsregeringer. I Udenrigsministeriet kan departementschefen⁷ – førhen kaldet Udenrigsministeriets direktør – have det problem at skulle servicere flere mini-

Tabel 1. Departementschefernes uddannelsesmæssige baggrund.

	Juridisk	Samfundsvidenskabelig	Økonomisk	Andet
1960	73,3	0	23,3	3,3
1970	59,3	0	33,3	7,4
1980	59,3	0	33,3	7,4
1990	56	0	33	11
VK tiltræder*	50	5,6	38,8	5,6
VK fratræder*	36,8	36,8	26,3	0
VK samlet**	43,2	24,3	29,7	2,7

Procentvise fordelinger på de nævnte tidspunkter. Økonomiske kandidater dækker over *cand.polit.* og *cand.oecon.* Andet-gruppen indbefatter alle, der ikke tydeligt falder i én af de andre grupper. For 1990 gælder det, at Inge Thygesen (*aktuar*) og Peter Langager (*merkonom*) er placeret i denne gruppe.

*VK-regeringen sidder fra 27. november 2001 til 16. september 2011. Det er disse to datoer, der er brugt i denne tabel for hhv. til- og fratrædelsen.

** Her ses på de 37 personer, der i perioden var departementschefer.

stre fra forskellige partier, da dette ministeriums ressort til tider har været opdelt med eksempelvis ministre for udviklingsbistand og europaministre. Anita Bay Bunde-gaard mente eksempelvis ikke, at Udenrigsministeriets direktør hjalp hende, da hun var udviklingsminister (Klarskov 2002).

For det fjerde kan det også være problematisk, hvis der er tilfælde, hvor departementschefer overtager den politiske ledelse fra ministeren, men – i kraft af at de formelt ikke er ministre – ikke skal stå til ansvar over for hverken Folketing eller presse. Og at departementscheferne i denne periode til tider overtager magten i ministerierne, findes der udsagn om, dog oftest fra anonyme kilder. Om det er mere eller mindre end tidligere, søger denne artikel ikke at vurdere, men det bekræfter problematikken.

Her bør nævnes nogle eksempler på den sidstnævnte problematik. En anonym departementschef fra perioden erkender, at departementscheferne til tider må træde langt ind det politiske arbejde. Han prøver dog at forsvare sin stand ved at sige, „jeg tror ikke, at ret mange embedsmænd ønsker at tage magten fra deres minister, men de kan få ledelsesopgaven stoppet ned i halsen af en svag minister. For nogen skal jo træffe beslutningerne, og hvis ministeren ikke kan eller vil, så må vi andre jo gøre det“ (Hegelund & Mose 2006, 263-264).

Helge Sander, der blev videnskabsminister i 2001, har aldrig lagt skjul på, at han ved tiltrædelsen var fuldstændig uvidende om netop dette ressortområde (se fx Karker 2002). Til gengæld fremgik det sidenhen i en interviewartikel med Helge Sander, at „departementschef Leo Bjørnskov havde masterplanen klar i skuffen“ (Aarsland 2005), hvilket blev den uerfarne ministers redning. Departementschef Michael Dithmer fik over årene øgenavnet Bendt Bendtsens *iltapparat* – et billede, der illustrerer

en betænkelig rollefordeling mellem minister og departementschef (Bendtsen, Aagaard & Nyholm 2013). En anonym embedsmand udtalte, at „Bendt Bendtsen gør intet, uden at hans departementschef Michael Dithmer er med“ (Hegelund & Mose 2006, 15). Lignende ytringer har forekommet om forholdet mellem departementschef i Undervisningsministeriet Henrik Nepper-Christensen og den svage minister Ulla Tørnæs (Hegelund & Mose 2006, 262-266).

Udsagnene vidner om departementschefernes latente magt⁸ i dansk politik og giver samtidig en række bud på, hvilke komplicerede situationer det nuværende system kan medføre ifm. ministerbetjening.

Fra juridisk rådgivning mod økonomisk og politisk styring

Uddannelsesbaggrund er et første punkt, hvor man kan se, at departementschefer som gruppe forandredes i perioden.

