

Færdigt arbejde: Med Dybvad-rapporten bør de hidtidige udredninger af dansk regeringsførelse slutte – og ny tilgang begynde



Rapporten fra DjØF's Dybvad-udvalg bør bruges som slutsten i mange års imponerende indsats for at kodificere den særlige "danske model" for samspil mellem ministre og embedsmænd. Den indeholder forslag til formalisering, der må læses som en alvorlig bekymring over årsagerne til de senere års skandaler. Men illustrerer samtidig, at man vanskeligt kan komme videre ad den vej. Der er nu brug for at åbne bredere og væsentligt sværere diskussioner om kvaliteten af koordination og regeringsledelse inden for modellens rammer.

**AF BJARNE CORYDON, ADM. DIREKTØR,
CHEFREDAKTØR, DAGBLADET BØRSEN**

"Praktisk, kvadratisk, god". Måske har DJØF's Dybvad-udvalg ladet sig inspirere af det jævne slogan fra tyske Ritter Sport. Dens rapport er alt andet end vidtløftig. Men det ville være forkert at afskrive den som en sød snack i debatten om landets politisk-administrative ledelse. Den er snarere et Kinder-æg – med hele tre meget forskellige anvendelsesmuligheder:

Dels en grundig, sober og indsigtfuld afrunding af det arbejde med kodificering af den særlige danske model for regeringsførelse, der startede med Nordskov-udvalget efter tamilsagen, blev udbygget med flere bidrag fra udvalg ledet af Jens Peter Christensen – og senest adresseret af Bo Smith-udvalget, der udmundede i det såkaldte Kodex VII over "embedsmandsdyder".

Dels praktiske og enkle anbefalinger, som nemt vil blive overset eller negligeret i den offentlige debat, men som reelt synes at dække over en dyb og ganske alvorlig diagnose af årsagerne bag f.eks. minksagen og rigsrets-sagen mod Inger Støjberg.

Og endelig en meget tydelig indirekte indikation af det terræn, som ikke kan dækkes indenfor rammerne af denne type udredninger: spørgsmål angående normer for den politiske del af ligningen i spørgsmålet om re-

geringsledelse. Som det efter udredningen synes relevant at give sig i kast med i en markant anden og mere åben form.

Dybvad-rapporten sætter et punktum

Først selve analysen. Det er i sig selv lidt af en kraftpræstation, at der ud af tilbagevendende kriser er kommet en perlerække af indbyrdes konsistente og tæt sammenvævede udredninger, som til sammen normerer den særlige danske indretning af samspillet mellem politikere og embedsmænd. Skeptikere ville måske mene, at det er udtryk for konservativ fornægtelse i en magtelite, der hænger sammen som ærtehalv: for hvordan kan det dog være, at den væsentligste konsekvens af alle de sager, der har givet anledning til opstandelse siden tamilsagen og frem til minksagen – er tusindvis af sider, der i deres essens lovpriser det system, der har skabt problemerne?

Som det imidlertid stærkt illustreres i Dybvad-rapporten har vi en "dansk model" for den del af samfundslivet, der er fuldt lige så særlig og værdifuld, som den langt bredere omtalte og hyldede danske arbejdsmarkedsmodel. Partineutrale embedsmænd, der er forpligtede på såvel lovlighed som faglighed, yder skiftende regeringer integreret "total-service". Politisk og faglig rådgivning i en unik og meget potent pakkedløsning. Den er med udtrykket "Getting to Denmark" kanoniseret som globalt – og hos Fukuyama verdenshistorisk – førende. Den er formentlig

en funktionel forudsætning for vores samfundsmodel. Og en vigtig forklaring på de sidste 40 års fremgang.

Dernæst udvalgets anbefalinger. På overfladen lyder det simpelt og tenderende til det kedelige: sikre referater fra møder i de afgørende regeringsudvalg. Forpligtede embedsværket til skriftligt at sige god for lovligheden af vigtige forslag. Og iværksætte overvejelser om bedre beskyttelse af nøgleembedsmænd, væk fra tidsbegrænsede ansættelser tilbage mod den logik, der lå bag tjenestemandbeskyttelsen som værn mod usagligt pres.

Der er imidlertid tale om markante skridt væk fra et samspil, der grundlæggende bygger på tillid og stærke, men uformelle normer. De forekommer velkalibrerede og er formentlig nødvendige. Det er imidlertid næppe tilfældigt, at de tidligere rapporter ikke har foreslået noget tilsvarende. Det skyldes, at den form for formalisering kommer med en pris. Havde den danske model været en racerbil, ville forslagene svare til at gøre den mere sikker og mindre hurtig. Det anbefaler man kun, hvis vurderingen af risikoen for uheld er gået markant op. Og udvalgets implicite, stærkt kritiske signal til landets politisk-administrative magtelite er, at de ikke uden regulering kan tiltros at forvalte deres relation ansvarligt. Desværre. Det er et høfligt, men tungt rap over fingrene.

