

I hælene på danske departementschefer: hvad laver de egentlig?

Amalie Trangbæk

Adjunkt på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

amt@ps.au.dk

”Er Barbara Bertelsen blevet spindoktor, sufflør eller politiker?” Sådan lyder overskriften i Berlingske d. 5. december 2021. I det seneste år er de fleste danskere kommet på fornavn med Statsministeriets departementschef Barbara Bertelsen – og en række andre departementschefer. Det på trods af, topembedsmænd traditionelt er kendetegnet ved at være diskrete og næsten usynlige i offentligheden – og foretrækker det sådan. Faktisk udtaler de sig helst ikke selv til medierne, udover når de starter.

Departementschefer er de øverst ansatte embedsmænd i ministeriet og sidder i en potentiel indflydelsesrig position. Deres rådgivning kan i sidste ende påvirke de politiske beslutninger og dermed påvirke din og min hverdag. For eksempel er det i rapporten om håndteringen af covid-19 beskrevet hvordan Barbara Bertelsen ved epidemiens start var en af hovedkræfterne bag nedlukningen af Danmark d. 11. marts 2020.

Så drastiske beslutninger hører til sjældenhederne i dansk politik. Det på trods af at der hver uge træffes mange hundrede beslutninger i ministerierne, hvor departementscheferne sidder som bindeleddet mellem det administrative og det politiske. Hvor det at være bindeled indebærer at bringe ministerens ønsker med til embedsværket og – modsat – at oversætte embedsværkets arbejde til ministeren.

På grund af den potentielt indflydelsesrige position som departementscheferne har, skal vi interessere os for hvordan de arbejder og hvad der foregår bag ministeriets lukkede døre. Og netop dét har jeg undersøgt i min ph.d.-afhandling *Life at the top*, hvor jeg spørger: hvad laver en departementschef? Og hvilken rolle har en departementschef?

For at undersøge det, har jeg fulgt otte departementschefer til møder med alt fra ministre og politiske ordførere til styrelsesdirektører og fuldmægtige. Jeg har siddet i hjørnet på kontoret når de snakkede i telefon eller læste sager, når de kaldte fuldmægtige op på kontoret for at snakke om mødemateriale eller når de drøftede sager på de forberedende regeringsudvalgsmøder - hvor det ellers kun er departementschefer forundt at deltage. Jeg har interviewet departementschefer, afdelingschefer og ministre i klassiske kontorrammer eller på Zoom, men også på el-løbehjul gennem Københavns gader eller i bilen på vej til et møde ude i byen. Med andre ord har jeg fået et unikt indblik i magtens maskinrum og departementschefernes hverdag og roller.

Min forskning viser at departementscheferne har tre centrale roller: CEO for ministeriet, ministerens højre hånd og rådgiver. Men min forskning peger også på, at departementscheferne arbejder loyalt for den siddende minister, har en omskiftelig hverdag og så afslører den nogle af de arbejdsgange der er svære at få øje på som almindelig borger. Jeg præciserer begrebet *politisering* – et begreb mange ynder at bruge, men hvor de færreste præciserer hvad de egentlig mener med det. Det kan nemlig anses som både legitimt og fordelagtigt med et funktionelt politiseret embedsværk.

Ministeriets CEO

Departementschefen er ministeriets CEO. Det vil sige, at hun er ansvarlig for at implementere den politik, der er besluttet, ansvarlig for at ministeriet servicerer ministeren og for at levere velskrevne sager. I praksis betyder det bl.a. at departementschefen skal sikre at ministeriet er organiseret på en måde, så ministeriets embedsmænd både nu og i fremtiden kan hjælpe ministeren på bedst muligt måde. Det indebærer bl.a. at sikre sig at der er det rigtige hold af embedsmænd (m/k).

Departementschefen skal sikre at lovforslag bliver implementeret ude i virkeligheden. Nogle forslag skal implementeres i styrelserne, hvor departementschefen relativt nemt kan følge op på implementeringen. Andre forslag skal implementeres i regioner eller kommuner, hvor der er flere led i kæden mellem politikerne der har truffet beslutningen og den medarbejder der i praksis implementerer. Det kan gøre det sværere at følge op på implementeringen.