I Danmark har juristerne historisk set domineret staben af departementschefer.⁹ Juristerne blev i et vist omfang suppleret af økonomer. I 1959 oprettedes Institut for Statskundskab på Århus Universitet imidlertid, og siden er flere lignende institutter skudt op rundt om i landet. Som det ses i Tabel 1, skulle politologerne herfra siden vise sig at udfordre juristernes og økonomernes placering på de danske departementschefsposter.¹⁰

Da Anders Fogh Rasmussens første regering trådte til i 2001, var Bo Smith fra Beskæftigelsesministeriet den eneste departementschef med statskundskabsbaggrund. Da Lars Løkke Rasmussen ti år senere gik af som statsminister, var antallet steget til syv. De to tal for hhv. VK-regeringernes til- og fratræden er naturligvis kun nedslag på bestemte tidspunkter, og fordelingen kan hurtigt forskydes. Ser man på fordelingen for hele perioden samlet,

fremgår det dog, at juristerne i perioden har fyldt mindre end hidtil. Til yderligere sammenligning kan man se på periodens 48 departementschefstillinger, frem for de 37 personer. På periodens 48 departementschefsposter er kun 39,6 procent jurister.

Mellem år 1970 og 2001 så vi en relativt stabil fordeling mellem jurister og økonomer blandt departementscheferne, hvorefter især juristerne udmanøvreres af statskundskaberne. Ud over disse grupper var der lejlighedsvis nogle få specialisttyper, der ikke entydigt falder i nogle af disse kategorier. Undtagelsesvis kunne man fx have en mand som Leo Larsen (departementschef i Miljøministeriet fra 1999 til 2004), der var cand.scient. i hydrologi og geografi.

Jura er en markant anderledes uddannelse end statskundskab og økonomi. En årsag til forskydningen kunne være, at statskundskabsuddannelsen simpelthen passer bedre til de nye krav, der bliver stillet til topembedsmænd (jf. Jørgensen & Rutgers 2011, 7), samt at især statskundskab med tiden er blevet en meget populær uddannelse for studerende, der gerne vil beskæftiges i politiske miljøer.

Ud over departementschefernes akademiske uddannelse er mange af dem i dag skolet i Finansministeriet. Hele ti af VK-periodens 37 departementschefer (27 pct.) havde ved deres ansættelse tidligere arbejdet i Finansministeriet. Ser man på de 31 ansættelser af departementschefer, der sker i perioden, er det i 11 tilfælde (35,5 pct.) med en person, der er tidligere ansat i Finansministeriet. Før 1990'erne var man i højere grad skolet i samme ministerium og havde en mere ressortspecifik erhvervs erfaring. Blandt departementscheferne i 1980 var der til sammenligning nul departementschefer ud over Finansministeriets, der havde været ansat her før deres udnævnelse. I 1990 så man pludselig, at 26 procent af departementscheferne var tidligere ansatte i Finansministeriet.

I Poulsen & Sørensen (2005, 138ff.) fremhæver departementschefer samstemmende, at netop Finansministeriet og Statsministeriet har større indflydelse på arbejdet i de øvrige ressortministerier end tidligere.

Hvis man dvæler ved selve departementschefposten i Statsministeriet, efterspørges der umiddelbart også her erfaring fra Finansministeriet. Som tidligere nævnt var det ikke tilstrækkeligt for Karsten Dybvad, da han blev konfronteret med de udenrigspolitiske problemstillinger i Statsministeriet. De to gange Statsministeriet skifter departementschef i VK-perioden – i 2005 og 2010 – er det ved at hente Finansministeriets departementschef. Det er de to eneste tilfælde i danmarkshistorien på, at Statsministeriets departementschef rekrutteres direkte herfra.

30 år tidligere var situationen den omvendte. Her havde departementschefen i Statsministeriet ikke dette

finansministerielle mindset, hvilket eksempelvis fremgår af følgende citat:

„Skiftet fra J.O. Krag/Eigil Jørgensen til Anker Jørgensen/Jørgen Gersing i statsministeriet i 1972-73 øgede behovet for møder i valutagruppen. ... Jørgen Gersing, der var jurist af både navn og gavn, følte øjensynlig en vis tryghed ved i dette forum af økonomer at blive manduceret på et politisk følsomt område, hvor han savnede erfaring“ (Ussing 1989).