Til sidst det terræn, der tegner sig fremadrettet. Herfra skal lyde en klar og anerkennende opfordring til ikke endnu engang at gentage Dybvad-, Smith- og Christensenudvalgenes arbejde. Det er imponerende og fuldbragt. På en måde som gør det meget lidt sandsynligt, at en ny runde vil kunne flytte noget afgørende, hvis eller når, der igen opstår en akut anledning.

Er vi tilbage til normaltilstanden på Slotsholmen?

I stedet bør rapporten bruges til at reflektere dybere over den bagvedliggende tilstand. Udvalgets arbejde afspejler i virkeligheden et markant paradoks. Under dens virke er hele genstanden for dens undersøgelse fundamentalt forandret. Hvor selve den danske model fremstod eksplicit og bevidst udfordret af Mette Frederiksens S-mindretalsregering, skyller der blot få måneder efter dannelsen af den brede SVM-regering en kolossal normaliseringsbølge gennem regeringskontorerne. Det er naturligvis en lettelse. Men ingen garanti mod tilbagefald.

Udvalgets kommissorium lancerer en tese om, at øget mediepres udløser en kædereaktion. Politikerne nærmest tvinges til at presse embedsmændene i retning af mindre faglighed og lovlighed. Det er en lidt for bekvem forklaring for begge parter. Udvalget lader den klogt ligge. Det forstår, at modellen står og falder med konsensuskulturen i en meget snæver, skiftende kreds af toppolitikere og topembedsmænd over mange årtier. Så længe, at vi har anset den for systemisk. Hele modelens funktion og logik hviler imidlertid netop på, at den er "selvbærende". Den er smidig og effektiv, fordi den ikke holdes tilbage af op-hæng i juridiske og institutionelle "checks and balances". Men af samme årsag sårbar. Den skal aktivt reproduceres af topledere, der vil betale prisen for dens vedligeholdelse. Den blæses skræmmende nemt omkuld, hvis de hellere vil være fri. Medierne kan gøre det endnu sværere for dem at stå fast. Men hovedproblemet er fristelser. Ikke pres.

Her ligger muligheden for opfølgning. For mens tilbagekomsten af en form for normaltilstand på Slotsholmen siger rigtig meget om den danske models resiliens, så er det næppe klogt at erklære den hellige grav vel-

» Udvalgets implicite, stærkt kritiske signal til landets politisk-administrative magtelite er, at de ikke uden regulering kan tiltros at forvalte deres relation ansvarligt. Desværre. Det er et høfligt, men tungt rap over fingrene.

forvaret. SVM-regeringen er en ekstraordinær konstruktion. Man kan håbe, at det udslagsgivende har været, at vi igen har fået en flertalsregering, som uanset sin besætning giver større rum for faglighed. Men frygte, at S-mindretalsregeringen afspejlede et bredere skred i den hidtidige ”modelkultur”. Borgerlige nøglefigurer, som f.eks. Folketingets nuværende formand, Søren Gade, udtrykte eksempelvis (før minksagen helt ændrede stemningsbilledet) sin beundring og misundelse over netop det skifte, Mette Frederiksen havde indledt.

Dybvad-udvalgets svar på udfordringerne er som nævnt ovenfor at indføre et mere reguleret, overvåget samspil. Men den vej fører næppe meget længere frem. Jo mere sikkerhedsudstyr, jo sværere vilkår for at levere den ”totale” og sømløst integrerede service, der opretholder modellen ved fuldt ud at dække regeringens behov og dermed overflødig gøre konkurrerende bidrag som f.eks. partipolitiske statssekretærer. Man kan nok bære skridtbeskytter, men næppe rustning, hvis man skal kunne bevæge sig agilt i det politiske rum.

