

Johannes Due

Topembedsmænds politiske rådgivning

Myterne om embedsmændenes store politiske indflydelse holdes ved lige af mange parter og giver nogle gange et forvrænget billede af de reelle magtforhold mellem embedsmænd og politikere. Uanset dette forventes embedsmænd at kunne beherske mange forskellige roller, for eksempel som deltagere i rent politiske forhandlinger, som politiske rådgivere og som mellemmand i forhold til pressen. Ofte fokuseres på spillet mellem topembedsmænd og ministre, men samspillet med Folketinget er også væsentligt. Den igangsatte udbygning af Folketingets administration er foretaget uden samtidig at justere spillereglerne mellem Folketing og centraladministration på trods af, at disse regler stammer fra en tid med et helt andet balanceforhold mellem Folketing og centraladministration.

Myten om at embedsmændene bestemmer alt

En af de mest sejlivede myter om samspillet mellem Folketing, regering og centraladministration er, at det er embedsmændene, der bestemmer det meste hen over hovederne på - i visse tilfælde - ministrene og - som hovedregel - folketingsmedlemmerne.

Myten afspejler formentligt mange politikeres afmagt i forhold til et tungt og uigennemskueligt apparat. Forklaringen bag mytens sejlivethed skal nok findes i et vist mentalt efterslæb. For blot få årtier siden var embedsværket stift og lukket samtidigt med, at politikerne generelt var dårligere uddannede. Mange politikere fra oppositionen og de mindre betydende politikere fra regeringspartierne må dengang have følt sig dårligt betjent af centraladministrationen på grund af denne uligevægt. Frustrationen over manglende gennemslagskraft har helt givet fået nogle folketingsmedlemmer og deres nærmeste omgivelser - herunder medierne - til at lede efter en syndebuk. Manglende mulighed for at påvirke tempoet i den ofte langsommelige beslutningsproces har næppe gjort tingene bedre. Her ligger det lige for at tildele embedsmændene rollerne som hovedskurke.

Fastholdelsen af myten kan også skyldes, at flere har ret simple interesser heri. Folketingsmedlemmer kan for eksempel bruge den til at legitimere yderligere udbygning af Folketingets ressourcer. Således vil gennemførelsen af „Olsen-planen“, der handler om en ganske væsentlig udvidelse af det professionelle apparat, der står til personlig rådighed for det enkelte folketingsmedlem og folketingsgrupperne, give ganske flotte muligheder for - hvis dette er ambitionen - at kontrollere centraladministrationen. jf. afsnittet om de fremtidige samarbejdsrelationer senere i artiklen.

Selv om de objektive omstændigheder omkring rollefordelingen mellem Folketing og regering - og derved centraladministrationen - har ændret sig væsentligt siden begyndelsen af 1970'erne, blandt andet som følge af etableringen af Folketingets stående udvalg, lever myten stadig. I samme periode har kombinationen af mange partier og svage regeringer givet bedre markeringsmuligheder for det enkelte parti og folketingsmedlem. Det har utvivlsomt bevirket, at de latente modsætninger mellem Folketinget og centraladministrationen er blevet uddybet.

Men også journalister - selv de mere seriøse iagttagere af den politiske beslut-

ningsproces - kan have salgs- eller interessekabende motiver til at cementere myten om magtkampen mellem de gode politikere og de onde embedsmænd. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at embedsmænd og politikere sjældent har lige muligheder for at tage til genmæle, når der i pressen foretages vurderinger af magtforholdet mellem den enkelte minister og dennes embedsmænd med afsæt i konkrete sagsforløb. Embedsmænd har generelt i forbindelse med mediernes interesse ikke samme mulighed som politikere for at påvirke synsvinklen. Embedsmænd har i øvrigt pligt til at skulle tale sandt og til - i henhold til forvaltningslov m.m. - at offentliggøre relevante notater, referater m.m. Kort sagt: Embedsmænd har svært ved at gå i skjul. Det gælder også i forhold til journalister. Embedsmænd har ikke samme mulighed som folketingsmedlemmer for at udtale sig i „logens tegn“, tale sort eller „benægte fakta“.

