

Fra politikkens til bornerthedens tidsalder

Politik og politisering er blevet skældsord. De knyttes sammen med nutiden, men politiseringen antog andre og nok så stærke former i den ikke så fjerne fortid.

AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN¹

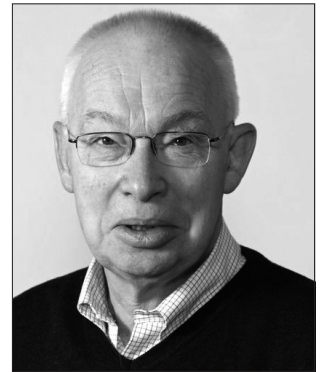
For en tre års tid siden fandt vi sammen i en lille gruppe. Vi havde det til fælles, at vi med et lidt gammeldags udtryk alle havde stået i offentlig tjeneste. Og det endog i en del år. For det andet fælles træk var, at vores erfaringer med det offentlige strakte sig fra treserne til nutiden. Vi havde altså visse forudsætninger for at sammenligne og vurdere på tværs af fyrretyve år.

Forskelle var der også. For at være i offentlig tjeneste er et vidt begreb. Både fordi der faktisk er store forskelle fra den ene til anden gren, og fordi det offentlige selv i vores tid ikke var mere statisk, end at arbejdet over nogle årtier bragte hver eneste af os til opgaver og ansættelser, som var ganske forskellige fra hvert vores udgangspunkt. Men der var også andre forskelle, for gruppen var sammensat, så vi var en del djøf'ere (en klassisk jurist, der blev virksomhedsleder og siden dommer, økonomer og politologer, men også en organisationsteoretiker). Men det var netop ikke en djøf-bog. Derfor var der blandt forfatterne også en dyrlæge, der efter karrieren blev cand.theol., en cand.theol., der midt i karrieren tog en nymodens mastergrad i public management (ja, det hedder det på syddansk), en officer, der undervejs blev kandidat i historie, en kemiingeniør, der blev eurokrat, og en historiker, der i mangel af andre og bedre muligheder gik embedsvejen.¹

Hvor typiske vi er, er jeg ikke i stand til at sige. Men det gruppebillede af let aldrende mænd, som jeg her har skitseret, er i hvert fald et vidnesbyrd om, at den offentlige forvaltning ikke er så gråmeleret og stillestående, som man let kan tro, hvis man holder sig til stereotyperne om embedsmænd og måske især embedsmænd, der havde deres velmagtstid, før NPM blev moderne. Redaktionen har nu et par år senere bedt mig om at tage tråden op. Opdraget er ikke at genfortælle vores beretninger. Jeg har i stedet set det som min opgave at knytte vores beretninger og erfaringer til den forvaltnings- og politikkritiske diskurs, som i høj grad har præget den korte tid, der er gået, siden vi forfattere diskuterede med hinanden og skrev hver vores erfaringsbårne beretninger. Jeg tillader mig her at bemærke, at diskursbegrebet ikke fandtes i de ordbøger, som vi havde adgang til, da vi for lang tid siden slog ind på et arbejdsliv i og for det offentlige i dets umådeligt forskellige afskygninger.

Den ubesmittede forvaltning

Der er temmelig mange, der begræder embedsmandssædernes forfald. Dermed sigter de til en udvikling, hvor embedsmænd var embedsmænd og ofte retsindige jurister, og politikere var ministre og borgmestre. De første holdt sig til det faglige og det lovlige, mens politikerne på det faglige og lovmedholdelige grundlag, som embedsmændene bragte til veje, traf deres politiske beslutnin-



» **Der er temmelig mange der begræder embedsmandssædernes forfald. Dermed sigter de til en udvikling, hvor embedsmænd var embedsmænd og ofte retsindige jurister, og politikere var ministre og borgmestre.**

ger. Synspunktet er ikke så naivt, som det umiddelbart lyder. Denne skarpe arbejdsdeling indebar ingenlunde, at embedsmændenes faglige råd til politikerne var den eneste og tilstrækkelige præmis for at træffe en beslutning. Men logikken er, at de tillægspræmisser, som var nødvendige for at træffe en beslutning, bragte politikerne selv ind i beslutningsprocessen. Det gjaldt, hvad enten det drejede sig om at tilsætte dem et ideologisk krydderi eller om taktisk-politisk at blande kortene, så ministeren eller borgmesteren kunne mobilisere tilslutning for den sag, de havde gjort til deres.

