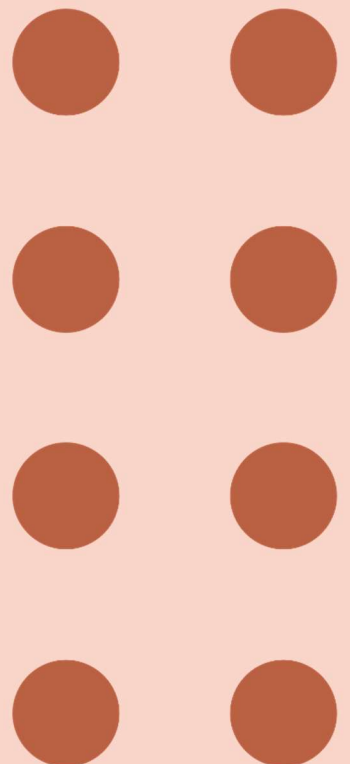


Hvad med fagligheden?

Peter Bjerre Mortensen
Aarhus Universitet



Abstract

Med afsæt i den såkaldte »departementschefprofil« diskuterer dette notat, hvilke krav der stilles og bør stilles til departementschefer og andre statslige topledere faglige kompetencer. I den danske model er embedsværket, inklusiv toplederne, underlagt et faglighedskrav, men hvad det krav reelt indebærer og kunne indebære fortjener mere opmærksomhed, end det hidtil har fået. Faglighed handler i denne sammenhæng ikke kun om grundlaget for ministerrådgivningen, men også om den faglighed, der knytter sig til styring, organisation og ledelse af styrelse eller departement. Hovedpåstanden i notatet er dels, at en stærk faglighed er afgørende for, at de store politiske ambitioner kan omsættes til virkelighed, dels at fagligheden – både i den ene og den anden form – er under pres.

Hvad med fagligheden?¹

Kravene til moderne topembedsmænd er mange, og det kræver daglig håndtering af svære dilemmaer at udfylde rollen. Det gælder ikke mindst for departementscheferne, som i den danske forvaltningsmodel indtager en helt central rolle som bindeled mellem den politiske leder, ministeren, og forvaltningen.

Klassiske embedsmandsnormer om lovlighed, sandhed, partipolitisk neutralitet og faglighed har over tid fået hårdere konkurrence fra krav om politisk-strategisk rådgivning, der skal leveres med det formål at stille den til enhver tid siddende regering bedst muligt. Det er en udvikling, der er sagt og skrevet meget om. Ikke mindst har spørgsmålet om behovet for at styrke den politiske rådgivning været genstand for analyse og diskussion, herunder hvordan dette hensyn kan udfordre normerne om lovlighed, sandhed og partipolitisk neutralitet. Til gengæld har kravet om faglighed fået langt mindre opmærksomhed. Faglighed vedrører den faglige kvalitet af den rådgivning, som gives til minister og regering i forbindelse med nye tiltag og initiativer; men det handler også om den embedsmandsfaglighed, der ligger i at sikre stabil og effektiv drift af de store organisationer, som departementscheferne er sat til at styre og lede.

Dette notat ser nærmere på, hvordan det står til med de faglige kompetencer ud fra denne brede forståelse af kravet om faglighed. Det er ikke noget nemt krav at behandle systematisk, hvilket nok også er grunden til, at det ofte kun får sporadisk opmærksomhed, når de principielle debatter om embedsværket udfolder sig. Men det gør ikke kravet om faglighed mindre væsentligt. I et højtudviklet, gennemreguleret og specialiseret samfund som det danske er der brug for en stærk faglighed, hvis de politiske ambitioner skal blive omsat til virkelighed på en måde, der gør mere gavn end skade. Om det gælder indsats for udsatte børn, børns vilkår i daginstitutioner, udligningsreform, genopretning af skattevæsenet og ikke mindst klimaet er der brug for viden og faglighed – både

¹ Dette notat er skrevet i januar 2020.

specialiseret ekspertviden samt generalistviden om, hvordan man ved hjælp af organisation, styring og ledelse kan omsætte politiske mål til praksis.