Politikeres rum er mere lukkede. Journalister har adgang til rummet, men er afhængige af politikernes delvise monopol på de interessante nyheder og vinkler. Specielt Christiansborg-journalisterne vil være afhængige af uhindret adgang til politikerne. Prisen for denne adgang kan være en tilbøjelighed til at „købe“ politikernes selvforståelse og dermed undlade at eksponere specielt de svageste politikere. Generelt skriver danske journalister ikke personfikserede historier om politikernes private gøremål. Men en mere kritisk tilgang til selvforståelse og kvalitet hos visse MF'ere og ministre ville være en tiltrængt fornyelse af Christiansborg-journalistikken. Det kan for eksempel undre, at politiske ildsjæle som Ritt Bjerregaard, Bertel Haarder og Britta Schall Holberg generelt får en ilde medfart i pressen, mens de ministre, der fal-

der i med tapetet, ikke på samme måde bliver eksponeret, men måske oven i købet bliver fremhævet som omgængelige og folkelige, hvilket naturligvis er nødvendige, men meget langt fra tilstrækkelige kvalifikationer til at kunne varetage en post som minister.

Fordi journalisternes standardbeskrivelse af samarbejde og magtfordeling mellem embedsmænd og politikere ofte tager udgangspunkt i et forvrænget billede af virkeligheden, er der i det følgende foretaget en beskrivelse af dette samarbejde, sådan som det opleves fra en central placering i et ministerium med en ret betydelig lovgivning og derved med løbende kontakt til Folketinget. Beskrivelsen vil naturligvis være subjektiv, men tager i det mindste sit udgangspunkt i konkrete erfaringer med deltagelse i disse processer.

Hvordan opleves den virkelige magtfordeling - set indefra?

Det er vigtigt at huske på, at de ca. 200 love, der bliver vedtaget i løbet af en samling, kun repræsenterer en meget begrænset del af den offentlige regulering. På papiret synes regeringens og centraladministrationens kompetence til at udfylde rammelovgivningen derfor overvældende. Der er her i landet udviklet en tradition, hvorefter Folketingets lovgivende kompetence stort set uden undtagelse udøves ved, at Folketinget behandler lovforslag fremsat af regeringen og udarbejdet af centraladministrationen. Dette forhold kan føre til en antagelse om, at Folketinget kun er reaktivt i forhold til bureaukratiet og kun har begrænsede muligheder for at øve indflydelse. Reelt er det dog således, at ministre yderst sjældent får vedtaget forslag i Folketinget uden en meget grundig forudgående sondering hos re-

geringspartierne såvel som hos den del af oppositionen, der antages at kunne støtte grundideen i forslaget. Disse sonderinger har deres pris, hvilket resultatet i form af den faktiske lovgivning er det bedste bevis på, idet de politiske fingeraftryk ofte er ret tydelige. Således kan prisen for at finde de nødvendige 90 mandater være, at det er nødvendigt at tilgode indbyrdes modstridende pricipper i den samme lovgivning eller at love uhenigtsmæssigt stramme bindinger på de udfyldende bestemmelser. Talrige evalueringssrapporter, følgegrupper og revisionsklausuler kan også blive nødvendig betaling undervejs.

Billedet af magtfordelingen kan i øvrigt ikke beskrives alene ved at se på lovgivningen. Det samlede reguleringsbillede er langt mere nuanceret. Etableringen af de stående udvalg er analyseret flere gange tidligere, men skal alligevel indrages her og belyses ud fra en central-administrativ „bruger“-vinkel.

Den væsentligste effekt af de stående folketingsudvalg er utvivlsomt specialiseringen. Nogle folketingsmedlemmer - dog kun fra de større partier - kan i ærværdig koncentration koncentrere sig om et relativt snævert område. Denne specialisering har konsekvenser for den minister, der betjener det udvalg, som folketingsmedlemmet sidder i. Det tvinger nemlig ofte ministeren til at beskæftige sig med enkeltsager i højere grad, end det har været meningen, og i langt højere grad, end det er hensigtsmæssigt.

En minister og et departement vil ofte have et ønske om, at arbejdsdelingen skal være klassisk, således at Folketing og regering agerer på et abstrakt holdningsmæssigt plan, hvorefter styrelser/direktorer eller på nogle områder amts- og primærkommuner varetager den daglige administration. Denne konkrete administra-

tion vil ofte blive overvåget af tilsynsmyndigheder og sædvanligvis med betydelige muligheder for, at brugerne kan indbringe de konkrete afgørelser for uafhængige ankeorganer.