Der er intet grundlag for denne tolkning i bogens elleve beretninger fra et liv bag skrivebordene. De tegner snarere billedet af embedsmænd, der fra det trådte ind i forvaltningen som unge og ubesmittede til de for en dels vedkommende kom tæt på de politiske chefer, utvetydigt løste opgaver i politikens tjeneste. Det handlede i meget høj grad om at hjælpe politikere med at træffe beslutninger, som politikerne enten ønskede, eller som politikerne som et minimum kunne leve med. Deres indsats var ikke båret af anvendt videnskab, men derimod af den pragmatiske sammenstyknings af mere eller mindre solid viden tilsat politisk verve, der kunne imødekomme et politisk krav om lydhør og situationstilpasset bistand.

Det rejser så spørgsmålet, om der ikke er sket noget siden dengang, og om det, der er sket, ikke stille og roligt, men sikkert har trukket standarden nedad? Det er gode, men samtidig udviklede spørgsmål. Ja, spørgsmål så store, at der næppe gives sikre, sande svar på dem. Det prægede såmænd også diskussionerne i forfattergruppen bag Embedsmandens verden af i går. Husker jeg ikke selv helt galt, var der to-tre af forfatterne, som et par gange med hjertesuk beklagede den tiltagende politisering, og som var tilbøjelige til at se den som roden til alt det, der i ældre mænds perspektiv har det med at gå i svang. Det var dog ikke et spor, som vi forfulgte, for gruppens medlemmer var veltrænede embedsmænd, der til forskel fra mange akademikere forholder sig til det, der er på bordet, og ikke kaster sig ud i alt det, som også kunne være interessant. Vi havde, som en af de gamle embedsmænd bemærkede, en selvpålagt deadline, og det er noget, forvaltningens professionelle har respekt for. Men deres bekymring og deres specifikke ansats til forklaring er faktisk tidstypisk, og jeg vil derfor forholde mig til den.

Politiseringen dengang

Lad os tage 1970'erne som referenceperiode. Der var forfatterne alle forholdsvis unge og i

starten af deres arbejdsliv. Det var politisk set en splittet periode. Det kom til udtryk i den politiske omkalfatring, som fulgte med valget i 1973, og rakte frem til 1980'ernes nøjsommelige genopretning. Den kom også til udtryk i den internationale økonomiske krise, som på et politisk overordentligt ubejlejligt tidspunkt ramte landet.

Man oplevede der en periode præget af en blanding af politisk rådvildhed og letsind, hvor partier og politikere hoppede fra tue til tue uden rigtigt at finde fodfæste. Læs blot Knud Heinesens erindringer. Han havde det som minister helt inde på livet. Træk så embedsmændene med ind i spillet og se på, hvilken rolle de spillede. De havde det ikke nemt. Men kan også konstatere, at deres instrumentarium var beskedent. Man havde i Finansministeriet lanceret sit bidrag til kvalificering af den politiske beslutningsproces med bl.a. den stort anlagte perspektivplanlægning. Det var solide arbejder. Problemet var blot først, at perspektivplanlægningen ikke helt, ja, egentlig slet ikke fangede politikernes opmærksomhed, og så er den jo ikke meget bevendt. Og dernæst at den overhovedet ikke matchede de dramatisk nye vilkår, som jordskredsvalget og energikrisen skabte. Resultatet var, at mange af de råd, som embedsmændene kunne give de rådvilde politikere, var af den art, som kunne formuleres på bagsiden af en brugt kuvert, og som politikerne stod ret frit for at omfortolke, så de var modellerbare i den foreliggende situation. Det kom der meget lidt godt ud af. I det sidste ligger, at vi endnu var i økonometriens og modellernes barndom, og at der var grænser for, hvor alvorligt man på Christiansborg tog Adam.