I en årrække har man i politiske kredse betonet behovet for politisk-strategisk rådgivning. Over for denne bekymring for den politiske lydhørhed, som klart er en demokratisk fordring, har stået bekymringen for, at normerne om lovlighed og sandhed er blevet tilsidesat (Bo Smith-udvalget, 2015; Koch og Knudsen, 2014). Der er i begge tilfælde tale om kerneværdier i et system som det danske. Det er imidlertid argumentet i dette notat, at den ensidige betoning af de to værdier har haft som konsekvens, at man ganske har overset, at den faglige rådgivning og de faglige kompetencer, som defineret ovenfor, er under pres.

Departementschefprofilen

I 2015 blev der udarbejdet en såkaldt departementschefprofil, der skulle danne grundlag for udarbejdelse af konkrete stillingsopslag samt kunne bruges af ministeren og det forberedende rekrutteringsudvalg i vurderingen af kandidater til stillingen. Departementschefprofilen oplister en bred vifte af opgaver, som en departementschef må have kompetencer til at håndtere. Opgaverne er i departementschefprofilen ikke prioriteret, men et hurtigt kig på de (bemærkelsesværdigt mange) seneste stillingsopslag viser, at det er den politiske rådgivning og erfaringen med politiske processer, der står mest centralt, når det bliver omsat i konkrete stillingsopslag.

At den del også fylder meget i selve arbejdet som departementschef var et af de klare resultater af Bo Smith-udvalgets undersøgelser. Her angav departementscheferne selv, at de gennemsnitligt tillagde ”den politiske rådgivning af ministeren” en vægt på knap 60 pct. på spørgsmålet om, hvor vigtige en række opgaver er for varetagelse af stillingen (Bo Smith-udvalget, 2015: 139). Til sammenligning blev opgaver knyttet til ”administrativ gennemførelse” og ”drift og organisation” tilsammen tillagt en vægt på godt 24 pct. I et interview med bladet Administrativ Debat i 2017 anslog Peter Stensgaard Mørch ligefrem, at han i tiden som departementschef i Beskæftigelsesministeriet brugte helt op imod 90 pct. af sin tid på ministeren og på relationen til Folketinget (Nilas og Tollestrup, 2017: 3).

Departementschefprofilen kan altså ikke bruges til at sige noget om, hvordan departementschefer faktisk prioriterer deres tid. Alligevel er den værd at tage afsæt i, for den giver en konkret formulering af en række opgaver, som stiller krav til departementschefens faglighed. Det gælder især følgende opgaver, der på den ene eller anden måde knytter an til departementschefens faglige ansvar, og som er hentet fra den lange liste af opgaver, som oplister i departementschefprofilen:

1. *Øverste ansvarlige for faglig rådgivning af ministeren*
2. *Policyudvikling og effektiv implementering af reformer*
3. *Lede og styre en koncern med eksempelvis fagligt tunge styrelser*
4. *Iværksætte og implementere organisationsudvikling og forandringsprocesser*
5. *Have en vis indsigt i ministeriets kerneydelser og faglighed*

6. *Lede driften af centrale fagområder og sikre øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen*

Det er hver for sig tunge og væsentlige opgaver i en højt specialiseret og stor statslig sektor som den danske. Det er samtidig opgaver, hvor man kan stille spørgsmålstejn ved, om det alt i alt gøres godt nok, og om de får den prioritering, der er ønskelig i et mere langsigtet samfundsperspektiv. Man kan sagtens forstå en kortsigtet regeringsinteresse i at efterspørge dag-til-dag-rådgivning om medie håndtering og politisk-taktiske processer, men i det lidt længere perspektiv kan det ikke være i regeringens interesse, hvis fagligheden tilsidesættes. Og slet ikke i samfundets interesse.

Spørgsmålet, som vil være omdrejningspunkt for den resterende del af dette notat, er altså, om departementscheferne (og andre topledere i staten) har gode nok rammer og forudsætninger for at varetage disse faglige opgaver tilfredsstillende. Notatformatet giver ikke mulighed for en grundig og fyldestgørende behandling af spørgsmålet og bør først og fremmest læses som en velment opfordring til diskussion og refleksion over, hvordan det egentlig står til med fagligheden i varetagelsen af disse opgaver.