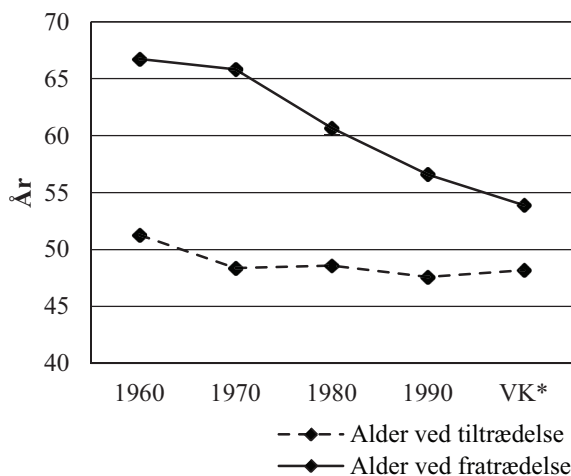
Sådan skildres Jørgen Gersing, departementschef i Statsministeriet 1973-1979, af en mangeårig central embedsmand i Det Økonomiske Sekretariat. En departementschef af Gersings type er helt utænkelig i Statsministeriet i dag. Dertil er Finansministeriets indflydelse på centraladministrationen vokset i mellemtiden.

Færre ministeriekonger

Førhen var jobbet som departementschef i højere grad et, som man loyalt bestred, til man gik på pension. Undertiden hørte man begrebet „ministeriekonger“ blive brugt om departementschefer, der sad i en nærmest uendelig årrække, til de gik på pension. Det at være departementschef er ikke længere synonymt med at sidde i en livstidsstilling, som det fremgår af figur 1, der skitserer udviklingen for departementschefernes alder.

Den alder, departementscheferne gennemsnitligt har, når de fratræder deres stilling, er over årene faldet drastisk. Alderen for nyudnævnte departementschefer er dog ikke markant anderledes i VK-årene end tidligere. Den yngste departementschef, der blev udpeget i perioden, var den dengang 38-årige Christian Schønau, som i 2005 blev Lars Løkke Rasmussens departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Den lavere fratrædelsesalder viser, at departementschefer fortsætter i andre job bagefter. Disse kan svinge fra absolutte topstillinger, som Karsten Dybvad, der blev adm. Direktør i Dansk Industri, til mere retræteagtige stillinger i det offentlige, som Finn Langager Larsen, der i 2004 blev 'Kommitteret i kirkeretlige og kirkepolitiske spørgsmål'. I perioden er det dog omtrent i 5 ud af 6 tilfælde ansvars- og/eller prestigefyldte stillinger, som departementscheferne fortsætter i.¹¹ Mange bliver departementschefer i andre ministerier, jf. nedenstående, og derudover kan nævnes stillinger som hofchef, chef ved Det Kongelige Teater, dansk ambassadør i USA, Nationalbankdirektør, direktør i KL samt to ledende stillinger i større aktieselskaber.

Figur 1. Departementschefernes alder.

Gennemsnit af alle departementschefernes alder ved hhv. deres tiltrædelse og fratrædelse. Gennemsnittet er målt pr. departementschefstillinger i ministerierne, således at Christian Kettel Thomsen eksempelvis indgår to gange under alder ved tiltrædelsen, da han både bliver ny departementschef i Finansministeriet i 2005 og ny departementschef i Statsministeriet i 2010. For årene 1960-1990 er der set på, hvem der var departementschefer på dette tidspunkt og hhv. hvilken alder de i sin tid havde, da de tiltrådte, og hvilken alder de havde, da de sidenhen fratrådte.

* For VK-regeringens departementschefer er tallene gennemsnit af de departementschefer, der er hhv. til- og fratrædt inden for perioden.

Tabel 2. Early Leavers blandt departementscheferne.

	Procent
1950	29
1970	33
1990	85
VK*	90

Antallet af departementschefer, der forlader deres post, før de er fyldt 65, eller som ikke døde på posten. Tallene fra 1950-1990 er stikprøver som i figur 1 og indhentet fra Christensen (2012, 136).

*I perioden fratrådte 29 departementschefer deres stilling. Her er departementscheferne målt pr. stillinger i ministerierne som i Figur 1, således at Karsten Dybvad eksempelvis indgår to gange, da han både fratræder Finansministeriet i 2005 og Statsministeriet i 2010.

Denne udvikling ses også, hvis man undersøger begrebet 'early leavers', som Jørgen Grønnegård Christensen benytter om embedsmænd, der forlader stillingen før en alder af 65 år, eller som ikke døde på posten (Christensen 2012, 136). Her illustreres samme udvikling som alderen for fratrædelsen i Figur 1. Tabel 2 viser, at er sket en svag stigning af early leavers fra 1990, men en decideret eksplosion sammenlignet med 1970.

