

Harder, fagligheden og folkestyret

Af Jørgen Grønnegård Christensen

Professor Peter Harder rejser i sit indlæg en lang række spørgsmål, som både er væsentlige og værd at diskutere. Det fører for vidt at tage det hele her, men det er altså en debat, som jeg efter bedste evne gerne engagerer mig i.

Jeg vil her holde mig til to af de punkter, som ser ud til at være Peter Harders hovedærinde. Det ene er styrelsernes rolle i den ministerielle organisation. Det andet er samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene og i forlængelse heraf samspillet mellem ministrene og Folketinget.

Der er utroligt mange forestillinger om styrelsernes rolle i centraladministration. Det er derfor vigtigt at forklare, hvorfor man i dansk forvaltning ofte sondrer mellem departementerne, der er bemanded med samfundsvidenskabeligt uddannede generalister, og styrelserne, som er bemanded med specialister af alle arter (biologer og officerer, ingeniører og læger, undervisere i flere kategorier og landinspektører). Logikken bag arbejdsdelingen er, at departementets ledelse og menige embedsmænd arbejder som sekretariat for ministeren. De bistår og rådgiver ministeren, når der populært sagt skal kød på ministerens politik, og de hjælper ministeren med at gelejde ham eller hende gennem den politiske proces, som kan være et sandt forhindingsløb. Styrelsernes ledelse og menige embedsmænd har en anden opgave. Grundræsonnementet er, at de har til opgave at sørge for den administrative gennemførelse af den politik, som Folketinget og nogle gange bare ministeren har besluttet. I den rene model, som den blev stillet op for omkring 60 år siden, var det sådan man tænkte.

Det, der gør det svært, er, at virkeligheden er noget mere indviklet. Det er der flere grunde til:

- Styrelsernes specialister sidder ofte inde med en detaljeret faglig viden, som ministeren og departementet har brug for og også trækker på, når de formulerer ny politik.
- Styrelsernes specialister anlægger nogle gange en vinkel på de problemer, som de arbejder med, som ikke tager i betragtning, at den konkrete sag har andre aspekter, som politisk er påtrængende. De overser dermed, at vi har ministerstyre og et parlamentarisk demokrati.
- Arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser varierer en del. Nogle ministerier har tilrettelagt arbejdet sådan, at arbejdsdelingen ligger tæt op ad den klassiske departementsstyrelsesmodel, som jeg først beskrev. Andre har derimod tilrettelagt arbejdet sådan, at det i høj grad er styrelsernes embedsmænd, der tager sig af politik-udviklingen og i forlængelse heraf af politiske rådgivning. Departementets rolle indskrænkes da til en form proceskoordination og procesfacilitering.

Det lyder alt sammen ret teknisk. Men tag ikke fejl. Det handler om, hvem ministeren har at støtte sig til, og samtidig om, hvem der har ministerens øre. Altså i høj grad om magt. Dermed er vi ved den anden af de to overordnede problemstillinger, som jeg har formuleret ovenfor.

At det i høj grad handler om magt, ser man, hvis man anlægger en historisk vinkel, og netop de lange linjer i udviklingen har Peter Harder fat i. I mange år var det således foreskrevet i lovgivningen, at chefen for Sundhedsstyrelsen skulle være læge, ligesom chefen for Veterinærdirektoratet (en af forløberne for Fødevarestyrelsen) skulle være dyrlæge. Det var ikke løsning, som politikerne i længden kunne leve med. Deres erfaring var, at de ofte fik snævert formulerede oplæg fra disse styrelser; den var også, at de ofte blev mødt med faglige veto'er, hvis præmisser var uklare, men hvis politiske påtrykningskraft var stærk. De

blev præsenteret som anvendt faglighed, men der var to alvorlige problemer med dem. De tog ikke hensyn til den afbalancering af flere hensyn over for hinanden, som er kernen i en politisk-demokratisk beslutningsproces. Og endnu mere alvorligt: Det var svært at se, hvornår den anvendte faglighed, der ofte blev præsenteret som den pure anvendte videnskab, slog over i varetagelsen af institutions- og standsinteresser.

Det er vel, som mine eksempler antyder, en politisk forvaltningshistorie, som man har lagt bag sig? Til det er svaret nej. Tænk blot på den langvarige strid, der op igennem 00'erne og 10'erne ulmede omkring forsvarsledelsens organisation og dens samspil med forsvarsministeren og i praksis Forsvarsministeriets integration. Den sag er ganske parallel med den reorganisering af Miljøministeriet, som den delvise udflytning af Miljøstyrelsen fra Østerbro har udløst. Den argumentation, som nogle medarbejdere i styrelsen fremfører mod den parallelle flytning af grænsen mellem styrelsen og departementet, er ganske og aldeles en gentagelse af den, som nogle officerer i Forsvarskommandoen for få år siden fremførte mod en tilsvarende grænseflytning på det forsvarspolitiske område.

Både Forsvarskommandoen officerer og Miljøstyrelsens miljøspecialister, hvilken uddannelsesbaggrund de end har, er optaget af fagligheden og faglighedens rolle i politik. Det er som det skal være. Der er bare tre ting, som de plus dem, hvis politiske synspunkter på henholdsvis det forsvarspolitiske og det miljøpolitiske område flugter med deres fagligt forankrede anbefalinger, overser: Det er sjældent, at fagligheden er så velforankret, at den anviser en og kun én løsning; det forekommer dernæst stort set aldrig, at den faglige løsning ikke fagligt og politisk skal konsekvensvurderes på andre målestokke (bivirkninger); og det er utænkeligt, at der ikke er overvejelser om, hvordan de fagligt forankrede løsninger skal prioriteres i forhold til andre foranstaltninger. Det er politik, ja, det er endda demokratisk politik.

Der er ikke nogen endelig og dermed perfekt løsning på disse problemer. De kræver såmænd også en blanding af nøgtern afvejning og politisk skønsomhed. Der er dog et betragteligt belæg for at fastslå, at man med en ministeriel organisationsform, som rummer et stærkt departement med specialiserede styrelser som faglige støttepunkter kommer langt i retning af at sikre en passende balance.

Peter Harder nævner i sit indlæg en række sager. Jeg skal ikke gå dybt ind i det, da jeg frygter, at hverken han eller jeg har tilstrækkeligt kendskab til dem. Lad mig dog blot om fiskekvoterne fastslå, at her så vi faktisk et folketingsflertal punke ikke bare ministeren, men også såvel den fiskerøkonomiske som den fiskebiologiske fagkundskab. Vi så samtidig, hvordan et folketingsflertal i samspil med medier, der ikke havde sat sig ind i sagerne, kritiserede en forvaltning efter en model, som det samme flertal havde været med til at sætte op. Så er det rigtigt, at der i den proces røg en ledende embedsmand, og at det skete på en måde, hvor man kan spørge, om der var tale om en ofring, i dette tilfælde en ofring uden effekt. Men ingen af os ved det og vil nogensinde finde ud af det.

Og så er der SKAT. Her synes Harder at vide mere, end vi andre gør. Så jeg vil afslutningsvis spørge: Har du, Peter Harder, overvejet, at der måske netop her var tale om embedsmænd, der forledte deres mange skiftende ministre til at gennemføre et projekt, som embedsmændene præsenterede som fagligt sikkert funderet, men som ikke var det, og som de (altså embedsmændene) ikke magtede at styre?

Hvad Svend Auken angår ikke et ord om mandens større eller mindre format – det være sig som miljøpolitiker eller i øvrigt.