Det var i mine øjne en politisering, der ville noget, men den blev ikke problematiseret. Der lå to ting heri. Den ene var, at embedsmænd og politikere levede i den forestillingsverden, at sådan var det – med et meget senere politikerudtryk – bare. Den anden var, at den politiske journalistik delte denne opfattelse. Man havde på Christiansborg en presseloge, hvis mest prominente medlemmer arbejdede i tæt symbiose med de ærede medlemmer. Jeg husker fra firserne en bekendt, der var logemedlem. Han berettede, at når et par sjældne fridage havde bragt ham væk fra Borgen, så rundringede han ved hjemkomsten til sit faste netværk af ledende politikere for at få justeret kompasset. Og denne situationsvurdering bibragte han, der var en habil folketingsreporter, så sine læsere.

» Politikerne i 1970'erne var i langt højere grad fanger af stærke grupper i den offentlige sektor, end de er i dag.

Det er meget anderledes i dag. Det er oven i købet resultatet af en udvikling, som bogens forfattere på forskellig vis havde tæt inde på livet. Den ene er, at embedsværket i dag i højere grad råder over en analytisk forankret indsigt, der, hvis den bliver ført frem til politikere i en beslutningsrelevant form, faktisk kan kvalificere deres beslutningsgrundlag og måske også deres beslutninger. Bogen har stærke og illustrative eksempler herpå fra både fødevarerikkerhedens og økonomiens områder. Den viser også, at det er noget, som politikere tager ad notam inden for det spillerum, som er dem givet. Men det sker i respekt for den demokratiske politik. For som det så rigtigt hedder i Kodeks VII, så ”vil den faglige rådgivning og bistand aldrig i sig selv fastlægge en bestemt politik. Det vil altid være en politisk afgørelse, om ministeren vil handle, og hvornår og hvordan ministeren vil handle. Der vil også kunne være situationer, hvor ministeren ud fra rent politiske overvejelser ønsker at gennemføre initiativer på et område.” Det er i øvrigt ikke spor anderledes i kommuner og regioner.ⁱⁱ

Den anden er, at politikere i 1970'erne i langt højere grad var fanger af stærke grupper i den offentlige sektor, end de er i dag. Det kunne være lægerne på sygehusene og i Sundhedsstyrelsen, lærerne i folkeskole og gymnasium, postarbejderne i Købmagergade og på postterminalen. Hvad det sidste angår, beroede miseren i høj grad på, at såvel ledelsen som politikere accepterede en politisering af postdriften, som gjorde det til en sag for statsministeren at få juleposten ud. Det ville være helt og berettiget utænkeligt i vore dage. Man startede siden og sent et opgør med disse segmenter i en herskende klasse. Det er ikke tilendebragt, men det var for det første et opgør, som kun politikere kunne sætte i gang og give legitimitet, og det var for det andet de folkevalgte politikeres opgør med en offentlig sektor, som politiserede på en måde, som man i dag er – næsten – enige om at fordømme, men dog ikke helt har fået bugt med.

Vortids bornerthed

Der altså stærke indikationer for, at politiseringen var stærkere og mere problematisk

ved starten af vores beretning, end den er det i dag. Ikke desto mindre er det en udbredt opfattelse, at det forholder sig lige omvendt. Der er det rigtige i det, som sagtens kan sam eksistere med den beskrevne udvikling, at vore dages politiske chefer er deres position som ikke bare forvaltningens formelle, men også dens legitime og reelle herrer mere bevidste end dengang. De stiller krav om rettidig politisk omhu i betjening og rådgivning. Det er ganske enkelt forudsætningen for, at de kan honorere de hårde jobkrav, som deres job stiller dem over for. De er også fuldt bevidste om, at får de ikke denne bistand, er de i deres legitime ret til at formere truppen omkring dem med et andet mandskab. Og det gør de. Det interessante er, at denne udvikling er sket, uden at embedsværkets partipolitiske neutralitet er blevet antastet. Det viser i min optik styrken i både det politiske og det administrative system.