Øverste ansvarlige for faglig rådgivning af ministeren

Det kan naturligvis ikke være departementschefens opgave at udarbejde faglige notater og fagligt baserede indstillinger til ministeren. Men skriftlige indstillinger og udkast tilgår i almindelighed ministeren via departementschefen, og der påhviler derfor departementschefen et ansvar for, at en given sag er oplyst på et solidt, fagligt grundlag. I de tilfælde, hvor den faglige viden er usikker, er der et ansvar for, at den usikkerhed bliver formidlet klart og præcist. Den tidligere departementschef Kurt Hansen er citeret for en mere slagfærdig formulering af dette ideal: ”Vi kan ikke forhindre ministre i at begå dumheder, men det er vores pligt at advare dem, inden de gør det” (Thomsen m.fl., 2014: 178).

Det fortrolige rum, der er og må være mellem minister og departementschef, gør det umådelig svært at vurdere, hvilken faglig rådgivning der reelt er givet i en sag, og med hvilken vægt den er leveret. Samtidig er den faglige rådgivning kun et bidrag til den politiske beslutningsproces, og det er naturligvis legitimt, hvis en minister/regering af politiske grunde vælger at gå videre med en sag på trods af den faglige rådgivning. Til gengæld bør minister/regering i det tilfælde bære de politiske omkostninger, der kan være forbundet med at tilsidesætte faglige anbefalinger. I den situation må der påhvile departementschefen et ansvar for, at det, der er en politisk beslutning, ikke fremstilles som en fagligt velbegrunnet beslutning.

Man kan her sagtens forestille sig en konflikt mellem de faglige hensyn på den ene side og loyalitetsforpligtelsen over for den til enhver tid siddende regering på den anden. I en sådan konflikt ville det formodentlig styrke varetagelsen af den faglige rådgivning, hvis der var et større pres fra blandt andet medier og Folketing for, at præmisser og beslutningsgrundlag så vidt muligt lægges offentligt frem. Den forrige regerings udspil til en sundhedsreform er et eksempel på, at man ved lanceringen af udspillet faktisk henviste til en række offentliggjorte konsulentrapporter og udvalgsarbejder (Regeringen,

2019: 132). Læsning af disse betryggede ikke det faglige grundlag for sundhedsreformen (Christensen og Mortensen, 2019a), men de offentligt fremlagte rapporter skabte grundlag for en sund efterfølgende kritisk, faglig debat om regeringens udspil. Udfordringen er, hvordan man undgår, at større åbenhed udadtil kommer til at dæmpe embedsværkets trang til at åbenbare sin uforbeholdne mening indadtil (Engstrøm og Jensen, 2002: 8). Bo Smith-udvalget (2015: 121) rejste blandt andet følgende kritiske spørgsmål til den faglige rådgivning af de politiske ledere:

- "Politikerne nyder som de eneste demokratisk legitimitet til at træffe beslutninger af stor rækkevidde, men er der behov for større åbenhed om beslutningsgrundlaget og en faglig »modmagt«, som kan modvirke, at der træffes beslutninger mod bedre faglig viden?"
- "Placerer embedsmændenes lydhørsforpligtelse kombineret med de karrieremæssige tilskyndelser, som de står over for under udførelsen af deres arbejde, dem i situationer, hvor de kompromitterer faglighedskravet, uanset hvor bredspektret det måtte være?"
- "Kan man udvikle institutionelle mekanismer, som enten etablerer effektive tilskyndelser til, at embedsmændene i deres rådgivning respekterer relevant faglig indsigt, eller at der i sager af særlig rækkevidde etableres et korrektiv til eller et tjek på embedsmændenes faglige rådgivning?"

Det er væsentlige og svære spørgsmål, der ikke har noget enkelt svar, men som fortjener seriøs refleksion og diskussion både blandt politikere og ikke mindst departementschefer, som i kraft af deres position har et særligt ansvar for løbende at vurdere, om den faglige rådgivning står tilstrækkelig stærkt.

Policyudvikling og effektiv implementering af reformer

Det er velbeskrevet, at udviklingen af ny politik kræver faglig rådgivning af beslutningstagerne om blandt andet indhold og effekter af den gældende politik på området, samt, hvor det er relevant, hvad den faglige viden på området viser i forhold til effekterne af forskellige policytiltag og reformer. Der er imidlertid et dilemma mellem policyudvikling og effektiv implementering, som fortjener stor opmærksomhed.