Der var i VK-æraen 29 tilfælde, hvor en departementschef fratrådte. Heriblandt var der heldigvis ingen

dødsfald. Til gengæld var departementscheferne kun i tre tilfælde fyldt 65 år, hvilket er et markant lavere tal end tidligere. Af de tre der havde nået alderen af 65, gik kun to på pension.

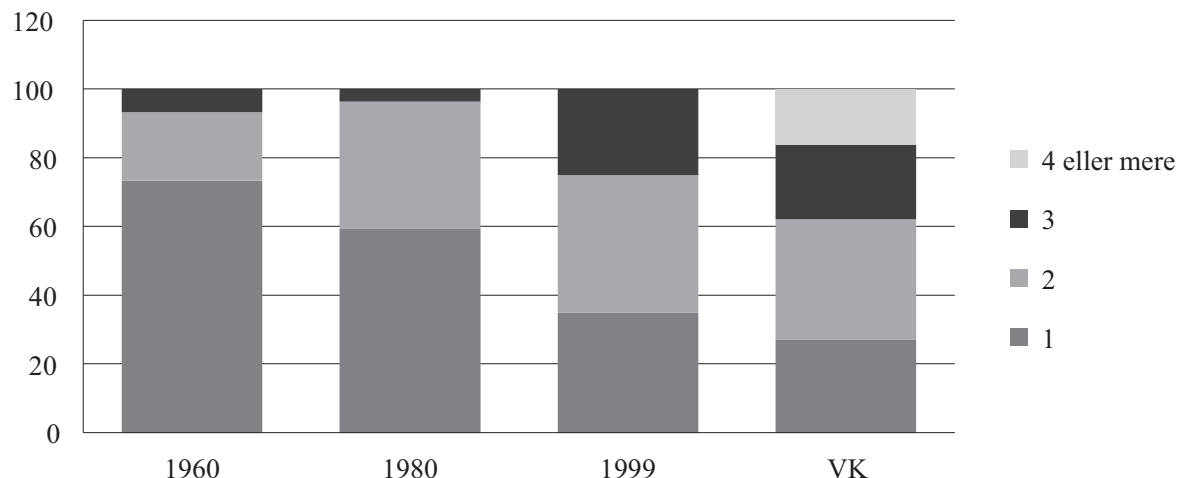
At departementscheferne i nævnte omfang søger væk fra ministerierne, viser, at deres tilhørs- og loyalitetsforhold til et givent ministerium er et andet end tidligere, hvor de fortsatte i samme ministerium karrieren ud. Kristian Wendelboe forlod eksempelvis centraladministrationen i 2011, efter at han havde været departementschef i to forskellige ministerier på små fire år. Deriblandt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, om hvilket han mente, at så længe det var adskilt fra Indenrigsministeriet, var det ikke andet end „et lidt underligt flagrende holdningsministerium. Man kan primært forsøge at præge holdninger og at sætte dagsordner“ (Toft & Frandsen 2011). At det ikke er tilstrækkelig motivation for at være departementschef, det er også et eksempel på manglende tilhørsforhold til ressortområdet. Wendelboe fik i stedet et direktørjob i KL. Denne forfatter har ikke kunnet finde et eksempel fra 1980'erne eller tidligere, der tåler en sammenligning med Wendelboes historie.

Vandring mellem ministerierne – udskiftning af departementschefer

Det kan være mere og mindre frivilligt, om departementscheferne forlader posten. Departementschefer kan vise sig at have dårlig kemi med nye ministre efter et valg eller en ministerrokade, hvorfor de enten bliver decideret fyret eller selv vælger at gå (Christensen 2012b, 18). Da Connie Hedegaard overtog Miljøministeriet efter Hans Christian Schmidt, stod den afgående ministers håndplukkede departementschef for skud (Nielsen 2005). Hedegaard havde andre ambitioner med Miljøministeriet og departementschef Lars Hindkjær levede ikke op til hendes forventninger (Hegelund & Mose 2011, 226). Et andet eksempel sås i Statsministeriet, hvor de to meget forskellige personligheder i form af hhv. departementschef Karsten Dybvad og statsminister Lars Løkke Rasmussen mildt sagt ikke kunne finde hinanden, hvorfor Dybvad selv søgte nye græsgange.