Det er imidlertid teknikaliteter. Det er næppe dem, der har skabt det udbredte billede af en tiltagende og overhåndtagende politisering af forvaltningen. Min hypotese er, at det er to andre forhold. Det ene har med medieudviklingen at gøre. Nutidens politiske journalistik er motivfokuseret og konflikt-drevet. De politiske reportere og analytikere, som skære hakkelse i døgnets rejsestald, trives i et univers, hvor hver en ytring og hvert et træk analyseres i et rent taktisk perspektiv. Det forstærkes af det tolkningsmonopol, som et kommentariat, der aldrig lukker et øje, har opbygget, og hvor partier og politikere er tildelt roller i et spil om magten, hvor substans og problemløsningseffektivitet ikke tæller. Det står i markant kontrast til den møjsommelige og langsigtede genrejsning, som politikere fra et over tid meget bredt flertal siden Schlüters og Nyrops dage har præsteret, og som de alt i alt vedkender sig den dag i dag.

De er noget bedre end deres rygte.

Den anden er bornertheden, som har grebet os, og som på mærkværdigvis har forplantet sig til de reportere, analytikere og kommentatorer, som kun ræsonnerer i taktik og intriger samt aktørernes magtkampe og personlige ambitioner. Dens kerne er en grundlæggende foragt for og mistillid til alt, hvad der er poli-

» De politiske reportere trives i et univers, hvor hver en ytring og hvert et træk analyseres i et rent taktisk perspektiv.

tisk. Det er en udvikling, som Gorm Toftegaard Nielsenⁱⁱⁱ har taget på kornet i Loven, en lille, men skarptskåret bog, hvis budskab dydige fagfæller burde lægge sig på sinde. Det er yderligere en udvikling, der, som den engelske politolog Matthew Flinders^{iv} har beskrevet det, fører til en forestilling om en lyde- og politikfri verden. Magten er afleveret til jurister, allerhelst dommere, til internationale retsorganer og konventioner, til økonomer, allerhelst forskanset i uafhængige myndigheder som centralbankerne, og klimakyndige eksperter i globale gremier, der med deres autoritative konsensus lover at redde verden fra undergang. Det er her, Flinders analytisk underbyggede argumenter kalder til forsvar og fornyet respekt for politikken og dens politiske udøvere.

Der er i øvrigt et sidste træk i udviklingen, der er værd at dvæle ved. Det er, at offentlighedens, inkl. mediernes muligheder for at holde sig informeret nu om dage er sjældent gode. Det hænger sammen med en teknisk udvikling, hvor rå data og forarbejdede analyser og politikdokumenter kun er klik borte, for den der gider. Men det hænger også sammen med, at det, der i mit fagsprog hedder de institutionelle bindinger, er noget strammere, end de var for bare tyve år siden. Det indebærer, at kontrollen med de politiske og administrative magthavere ikke bare er en opgave for efterfølgende kontrol ved Folkeetingets Ombudsmand og Rigsrevisionen. Der er dukket nye tilsynsinstitutioner op, som har en rolle i den politiske beslutnings-

proces, fordi de bliver hørt, inden en beslutning er truffet. Et eksempel er Institut for Menneskerettigheder; et andet er Vismandsinstitutionen, der med budgetloven er tildelt en roll i den siddende regerings og Folketingets budgetlægning. Det ser jo fint ud, men er det nu sikkert, at det er godt for tilliden til vore demokratiske institutioner, som er politikernes legitime domæne? ■

Noter:

1) *Professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.*

i) *Embedsmandens verden af i går. Redigeret af Jørgen Grønnegård Christensen og Torben Beck Jørgensen. Med bidrag af Jens Torkild Bak, Michael Clemmesen, Jørgen Henningsen, Marius Ibsen, Jesper Jarmbæk, Kaj Kjærsgaard, Jørgen Lotz, Knud Børge Pedersen, Jens Thomsen, Hans Würtzen og Ole Zacchi. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014. Torben Beck Jørgensen, der blev ramt af sygdom undr arbejdet med bogen, afgik ved døden tidligere i år.*

ii) *Se Kodeks VII. <http://www.mdst.dk/Service/menu/kodexvii> Se også Bo Smith Udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Embedsmanden i det moderne folkestyre. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.*

iii) *Gorm Toftegaard Nielsen: Loven. Aarhus Universitetsforlag, 2015.*

iv) *Matthew Flinders: Defending Politics. Why Democracy Matters in the 21st Century. Oxford University Press, 2013.*