På den ene side kan hensynet til hurtig og effektiv vedtagelse af politiske tiltag og reformer med stor synlighed og politisk slagkraft give pres for centraliserede og lukkede beslutningsprocesser. På den anden side er der solid forskning, der taler for, at reformer har størst mulighed for at virke i praksis, hvis de er vedtaget gennem bred inddragelse, i små skridt og med rimelig tid til gennemførelsen (Christensen og Mortensen, 2019b; Christensen m.fl., 2020). Samtidig er sidstnævnte et reformmodus, der faktisk sænker de politiske omkostninger og ikke tvinger politikerne ud i de abrupte kursskift, vi har set på flere områder i de senere år. Endelig er det en reformtilgang, der gør det muligt at rulle de ting tilbage, der viser sig ikke at virke som forventet, i stedet for at være tvunget til at male solen rød, fordi man har afskåret sig fra realistiske alternativer.

Som Caroline Howard Grøn (2019) har formuleret det: "... den mest ambitiøse reform er i virkeligheden den, som formår at forlignende den politiske og administrative virkelighed på en måde, så den har konkret betydning for borgernes hverdag – fordi den kan implementeres." Bo Smith-udvalget (2015: 133) var på linje med dette synspunkt i sin anbefaling om, at gennemførelse og iværksættelse bør tænkes ind fra begyndelsen af enhver reform- og policyudvikling, så beslutningerne udformes, så de faktisk vil kunne virke i praksis.

Hvis den politiske ledelse insisterer på at prioritere store og forhastede reformer over grundigt forberedte og afgrænsede reformer, må de naturligvis gøre det. Men dels er der mange reformtiltag, der ikke nødvendigvis har haft politikerne som initiativtager, dels er det en overvejelse værd, om embedsværket og de ofte indkøbte private konsulenter kan levere fagligt tilfredsstillende rådgivning om implementering af reformer i en politisk-administrativ virkelighed.

Der hviler på dette punkt et todelt ansvar på departementscheferne. For det første skal de have så meget faglig forstand, at de kan gennemskue fagligt dårligt funderede beslutningsgrundlag. For det andet skal de kunne opbygge en organisation, der har de nødvendige kompetencer til at levere beslutningsgrundlag af høj, faglig kvalitet. Hvis ikke departementschefen varetager dette ansvar og betoner den faglige kvalitet, kan det brede sig ned i organisationen. Fisken rådner fra hovedet, som man siger.

Lede og styre en koncern med eksempelvis fagligt tunge styrelser

Departementschefen og den øverste administrative ledelse i et ministerium har ansvar for at lede og styre ofte store og komplekse organisationer. Det kræver faglig indsigt i organisation, styring og ledelse at sikre, at opgaverne i sådanne organisationer løses inden for lovgivningens rammer og i overensstemmelse med ministerens ønsker og beslutninger. Det er ikke nogen nem opgave, og det er samtidig en opgave, der skal håndteres ved siden af den store (og stigende) efterspørgsel på politisk-strategisk rådgivning.

Man kan ikke på et sikkert fagligt grundlag anviser én rigtig måde at løse denne ledelses- og styringsopgave, men man kan med nogenlunde sikkerhed konstatere to ting: For det første er der meget, som taler imod skabelontænkning, hvor man trækker den samme styringsmodel ned over forskellige ministerier (og styrelser), som har meget forskellige typer medarbejdere, og som løser meget forskellige opgaver. Ikke desto mindre er det netop denne skabelontænkning, der har kendetegnet mange af de styringsdoktriner, man igennem mange år har abonneret på i de øverste ledelseslag i den danske offentlige sektor (Mortensen, 2014; Christensen og Mortensen, 2016: kap. 8).

For det andet er der meget, der taler for en inkrementel tilgang til udviklingen af ledelsesformer og styringsredskaber. Det er ikke hensigtsmæssigt, som det eksempelvis var tilfældet i lange perioder i Skatteministeriet, at man ofte skifter styrings- og ledelsesmodeller (Christensen og Mortensen, 2018). Ligeledes bør der være en stærkt kritisk tilgang til de hyppigt skiftende styringsdoktriner, som OECD, diverse konsulentfirmaer samt andre rejsende i fikse ideer forsøger at sælge til politikere og ikke mindst embedsmænd.

Den faglighed, der kommer af at have gennemført en akademisk uddannelse, uanset hvilken, burde række til at gennemskue den slags, men er i mange tilfælde åbenbart ikke tilstrækkelig til at stå imod uunderbyggede og som oftest udokumenterede løfter og påstande.