Man kan f.eks. spørge sig selv, hvordan det ville fungere, hvis Dybvad-udvalgets anbefaling fsva. lovlighed også skulle udstrækkes til at gælde faglighed? Eksemplet er måske karikeret, men nyttigt at tænke igennem. Lovlighed er til trods for mink- og rigsretssagens dybe alvor jo slet ikke det væsentlige og hyppigt forekommende problem. Risikoen for løbende fortrængning af faglighed til fordel for eksempelvis kommunikative hensyn, eller tilsvarende behov i kampen om magten er af langt større bekymring. Ikke mindst fordi det er en langt større fristelse. Der er få fordele og store risici ved som minister at bryde loven. Hvorimod fristelsen til at køre på ”doping” i form af en politisk og kommunikativ praksis, der ikke begrænses af faglige hensyn, er enorm. Behovet for at træffe svære, langsigtede beslutninger svinder og kan mere behændigt fortrænges eller udskydes. Muligheden for at tilgodese stærke særinteresser vokser og tiltrækker mere fokus. Der kan skrues op for tempoet og signalerne om handlekraft. Med konsekvenser, der først viser sig på langt sigt.

Men hvad ville der ske, hvis danske embedsmænd skriftligt skulle udmåle afstanden fra deres faglige rådgivning til regeringens forslag eller beslutninger? Så de til enhver kunne dokumentere, at de havde givet regeringen mulighed for at træffe klogere valg og sandsynligvis mere samfundsnyttige beslut-

ninger, end den valgte at gøre? Så prisen for ideologi, værdimæssige præferencer, særinteresser og kortsigtet vælgerappel konstant blev fuldt udstillet?

Embedsmændenes rolle i det politiske rum ville skrumpes. Andre rådgivere og bidrag – fra eksempelvis lobbyister – ville vinde større indpas. Sat på spidsen ville embedsmændenes rolle bevæge sig i retning af andre, anerkendte og betydningsfulde, men fundamentalt magt-udenforstående sagkyndiges. Som f.eks. de økonomiske vismænd.

Har vi brug for et kodeks for toppolitikere?

Så der er ingen vej udenom det svære spørgsmål: Hvordan sikrer vi, at det også fremover forbliver, som det i moderne tid altid har været: at regeringer og regeringschefer løfter deres del af opgaven? Måske var det relevant at overveje muligheden for, at partier med regeringsambitioner forpligtede hinanden. Ikke via lovgivningen, men ved en eksplicitering af normer, som det ville have en politisk pris at krænke. Måske burde det overvejes, hvor stærkt man kunne formulere et forlig om regeringsførelse? Et ”kodex VII for toppolitikere” ville risikere at få en fersk, udvendig og ikke adfærdsregulerende karakter. Tænk snarere på en form for budgetlov, hvor det politiske spil bindes ind.

Indvendingen vil være, at det strider mod demokratiets inderste logik. Vi har jo de politikere, vi fortjener, og de skal være frie til at udleve det mandat, folket giver dem. Men netop forligstraditionen har i dansk sammenhæng sikret en fuldt frivillig og demokratisk, men samtidig tungt forpligtende disciplinering af den politiske kamp. Igen er der formentlig tale om en funktionel forudsætning for velfærdssamfundet. Det er ikke tilfældigt, at det danske system har været særligt innovativt, når det gælder politikernes mulighed for at binde sig selv og hinanden til masten.

Alvoren i det spørgsmål bør gøres til udredningstraditionens næste fokuspunkt. Der kreds om det i det stærkt anbefalelsesværdige notat om udviklingen i centraladministrationen siden årtusindskiftet, som Peter Bjerre Mortensen og Jørgen Grønnegaard Christensen har udarbejdet for udvalget. To eksempler illustrerer potentialet for at arbejde videre.

Tankevækkende er f.eks. en relativt kortfattet sammenligning med de tilsvarende mo-

» **For mens tilbagekomsten af en form for normaltilstand på Slotsholmen siger rigtig meget om den danske models resiliens, så er det næppe klogt at erklære den hellige grav velforvaret.**

» Måske burde det overvejes, hvor stærkt man kunne formulere et forlig om regeringsførelse?

deller i Sverige og Norge. Som det fremgår, er særligt den svenske model fundamentalt anderledes, med en langt større rolle til politisk udpegede statssekretærer, der har et tilknytningsforhold til partierne. Alligevel leverer den svenske model omtrent samme resultater som den danske. Ergo er der ifølge Bjerre og Grønnegaard ikke noget at vinde ved at fravige den danske model.

Men hvorfor skulle en statsminister med appetit på politiske udpegelser ikke konkludere det modsatte: at man åbenbart risikofrit kan gøre op med den danske model uden at ende et andet og værre sted end svenskerne? Vel alene fordi såvel den svenske som den danske model bæres af en ”ansvarlighedskultur”, som man risikerer at slå i stykker ved et skifte. Ikke mindst fordi et skift typisk ville være motiveret af frustration over netop denne kulturs krav og begrænsninger. Bjerre og Grønnegaard synes at forudsætte, at dette rationale er så indlysende, at det ikke fordrer nærmere behandling eller eksplicitering. Det er ædelt. Men nok ikke realistisk.