Da Bertel Haarder flyttede fra Integrationsministeriet til Undervisningsministeriet, besluttede han sig bemærkelsesværdigt nok for, at han skulle have departementschefen med. En sådan manøvre vil formentlig kun en stærk minister have held med. Tilbage står altså en ledig stilling som departementschef, ligesom der til sidst selvsagt også kræves en ny departementschef ved oprettelsen af nye ministerier, som det i VK-perioden eksempelvis sås med Familie- og Forbrugerministeriet og Velfærdsministeriet.

Således kan der blive udløst en rocade blandt departementscheferne af forskellige årsager. Og der er tit tale

Figur 2. Antal ministerier departementscheferne har været ansat i.

Her ses på, hvor mange ministerier departementscheferne har været ansat i inkl. det, som de er departementschefer i på det givende tidspunkt. For VK-perioden ses på de 37 personer, der nåede at være departementschefer i løbet af perioden. For personer der var departementschefer i flere ministerier, er der set på deres sidste ansættelse i perioden. For de øvrige år er der set på stikprøver som i figur 1.

om rokader, for departementschefsposter besættes i perioden ofte af departementschefer fra andre ministerier. Der ansættes i VK-æraen 31 departementschefer, og i 14 af disse tilfælde (45 pct.) sker det med en person, der er departementschef i et andet ministerium. Det er et billede på, at det at være departementschef er en kvalitet i sig selv tværs af ministerierne, der står over kendskab til bestemte sagsområder under et givet ministerium. Hvis man havde efterspurgt særlig indsigt i ressortområdet, havde det været mere oplagt at rekruttere blandt kontor- og afdelingschefer inden for det pågældende ministerium end blandt andre ministeriers departementschefer.

I det hele taget er det stadigt mere udbredt, at departementschefer når at være ansat i mange forskellige ministerier. Ser man på, hvor mange forskellige ministerier periodens departementschefer i løbet af deres embedsmandskarrierer har været ansat i, ses også et billede af, at departementschefer i perioden er blevet generalister uden den særlige faglige ekspertise, som Dybvad udtrykte det.

Op imod 38 procent har været ansat i tre eller flere ministerier i løbet af deres karrierer, hvilket er et meget markant brud ift. tidligere, jf. figur 2. For stikprøven af 1999 havde 75 procent af departementscheferne kun været ansat i højst to ministerier i løbet af deres karrierer. Et eksempel på udviklingen er Sophus Garfiel, der i juni 2010 for første gang kunne kalde sig departementschef. Han kom fra en stilling i Statsministeriet, men blev nu chef for Undervisningsministeriet, hvor han ellers aldrig havde været ansat. Undervisningsministeriet blev hans ministerium nummer seks i hans blot 16 år lange kar-

riere. Det er altså rotation mellem ministerierne på et hidtil uset niveau.

Få departementschefer klæber til stolen

Henrik Nepper-Christensen, der endte som Kirkeministeriets departementschef i 2007, har været ansat i fem forskellige ministerier i sin karriere. I VK-periodens lige knap ti år var han departementschef for fem ministre i tre forskellige ministerier. Og skal man nå at være departementschef i flere ministerier, bliver det svært at nå at være det ret længe hvert sted. Ser man på, hvor længe departementschefer bliver på deres post, er dette tal også markant lavere end tidligere.

Figur 3 viser tydeligt, at departementscheferne ikke i samme grad som tidligere repræsenterer kontinuitet og særlig historisk indsigt i ministeriernes forretningsgange. I VK-perioden var de afgangende departementscheferes anciennitet i gennemsnit 5,4 år mod det dobbelte i 1970. Gennemsnittet trækkes væsentligt op af departementschefer som Michael Lunn (godt 20 år i Justitsministeriet) og Anders Troldborg (godt 14 år i Forsvarsministeriet).

De departementschefer, der sad kortest tid, var Claes Nilas med kun 6 måneder i Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Kristian Wendelboe med 8 måneder i Velfærdsministeriet. Christian Schönau nåede ligeledes en stormombrust karriere som departementschef. På lidt under fem år nåede han at betjene fem forskellige ministre inden for to forskellige ressortområder. Her fortrænges i nogen grad eventuelle idealer om kontinuitet og om en departementschefs indsigt i historikken på et ministeriums ressortområde. Måske derfor tiltrak det

Figur 3. Departementschefernes anciennitet.