Departementschefen skal have blik hele ministeriets drift, men skal på den anden side også have blik for at tilpasse arbejdet til ministeren. *'Der er ingen grund til at råbe. Du er den eneste der kan få det præcis som du vil have det'* skulle en embedsmand (m/k) engang have sagt til en minister. Det er departementschefens ansvar at det sker – altså at ministeren får det som hun vil have det. Det betyder at embedsværkets vaner og rutiner tilpasses den nye minister: foretrækker ministeren møder om morgenen eller om aftenen? Skal ministeren have lange, uddybede sager eller foretrækker ministeren en en-til-en snak om alle sagerne med departementschefen?

Det har stor betydning for embedsværkets rutiner hvilken minister der sidder, og fra den ene dag til den anden skal embedsværket generelt, men departementschefen i særdeleshed, tilpasse sig en ny virkelighed. Det gælder ikke kun det politiske, hvor embedsværket måske skal hive i håndbremsen og sætte en ny retning. Det gælder også det personlige.

Ministerens højre hånd

Departementschefen har nemlig et tæt samarbejde med ministeren og fungerer som ministerens højre hånd. Når der starter en ny minister, hjælper departementschefen ministeren med at falde til i ministeriet og med at lære ministeriets område at kende. Det er ikke nogen lille opgave.

Det tager tid, at opbygge det essentielle tillidsfulde og fortrolige bånd til ministeren, som det kræves for at arbejdet fungerer. Ministeren har måske set embedsværket servicere den tidligere minister: lægge små sedler foran ministeren til forhandlinger, hviske ministeren i øret, hjælpe med at forklare de tekniske dele af ministerens argumenter osv.

Den nye minister skal overbevises om, at embedsværket vil gøre det samme for hende – og her er departementschefen en nøglefigur, når det kommer til at binde minister og ministerium sammen.

Et af de vigtigste parametre for samarbejdet mellem minister og departementschef er deres kemi. Det er så svært at få greb om, sætte ord på og vurdere kemien – for ikke at snakke om, at det kan være svært at ændre. Du kan arbejde på tillid og fortrolighed, men hvis der ikke er kemi mellem departementschef og minister, så kan samarbejdsrelationen vanskeligt fungere. Ministeren skal kunne stole på, at der eksisterer et fortroligt rum med departementschefen til sparring og rådgivning.

En hvissen i øret – rollen som rådgiver

Departementschefen er en helt central figur i forhold til rådgivning af ministeren. Departementschefen leverer både politisk-taktisk rådgivning og faglig rådgivning – men ikke partipolitisk rådgivning. Og her er det vigtigt at holde tungen lige i munden.

- 1) Faglig rådgivning går på fagfagligheden: hvad ligger der bag denne udregning, hvilke konsekvenser vil forslag A og forslag B have mm.
- 2) Den politisk-taktiske rådgivning går på, hvilke muligheder ministeren har for at komme igennem med sin politik i regeringen og i folketinget: hvordan er mulighederne for flertal, hvordan kan forskellige flertalskonstellationer se ud mm.
- 3) Den partipolitiske rådgivning handler om kontakten til ministerens bagland, ministerens position internt i partiet mm. Det er ikke noget departementscheferne rådgiver om, det er i stedet overladt til de særlige rådgivere.

Men – tænker du måske – skal en departementschef ikke være neutral? Det korte svar er nej. Det lidt længere svar er, at departementschefer og andre embedsmænd (m/k) forventes at være partipolitisk neutrale. Det betyder, at de skal kunne betjene ministre fra forskellige partier. Og hvis en minister fra Venstre og en minister fra Socialdemokratiet stiller det samme spørgsmål, så bør embedsværket give det samme svar. Til gengæld forventes embedsværket, herunder departementschefen, at hjælpe den til enhver tid siddende minister med at få politik igennem.

Men – tænker du fortsat - hvordan kan det være, at departementschefer leverer politisk-taktisk rådgivning? Lyder det ikke som om at departementscheferne er politiserede? Og jo, embedsværket er det jeg vil kalde 'funktionelt politiseret'. Det betyder, at embedsværket tager højde for ministerens forventede præferencer, når de servicerer ministeren.