Og hvis man endelig kaster sig og sin organisation ud i den slags eksperimenter, er der grund til at tænke sig særligt godt om, da disse styringsmodeller ofte virker anderledes end lovet, når de møder den politisk-administrative virkelighed. Ministeriernes erfaring med kontraktstyring tjener som eksempel. Det begyndte, som doktrinen om mål- og resultatstyring foreskrev, med få og relativt enkle resultatmål, men sandede hurtigt til i en skov af små og store procesmål (Christensen og Binderkrantz, 2010). Dertil kom, at den påståede sammenhæng mellem målopfyldelse og belønning/straf i praksis var ikke-eksisterende i kontraktstyringen af de statslige styrelser (Binderkrantz og Christensen, 2011). I samme boldgade finder vi tyrkertroen på nøgletallenes (KPI'ernes) positive styrelseffekter. Som redegjort for af Rigsrevisionen (2015: 11) havde det nu hedengangne og kuldsejlede SKAT planlagt hele 360 KPI'er og havde ved udgangen af 2014 fået idriftsat ikke færre end 292 af disse; hvilket dog ikke afhjalp de store problemer, SKAT stod over for.

Det gode modspørgsmål til disse eksempler er selvfølgelig, om det betyder, at man som offentlig topleder helt og aldeles skal holde sig fra nye styrings- og ledelsesværktøjer. Det er ikke budskabet, men hvis eksemplerne kan hjælpe til at sætte en eftertanke i hovedet på overmodige topchefer, er meget nået. For det er ikke godt nok at kaste sin organisation ud i vidtrækkende styringseksperimenter for så flere år efter at bede om tilgivelse for den svigtende faglighed, sådan som en gruppe tidligere topembedsmænd gjorde i 2007 i en kronik i Politiken med den sigende titel ”Tilgiv os - vi vidste ikke hvad vi gjorde” (Gjørup m.fl., 2007).

At modvirke den slags svigt kræver, at den øverste ledelse sikrer sig, at man i ministeriet har embedsmænd, der har solid faglig indsigt i organisation, styring og ledelse, og som i det mindste bliver hørt i toppen af ministerierne. Dertil kommer den faglige rådgivningsopgave, der ligger i at få ministre og politikere til at forstå, at den politiske lyst til reform og forandring altid bør afbalanceres over for den betydelige grad af stabilitet, som er forudsætningen for effektiv styring, ledelse og implementering i den offentlige sektor.

Iværksætte og implementere organisationsudvikling og forandringsprocesser

Dette krav er i samme kategori som det forrige, men her er den mest bemærkelsesværdige udvikling, at man i betydelig grad har udliciteret den faglige rådgivning om organisationsudvikling og -forandring til private konsulentfirmaer. Det burde ellers være en kernekompetence for (top-)embedsmænd med en samfundsvidenskabelig generalistuddannelse. Til tider kan sådanne forandringer være politisk bestemte, og man kunne her ønske sig en større bevidsthed (og rådgivning efter Kurt Hansen-opskriften, jf. ovenfor) om de ofte negative konsekvenser for effektivitet og opgaveløsning, reorganiseringer

som eksempelvis ressortændringer fører med sig. Det er eksempelvis (alt for) mange gange, departementschef Sophus Garfiel har skullet forsøge at integrere henholdsvis Økonomi- eller Socialministeriet med Indenrigsministeriet, uden at det på nogen måde er klart, at der skulle være politiske eller reelle gevinster forbundet med denne hyppige flytten rundt på møbler og medarbejdere. Tværtimod kan det på både kort og lang sigt give problemer med opgaveløsning og ansvarsplacering. Den engelske forvaltningsforsker Christopher Hood (2010: 68) giver denne karakteristik:

“Oven i alt det andet vil disse multiorganisatoriske strukturer, hvor ingen har ansvaret, ofte være i en reorganiseringsproces, hvor det organisatoriske møblement bliver flyttet rundt, og navne ændres for at forvirre fjenden og skabe et indtryk af fremskridt og dynamik... Og de giver rum for nye forsøg på at unddrage sig skylden for alle de forbigående problemer, som disse omstillinger skaber, og mulighed for at få ansvaret til at forsvinde i de sprækker, som opstår, når nye organisationsstrukturer bliver kørt ind (forfatterens oversættelse).”