Departementschefernes gennemsnitlige anciennitet. For 1960-1990 er tallet målt på, hvor mange års anciennitet de siddende departementschefer havde ved de nævnte nedslag. For VK er der målt på de departementschefer, der fratrådte en stilling i perioden. Det er målt som departementschefstilling pr. ministerium som i Tabel 2.

Schönau at forlade sin omskiftelige departementschef-karriere for at blive hofchef – hvis der er én dansk institution, der præges af kontinuitet og som sjældent skifter lederen ud, er det vel om nogen Kongehuset.

Data antyder altså, at departementscheferne i ringere grad end tidligere i dag vil være den person, som ministrene kan gå til, hvis de vil høre, hvordan ‘man plejer at gøre’ i ministeriet. Der tegner sig derudover et mønster af ressortområder, der har haft særlig stor udskiftning i både departementschefskontoret og ministerkontoret, hvor de skiftende ministre måske eller kunne have haft brug for en departementschef, der kendte organisationen bedre. I VK-perioden ses, at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og social-, miljø- og til dels sundhedsområdet især har været præget af særlig organisatorisk ustabilitet på det øverste ledelsesniveau. På de tre førstnævnte områder havde periodens afgående departementschefer kun en gennemsnitlig anciennitet mellem 20 måneder og 3 år. I samme ministerier holdt ministrene gennemsnitligt mellem 13 til 29 måneder.¹²

Den store udskiftning på i toppen af ministerierne, kan muligvis have givet nogle til tider utilsigtede tumultariske forretningsgange i toppen af ministerierne. Ib Valsborg, der fra 1995 til 2005 var departementschef for netop Sundhedsministeriet og sidenhen Indenrigs- og Sundhedsministeriet, udtaler i den forbindelse, at „så stor udskiftning er ikke god, uanset om det er et ministerium eller en virksomhed, det drejer sig om“ (Toft 2011). Han fortsætter: „Jeg tror, at hvilken som helst minister helst vil have én at holde sig til, som fuldstændigt kender organisationen, historikken på sundhedsområdet og som samtidig

er helt hjemme i det politiske og parlamentariske system“ (Toft 2011). Til trods for den erfarne departementschefs bekymring skiftes der altså stadigt hyppigere ud i toppen af danske ministerier.

Departementschefen i det nye årtusinde

En række udsagn peger i retning af, at departementschefernes rolle er i forandring også i VK-perioden, og at de er stadigt mere centrale i det politisk-taktiske arbejde. Der til indikerer denne artikels data, at departementscheferne som gruppe på nogle punkter er anderledes end tidligere. Skulle man pege på punkter, hvor forandringen er til at overse, er det kønssammensætning og tiltrædelsesalder. Hvad de øvrige data angår, er der i VK-perioden sket ændringer siden 1970 og 1980 på alle punkter, som i nogen grad er i konflikt med det klassiske embedsmandsideal, der indledningsvis blev skitseret. Man kan pege på fire punkter, der karakteriserer departementscheferne under VK-regeringerne, herunder ift. tidligere.

For det første træder jura mere i baggrunden som den mest udbredte uddannelse blandt departementscheferne, samtidig med at de nye departementschefer ofte har erfaring fra Finansministeriet. For det andet har departementscheferne været ansat i – ud over ofte i Finansministeriet – en række forskellige ministerier i løbet af deres karrierer. For det tredje er departementscheferne langt yngre, når de fratræder end tidligere. For det fjerde bliver de stadigt kortere tid på posten. Disse tre sidste punkter afviger kraftigt fra den mytiske idé om ministeriekonger, der tilbragte hele deres liv i samme ministerium. Punkt 4 er relativt stabilt siden 1990, hvorimod punkt 2 og

3 i VK-perioden markerer fortsat forandring. Departementscheferne under et bliver på denne måde i ringere grad garanteret for kontinuiteten i ministeriet og den ressortspecifikke ekspertise på tværs af skiftende regeringer og ministre.

Det største problem, som de skitserede ændringer antyder, er, at man i ministerierne top kan komme til at mangle en decideret ekspert på det givne ressortområde – både juridisk og fagligt. Netop fordi departementschefernes uddannelses- og karrieremønstre skaber et billede af generalister, der har styr på økonomi og politiske processer på tværs af ministerier og ikke til mere snævre og særegen lovgivning i de forskellige ministerier. Konkrete eksempler på denne problemstilling søger denne artikel dog ikke at bidrage med.