Endnu mere potentiale rummer Dybvad, Grønnegaard og Bjerres behandling af en anden stor delproblemstilling: Spørgsmålet om balancen mellem tværgående koordinationshensyn og sektorfaglighed. Her afprøves den i de senere år udbredte formodning om, at en usund skævhed med overdreven koordination og undertrykt sektorfaglighed er vokset frem. Den har ikke mindst fået næring af koordinationsramte eksfagministres forbitrede beretninger.

Igen er bidraget stærkt i forhold til legalt ansvar. Og efterlader rum til opfølgning i forhold til spørgsmålet om, hvordan det bedst sikres, at den lovlige regeringsførelse nu også er fagligt kvalificeret. Det er således helt relevant, at det efter minksagen kraftigt markeres, at magt og ansvar må følges ad. Hvis beslutningerne reelt træffes i magtfulde regeringsudvalg, kan ansvaret ikke efterfølgende bare fedtes af på svage, underkuede fagministre.

Det er bare ikke noget godt argument for, at landet bedst regeres ved, at deres råderum udvides. Her er en problemstilling, som skrider på bedre belyst. Bjerre og Grønnegaard påpeger korrekt, at koordination kan have forskellige formål, både saglige og mere politiske. Og det er åbenlyst, at den forstærkede koordination via Finansministeriet i perioden fra 1982 til slutningen af 2010erne afspejlede en saglig (og unikt succesrig) konsensus om velfærdsmodellens økonomiske forudsætninger. Statsministeriets stærke koordination fra 2019-2022 handlede tilsvarende åbenlyst om kommunikativ gennemslagskraft. Redskaber til at fastholde regeringsmagten.

Så udfordringen er ikke bare afvejningen mellem koordination og sektorfaglighed. Massiv koordination med henblik på genvalg og gennemslagskraft i offentligheden kan ske på bekostning ikke bare af sektorfaglighed, men også, måske tilmed oftere, på bekostning af saglig koordination. Med klart negative konsekvenser for samfundet.

Mest retvisende er det derfor nok at se koordination som en knap og dyrebar ressource, der bør maksimeres inden for rammerne af sektorfaglige hensyn – og derefter disponeres bedst muligt. Ikke mindst fordi løsningen af de større samfundsproblemer, der nu præger dagsordenen, efter alt at dømme vil fordrer mindst lige så meget koordination som i sin tid økonomisk genopretning. F.eks. sikkerhed, grøn omstilling, produktivitet, digitalisering og bedre effekter af velfærds-service gennem såkaldte 2. generationsreformer er åbenlyst ikke rene sektoranliggender.

Det spørgsmål udbores ikke. Måske fordi det anses for at være et rent politisk anliggende. Også politiske anliggender har imidlertid brug for teknisk belyst. Det er vel netop den danske models bærende logik. Den bør forfølges yderligere.

Dybvad-udvalgets anbefalinger

- At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.
- At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.
- At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbunds-gående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet.
- At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, der har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet.
- At der sker en bedre tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet og forberedelsen af væsentlige politiske udspil.
- At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respektteres.
- At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.
- At andre tværgående udvalg i videre omfang benyttes til at forberede og kvalitetssikre politiske udspil mv.
- At repræsentanter for embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau om, hvordan parternes samarbejde kan forbedres.
- At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.
- At der sikres bedre samarbejde om behandling af sager om aktindsigt.
- At der i det daglige arbejde og i lyset af de presseetiske regler sikres ministerierne tid til at besvare henvendelser fra medierne
- At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.
- At ministres private profiler ikke anvendes som den primære kommunikationskanal for lancering af officielle nyheder mv. på ministerens ressortområde.
- At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.
- At ministre som det helt klare udgangspunkt undlader at blokere for adgang til private profiler, der anvendes til opslag vedrørende funktionen som minister.
- At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourcforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.
- At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydelig fokus på alle aspekter af Kodex VII.
- At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.
- At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.
- At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at bl.a. anvendelsesområdet for lovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikkerreglen), begrænses. I den sammenhæng kan der også være grund til at se nærmere på, om offentlighedslovens § 28 om udlevering af bl.a. faktiske oplysninger i tilstrækkelig grad sikrer åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.
- At it-systemerne i centraladministrationen indrettes på en sådan måde, at de sikrer effektiv journalisering og i relevant omfang opbevaring af SMSbeskeder mv.
- At ministerierne sikrer, at aktindsigts-sager behandles rettidigt, herunder om nødvendigt afsætter flere ressourcer.

Kilde: Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*