Selvfølger kan der være gode grunde til at iværksætte udviklings- og forandringsprocesser, for eksempel som reaktion på, at noget ikke virker, som det skal. Men også i de tilfælde ligger der en væsentlig opgave for departementschefen i at kunne forklare både minister, omverden og ikke sjældent Finansministeriet, at sådanne genopretningsprocesser kræver tid samt stor og vedholdende ledelsesmæssig opmærksomhed, hvis de skal føre bedre resultater med sig. Dertil kommer den svære, men ofte undervurderede opgave med at forandre det, der ikke virker, uden at smadre det, der faktisk fungerer.

Langt fra alle udviklings- og forandringsprocesser er initieret af politikerne eller et stærkt udefrakommende pres. Efter en årrække, hvor det nærmest lignede en selvdefineret svendeproeve for ambitiøse departementschefer at omkalfatre deres nye ministerium, straks de var tiltrådt, er det dog indtrykket, at der i de senere år har indfundet sig en bevidsthed om, at store reorganiseringer er et stumt redskab, der bør bruges med tilbageholdenhed og stor omtanke. Ikke desto mindre er der stadig folk i kredsen af departementschefer, eksempelvis i Klimaministeriet (Mortensen, 2019), som giver udtryk for en bemærkelsesværdig og langt hen ad vejen fuldstændig ubegrundet tro på, hvad man med en hurtig reorganisering af et ministerium kan opnå af store gevinster. Man kunne overveje, om kompetencen til at modstå organisationsudvikling og forandringsprocesser burde vægtes lige så højt som kompetencen til at iværksætte disse.

Have en vis indsigt i ministeriets kerneydelser og faglighed

Anført af Finansministeriet har der i efterhånden mange år været en stor bekymring for silotænkning og sektorisering i den statslige sektor. Man bør i stedet, lyder det, tænke på tværs og i helheder. Det må blandt andet være det, der sigtes til andre steder i departementschefskompetenceprofilen, hvor vigtigheden af at have været i forskellige organisationer nævnes som en efterspurgt kompetence.

At have arbejdet i forskellige ministerier og organisationer kan ikke skade, men spørgsmålet er igen, om balancen er rigtig, når mange departementschefer har tilbragt flere år

i Finansministeriet – suppleret af kortvarige erfaringer i et andet ministerium eller en anden mere eller mindre relevant organisation – end i det fagministerium, de bliver departementschef for (Gram, 2018). Ikke mindst i lyset af udviklingen på det politiske niveau, hvor både ministre og medlemmer af Folketinget i dag ofte har ganske begrænset viden og erfaring med det politiske område, de for en periode får ansvaret for.

Departementschefen bør naturligvis ikke, sådan som det i et vist omfang var tilfældet i de gamle dage, være valgt, fordi han eller hun er den bedste faglige medarbejder. Det kan dog omvendt ikke skade, at vedkommende har et solidt kendskab til det ministerium og de interessenter, som han eller hun skal være øverste administrative chef for. Som den amerikanske politolog og forvaltningsforsker Aaron Wildavsky (1984: 225) har formuleret det: “Without specialization there is no knowledge, and without knowledge there is no power.”

Lede driften af centrale fagområder og sikre øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen

På det seneste har jeg, som en lille selskabsleg, stillet adskillige personer det spørgsmål, om de kan nævne bare én departementschef, som er blevet udskiftet på grund af driftsproblemer på ministeriets område. Det kunne eksempelvis være som følge af manglende effektivitet og kvalitet i de opgaver, ministeriet løser i forhold til brugere og omgivelser. Indrømmet, det er en selskabsleg, der som sådan kun fungerer i en ganske snæver kreds af folk med særlig interesse for centraladministrationen, men der er i denne kreds endnu ingen, som er kommet på ét eneste eksempel. Det udelukker naturligvis ikke, at der har været tilfælde, men under alle omstændigheder hører det absolut til sjældenhederne. Til gengæld kan man sagtens finde ledere længere nede i ministerierne, der er blevet straffet for sådanne svigt.