Det er stadig et relevant spørgsmål, om et tilsigtede apolitisk forvaltningssystem skal levere, hvad der synes at være enighed om, er en politisk-taktisk sparringspartner for skiftende regeringer og ministre. Kunne man lade ministrene udpege deres nærmeste rådgivere selv? Gennem andre undersøgelser kunne man eksempelvis interviewe enten departementschefer, ministre eller andre kilder tæt her på, for at vurdere om de skitserede ændringer har nogen konsekvenser for departementschefernes embedsførelse og hermed arbejdsvilkårene for ministrene.

Litteratur

- Bendtsen, S; Aagaard, J & Nyholm, P 2013, Bankpakkerne arkitekter, *Berlingske*, Business, 28. januar, p. 4.
- Bjørnkjær, K 2013, Ingen af os har jo de bedste erfaringer med ægteskaber, men så har vi jo hinanden, *Information*, Film & Fjernsyn, 7. februar, p. 6.
- Brandstrup, M og Skjoldager, M 2010, Politisk pres på topembedsmænd, *Politiken*, 7. november, p. 1.
- Christensen, JG 1980, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København, Samfundsvidenskabeligt forlag.
- Christensen, JG 2005, Brecht og den gode embedsmand, in K Ronit & B Rothstein (red.): *Den Politiske Forvaltning – historiske spor i nutidens bureaukrati*, Festskrift til Tim Knudsen. København, Forlaget Politiske Studier, pp. 30-59.
- Christensen, JG 2012, Weber's Modern Form – The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government, in D Schimanke; S Veit; HP Bull (red.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik: Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*, Baden-Baden, Nomos.
- Christensen, JG 2012b, Ministre forgår, embedsmænd består? *Administrativ Debat*, 2012 (1), pp. 17-21.
- Christensen, JP 2000, Samspillet mellem politikere og embedsmænd – jura, etik og anstændighed, i Finansministeriet (red.), *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*, København, Schultz Grafisk.
- Finansministeriet 2013, *Betænkning 1537. Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn*, København, Rosendahls-Schultz Grafisk.
- Hardis, A & Mortensen, H 2013, Bjarne eller Corydon, *Weekendavisen*, 18. januar, p. 2.
- Hegelund, S & Mose, P 2006, *Håndbog for statsministre. Politik, magt og ledelse*, København, Gyldendal.
- Hegelund, S & Mose, P 2011, *Javel, Hr. minister! Topembedsmændenes magt og ministrenes afmagt*, København, Gyldendal.
- Heyn Nielsen, P 2012, Statskundskabere leder landet, *Politiken*, 2. sektion, 10. april, p. 10.
- Heyn Nielsen, P 2012b, *Førstegangsmindre 2007-2011 og ministerholdbarhed 2001-2011*, Arbejdsrapport 2012/5, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Heyn Nielsen, P 2013, *Departementschefer under VK-regeringerne 2001-2011*, Arbejdsrapport 2013/2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Karker, A 2002, Helge sander ikke til, *BT*, 1. sektion, 17. november, p. 34.
- Kassebeer, S & Termansen, J 2001, Hvem kan aflaste en travl statsminister? *Berlingske Tidende*, 2. sektion, 16. december, p. 7.
- Klarskov, K 2002, Navnet er Friis, Friis Arne, *Politiken*, PS, 24. november, p. 10.
- Knudsen, T 2007, *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, København, Akademisk Forlag.
- Knudsen, T 2011, Den politiserende embedsmand i Danmark, *Nordisk administrativ tidsskrift*, 2011, vol. 3, pp. 206-211.
- Larsen, Jesper 2006, I Foghs tjeneste, Århus Stiftstidende, Sektion: Severin, 5. november, p. 6.
- Ministerialforeningen (red.) 1948, *Centraladministrationen 1848-1948*, København, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Nexo Jensen, H & Lind Olsen, P 2000, De nye topembedsmænd: Topcheferes karriereforløb og ministeriers rekrutteringsmønstre, in T Knudsen (red.): *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus, Systime, pp. 150-188.
- Nielsen, M 2005, Miljø-Connie sparker sin topchef ud, *Ekstra Bladet*, 6. september, p. 12.
- Politiken 2012, *Miljøministeriet søger ny departementschef*, 1. sektion, 30. december, p. 13.
- Poulsen, B & Sørensen, E 2005, Ministre mellem embedsværk og regering, in K Ronit & B Rothstein (red.): *Den Politiske Forvaltning – historiske spor i nutidens bureaukrati*, Festskrift til Tim Knudsen. København, Forlaget Politiske Studier, pp. 131-154.
- Rothenborg, M 2013, Ministerieopgør: Miljøets blå chefer skal grønnes, *Politiken*, 2. februar, p. 6.
- Rutgers, MR & Jørgensen, TB 2011, *Value Dynamics in the Public Sector: A Historical Comparative Analysis of Changes in Selection Criteria for Civil Servants*, Paper presented at the Public Management Research Conference at Syracuse, June 2011.
- Schroll-Fleischer, I & Toft, ONM 2010, Vellidt nybegynder bliver socialminister, *Altinget | Sundhed*, 23. februar, lokaliseret 8. februar 2010: <http://www.altinget.dk/by/artikel/2010-2-23-vellidt-nybegynder-bliver-socialminister>
- Toft, ONM & Frandsen, KB 2011, Et underligt flagrende holdningsministerium, *Altinget | Sundhed*, 5. oktober, lokaliseret 8. februar 2013: <http://www.altinget.dk/Sundhed/artikel/et-underligt-flagrende-holdningsministerium>
- Toft, ONM 2011, Sundhedsministeriet svækkes af chef-flugt, *Altinget | Sundhed* 26. oktober, lokaliseret 8. februar 2013: <http://www.altinget.dk/artikel/sundhedsministeriet-svaekkes-af-chef-flugt>.
- Toft, ONM 2012, Kongerne af Slotsholmen, in M Bang (magasinredaktør), *Altinget | Magt*, København, Altinget.dk.
- Ussing, N 1989, Brevveksling med Tage Kaarsted baseret på egne embedsnoter dateret til foråret 1989, In T Kaarsted: Tage Kaarsted's arkiv på Statens Arkiver kasse nr. 77.
- Aarsland, L 2005, Portræt: Da Helge fra Herning blev global, *Politiken*, 26. juni, p. 4.