Det interessante spørgsmål er så: er det legitimt at være 'funktionelt politiseret'? I forskningslitteraturen betragtes det som legitimt, så længe embedsværket stadig kan levere 'fri, ærlig og frygtløs' rådgivning.

I min ph.d. foreslår jeg en yderligere skelnen mellem det jeg kalder ukritisk funktionel politisering og refleksiv funktionel politisering. Ukritisk funktionel politisering er når embedsværket ukritisk tager højde for ministerens præferencer og integrerer den. Refleksiv funktionel politisering er, når embedsværket tager højde for ministerens holdning i deres rådgivning men også udfordrer ministerens holdning, belyser konsekvenserne af ministerens ønsker og kommer med alternative forslag. Jeg argumenterer for, at den refleksive funktionelle politisering er mere legitim, end den ukritiske.

Forestil dig at din minister gerne vil have mere grøn energi og er meget optaget af solenergi. Så vil ukritisk funktionel politisering være at embedsværket kommer med et forslag til hvordan man kan få mere solenergi i Danmark. Refleksiv funktionel politisering vil komme til udtryk ved at der ikke kun er en beskrivelse af hvordan man kan indføre solenergi. Der vil embedsværket også udfordre ministeren (er der nok soltimer i Danmark?), de forventede konsekvenser vil blive gjort klart (hvad vil det koste, hvor kan det placeres, hvor meget forventes det at producere mm.) og så vil embedsværket præsentere alternative løsninger (har ministeren overvejet at Danmark er dygtige til vindenergi?).

Politisering i sig selv er altså ikke nødvendigvis et problem – det handler om, hvad der ligger bag begrebet.

Magten har ikke noget tomrum

Når det diskuteres hvorvidt departementschefer – og embedsværket generelt – er politiseret bliver det også tit en diskussion af: bestemmer politikerne virkelig? Vil departementscheferne bestemme for meget? Er det embedsværket der sætter dagsordenen i ministerierne? En bekymring der kan spores helt tilbage til Max Weber. Her er der lidt forskellige opfattelser på tværs af mine datakilder.

Departementscheferne fortæller om en hverdag, hvor de forsøger at hjælpe ministeren loyalt med at føre ministerens politik ud i livet – hvilket også inkluderer at sige fra, hvis noget er klart ulovligt, selvom det måtte være irriterende for ministeren. I embedsværket er der et billede af at de arbejder for og med ministeren.

Men de ministre jeg interviewede delte sig i to lejre. Nogle ministre oplevede at embedsværket – med departementschefen i spidsen - havde styringen, så ministeren vanskeligt kunne få sin politik igennem. En minister beskrev hvordan det var overvældende at være to der tænkte på det politiske (ministeren og den særlige rådgiver) over for et helt embedsværk der havde et andet fokus. Andre ministre mener dog ikke det er tilfældet. I stedet fortæller de om en departementschef der arbejder for ministerens politiske visioner. De opfattede embedsværket som lydhørt og loyalt.

En minister understreger, at magten ikke har noget tomrum. Så hvis ministeren ikke stiller sig derind, skal embedsværket nok sørge for at noget sker, indtil ministeren igen kommer på banen. Dette tolker jeg som en minister der mener, at ministeren har mulighed for at tage magten på sig, men gør ministeren ikke det – hvad end det skyldes manglende politisk vision, manglende ledelseserfaring, manglende erfaring fra Christiansborg eller andet – så vil embedsværket sørge for at maskineriet kører, indtil ministeren stiller sig ind i magtens rum.

Spindoktor, sufflør eller politiker?

Så er departementscheferne spindoktor, sufflør eller politiker? De er ikke spindoktorer i ordets egentlige forstand, men de hjælper den til enhver tid siddende minister med at få ministerens politik ud over rampen – både i regeringen, folketinget og befolkningen. De er faglige sufflører, det vil sige at sidder man til et møde vil ministeren kunne få hjælp til de faglige, tekniske, processuelle aspekter af en sag. Og til lovligheden, ikke at forglemme i disse tider. Men – og det er vigtigt – departementschefer er ikke politikere. De skal have politisk tæft, det vil sige en forståelse for det politiske spil når de rådgiver politisk-taktisk. Men det er ministeren der lægger den politiske linje og det er ministeren der træffer beslutningerne i sidste ende.