Nu skal man, som forsvarsministeren for nylig formulerede det, naturligvis ikke fyre blot for at fyre, men den svage konsekvens af driftsproblemer for de øverste ledere i departementerne rejser spørgsmålet, om det at skabe resultater og ”værdi for borgeren” i praksis fylder nok i de offentlige topledere hverdag. Ledelseskommisionen (2018: 40) skrev ligefrem: ”... vi mener, at det i alt for ringe grad – ikke mindst i staten – giver point i embedsmændenes karriereforløb at have forstand på, hvordan man leder drift”.

Departementschefprofilen har et punkt om, at kommende departementschefer bør have haft ”erfaring med ledelse af driftsorganisationer med forskellige konkrete udfordringer”. Det er alt andet lige positivt, hvis det vel at mærke også er et punkt, der vægter tungt, når faktiske kandidater til departementschefstillinger skal vurderes. Det bringer os tilbage til den øverste politiske ledelse. For man kunne formodentlig godt skabe langt mere bevidsthed og viden om driften blandt de øverste embedsmænd, og dermed også bedre og mere effektiv drift, hvis man fra politisk side faktisk efterspurgte det. Men hvis man først og fremmest efterspørger departementschefernes politisk-strategiske rådgivning, er der risiko for, at det skader driften og går ud over kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen. Selv departementschefer er begrænsede i opmærksomhed, tid og kognitive ressourcer.

En faglighed under pres

Det er ikke nyt, at afvejningen af faglighed over for de mange andre relevante hensyn i politik og forvaltning er både svær og reel. Alligevel er der sket nogle væsentlige ændringer over tid. Ikke mindst fylder den politisk-taktiske rådgivning, herunder medierådgivningen, mere i dag, end den gjorde tidligere (Bo Smith-udvalget, 2015). Samtidig er de politiske beslutningsprocesser generelt blevet mere topstyrede og centraliserede. Det er en udvikling, der kan sætte den faglige rådgivning under yderligere pres. Som to amerikanske politologer har formuleret det (Baumgartner og Jones, 2015: 206): ”Regeringer foretrækker ofte mindre information og mindre debat, men regeringsførelsen er bedre, når der er meget information og meget debat, selv om det gør det sværere at træffe beslutninger (forfatterens oversættelse).”

Der ligger i denne problemstilling en mulig modstilling mellem den kortsigtede regeringsinteresse (vise handlekraft) og den langsigtede regeringsinteresse (god regeringsførelse). Naturligvis må man anerkende, at der er situationer, hvor man af politiske eller andre grunde er nødt til at træffe beslutninger hurtigt og på et forholdsvis tyndt grundlag. Men der er rigtig mange situationer, hvor man ikke står med et tidsmæssigt pres for hurtigt at træffe vidtgående beslutninger, og hvor der har været tid til at gøre dem til genstand for en form for kritisk prøvelse. Det er dette krydsfelt, den moderne departementschef skal navigere i.

Nogle vil formodentlig bruge de udfordringer og dilemmaer, der er skitseret i dette notat, til at argumentere for at frigøre det faste embedsværk fra den politisk-strategiske rådgivning ved at indsætte flere politisk udpegede embedsfolk i toppen af ministerierne. Det er dog i bedste fald meget tvivlsomt, om en sådan reform vil styrke den faglige rådgivning af det politiske niveau. Den stigende brug over tid af politisk udpegede særlige rådgivere har i hvert fald ikke medvirket til en skarpere opdeling, hvor rådgiverne sammen med ministeren har taget sig af de politisk/strategiske opgaver, og departementschefen og det faste embedsværk har taget sig af de klassiske, fagligt orienterede opgaver. ”Tværtimod”, som Koch og Knudsen (2014: 230) formulerer det, ”kan man stille det spørgsmål, om ikke de særlige rådgivere kombineret med et stærkt øget fokus på pressehåndtering [...] har betydet, at normerne fra den inderste kerne omkring ministeren så at sige er sivet ned igennem hele embedsapparatet.”