Noter

1. I alle beregninger er midlertidige chefer fraregnet. Det gælder især Jesper Brask Fischer, der var konstitueret departementschef i Socialministeriet, men også den afdelingschef, der havde øverste lederansvar i Finansministeriet i 2010, i ugerne efter at Christian Kettel Thomsen var overgået til Statsministeriet og før David Hellemann var tiltrådt. En departementschef i et ministerium med nye områder under sig ifm. opsplittings og sammenlægninger af ministerier betragtes ikke som en ny ansættelse. Eksempelvis betragtes Christian Schønaus ansættelse i Indenrigs- og Sundhedsministeriet som én ansættelse, selvom indenrigsområdet undervejs blev skiltet fra.
2. Se evt. Heyn Nielsen 2013, p. 1.
3. For et overblik over både personerne og stillingerne se evt. Heyn Nielsen 2013, p. 2ff.
4. For den tidlige danske centraladministration bør nævnes Ministerialforeningens udgivelse fra 1948, især bidragene af Ebba Waaben og Henry Stjernquist.
5. Tak til både Tim Knudsen og Jørgen Grønnegård Christensen ifm. arbejdet med artiklen.
6. Se fx Rothenborg 2013 eller Hardis & Mortensen 2013.
7. 'Departementschef' har været titlen siden 2009. Indtil da havde disse titel af 'direktør'.
8. Mere inferiørt kan man i øvrigt påpege, at det i alle ministerier gør sig gældende, at departementschefen tjener mere den tilhørende minister (jf. Toft 2012, 40).
9. Når termen 'departementschef' anvendes ifm. historiske data, er det inklusive direktører i Udenrigsministeriet, der først med Claus Grubes udnævnelse i 2009 begynder at benytte departementschef som titel for deres øverste administrative chef. Inkluderet er også generaldirektører for DSB og for Post- og telegrafvæsenet (til og med 1990) og formand for Atomenergikommissionen (til og med 1970). Hvor andet ikke er angivet, er data baseret på informationer fra Kraks Blå Bøger fra de respektive årgange samt diverse pressemeddelelser udsendt på Ritzau og her indhentet via Infomedia.
10. En lignende udvikling er sket blandt ministrene, jf. Heyn Nielsen 2012.
11. Se evt. Heyn Nielsen 2013, p. 22.
12. Beregninger er foretaget med inspiration hos Heyn Nielsen 2012b. For Socialministeriet gælder det, at det også dækker over posterne socialminister, velfærdsminister samt indenrigs- og socialminister.