Dertil kan man pege på, at et sådan forsøg på at adskille politik og forvaltning hverken vil være realistisk eller ønskværdigt. Argumentet er jo netop, at den faglige rådgivning i de politiske beslutningsprocesser er under pres, og den del kan ikke styrkes ved at oprette politiske kabinetter og distancere ministeren yderligere fra de rådgivere, der har både faglig indsigt og fagligt ansvar. En model som den danske, der bygger på statslige topledere, særligt departementschefer, som har både autoritet, politisk tæft og en stærk faglighed, er at foretrække. Men det er ikke en nem balance at opretholde, og ikke mindst kunne fagligheden, som argumenteret for i dette notat, trænge til en hjælpende hånd. Eksempelvis giver den danske tradition for mindretalsregeringer faktisk Folketin-

get ganske gode muligheder for at opsætte grænser og hegnspæle for, hvordan og hvorvidt den til enhver tid siddende regering bruger eller misbruger den faglighed, som det faste embedsværk stiller til rådighed. Men bruger Folketinget de muligheder fornuftigt og tilstrækkeligt?

Afslutningsvist er det værd at understrege, at de udfordringer, der er drøftet i dette notat, ikke kun handler om grænserne for politik og strategi. De handler også om, at der i forhold til en række væsentlige opgaver, der vedrører organisation, ledelse og ikke mindst styring, er grænser for embedsværkets faglighed. Diskussionen af den side af fagligheden behøver ikke afvente politikernes interesse og deltagelse.

Referencer

Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones. The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America. University of Chicago Press, 2015.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen. "Agency performance and executive pay in government: An empirical test." Journal of public administration research and theory 22.1 (2011): 31-54.

Bo Smith-Udvalget (2015). Embedsmanden i det moderne folkestyre. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Anne Skorkjær Binderkrantz (2010). »Kontraktstyring i centraladministrationen: Fra frihedsgrader til indholdsfokus.« Økonomi og Politik, 83,1: 54-64.

Christensen, Jørgen Grønnegård, og Peter Bjerre Mortensen (2016). "I politikens vold: Offentlige lederes vilkår og muligheder." København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2018). Overmod og afmagt: Historien om Det nye SKAT. Djøf Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2019a). "Hvorfor er sundhedsreformen så forhastet?." Politiken, Kroniken (31. Januar 2019).

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2019b). "I rationalitetens navn. En analyse af reformerne af den danske skatteforvaltning", Økonomi og Politik, Bind 92, Nr. 2, s. 48-63.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Jørgen Albæk Jensen, Helene Helboe Pedersen og Peter Bjerre Mortensen (2020). Når embedsmænd lovgiver. Djøf Forlag (Under udgivelse).

Engstrøm, Niklas og Lotte Jensen (2002). "Om en snæver og dog polariseret debat om embedsmandsrollen", Samfundsøkonomen nr. 2.

Gjørup, Jes m.fl.(2007). "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde", Politiken (29. marts 2007).

Gram, Hjalte (2018). Skolet i den røde bygning. Hvordan Finansministeriets embedsmænd når til tops i staten. Foreningen for Elite- og Magtstudier.

Grøn, Caroline Howard (2019). "Fem tips til at lave reformer, der virker i praksis", Altinget (21. januar 2019).

Hood, Christopher (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.

Koch, Pernille Boye & Tim Knudsen (2014). *Ansvar, der forsvandt: om magten, ministrene og embedsværket*. Samfundslitteratur.

Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften* (Ledelseskommisionens rapport).

Mortensen, Peter Bjerre (2014). "Politik og produktivitet. En diskussion af Produktivitetskommisionens anbefalinger." *Administrativ Debat*, 1: 28-31.

Mortensen, Klaus Ulrik (2019). "Dan Jørgensens grønne general", *DJØF-Bladet* (6. november 2019).

Nilas, Claes og Kasper Tollestrup (2017). "Nøglen til at få Københavns Kommunes styreform til at fungere", *Administrativ debat*, 3: 3-7.

Regeringen (2019). *Patienten først – nærhed, sammenhæng, kvalitet og patientretigheder* (netpublikation, 144 sider).

Rigsrevisionen (2015). *Beretning til Statsrevisorerne om Skatteministeriets økonomistyring*. Rigsrevisionen.

Thomsen, Jens, Kaj Kjærsgaard og Ole Zacchi (2014). "Livet blandt økonomer – Økonomiministeriet i 70'erne", i Christensen, Jørgen Grønnegård og Torben Beck Jørgensen (red.). *Embedsmandens verden af i går*. Djøf Forlag.

Wildavsky, Aaron (1984). *"The Politics of the Budgetary Process"* (4. Udgave). Boston, MA: Little, Brown.