Der er imidlertid flere grunde til, at folketingsmedlemmer ikke kan acceptere denne opfattelse af en hensigtsmæssig arbejdsfordeling.

For det første kan der være tale om en fundamental mangel på accept af grundfilosofien om rammestyling. Mange politikere er mere orienterede mod konkrete afgørelser end mod mere abstrakte holdningstilkendegivelser.

For det andet vil et medlem af Folketinget ofte have behov for at fremstille sig selv som problemløser i forhold til offentligheden, herunder ikke mindst i forhold til relevante vælgergrupperinger. Folketingsmedlemmer har brug for at vise, at de har direkte adgang til ministrene med deraf følgende mulighed for at få fremmet eller eventuelt omgjort afgørelser, der har berørt den enkelte vælger eller en folketingsmedlemmet nærtstående organisation.

For det tredje vil kun få folketingsmedlemmer kunne holde til - ikke mindst i forhold til medierne - at afvise at gå ind i enkeltsager. De fleste medlemmer er nødt til at kalkulere med, at andre medlemmer eller lokale kandidater vil rejse sagen med det dobbelte formål dels at promovere sig selv, dels at stille det passive folketingsmedlem i et mindre flatterende lys.

Folketingsmedlemmer ved sædvanligvis godt, at for eksempel socialministeren på stort set alle sine sagsområder ved lov er afskåret fra at ændre eller for den sags skyld at kommentere afgørelser truffet af de uafhængige ankeorganer. Når en vælger imidlertid henvender sig til sit folketingsmedlem, sker det ofte efter, at

samme vælger både har udnyttet ankesystemet og selv direkte har henvendt sig til ministeriet. Alligevel påtager folketingsmedlemmet sig ukritisk at henvende sig til ministeren og stifter derved i realiteten falske forhåbninger hos klageren. Derved udstilles en vrangvillig minister på et unfair grundlag.

Det er i den forbindelse ofte partifæller, der konkurrerer med hinanden om at få opmærksomhed. De hårdeste rivaler til et medlemskab af Folketinget vil jo sædvanligvis være andre folketingskandidater fra samme parti og ikke de politiske modstandere. Inden for det enkelte parti vil det netop være enkeltsager fremfor generelle uenigheder i holdninger, der viser forskellene blandt dem, der konkurrerer om vælgernes gunst.

Disse forhold bør strengt taget ikke beklages, da de er et led i den politiske konkurrence i et demokratisk og åbent system. Imidlertid medfører adfærden, at centraladministrationen og ministrene må bruge forholdsmeæssig megen energi på en række banale enkeltsager, der dels stjæler tid og opmærksomhed, og som - hvilket er mere generende - i visse tilfælde drejer fokus væk fra vigtigere politiske begivenheder. Der er særlig grund til at advare mod de mange enkeltsager nu, hvor Olsen-planens vokseværk er ved at slå igennem. Det enkelte folketingsmedlem vil fremover have mulighed for at stille spørgsmål og kræve redegørelser fra ministrene i langt større grad end hidtil.

Dét bør give anledning til eftertanke i forhold til spillereglerne, fordi disse er udfærdiget på et tidspunkt, hvor det var amatører mod systemet og ikke to lige veltrimmede bureaukratier over for hinanden. Ministerierne er nemlig stadig bundet af et stramt sæt spilleregler, der stammer fra en tid med en helt anden res-

sourcemæssig fordeling mellem Folketing og regering. En af de afgørende spilleregler, som ministre og centralbureaukrater lærer, er, at folketingsspørgsmål skal besvares hurtigt og så udtømmende som muligt. De fleste af de senere års ministerstormssager har netop handlet om informationen til Folketinget i langt højere grad end om sagernes substans. Nogle gange bliver spørgsmålene stillet alene for at udstille eventuel uenighed eller usikkerhed mellem regeringspartier, eller for at hævde sig i medierne, hvilket i øvrigt indebærer, at svarene kan være ligegyldige og ofte bliver ignoreret. Selv i disse situationer agerer centraladministrationen i dag som om spørgsmålene er seriøse. Med de seneste ressourcetilførsler til Folketinget kan det blive nødvendigt for Folketing og regering at revurdere de meget absolutte krav til centraladministrationen om at smide alt, hvad den arbejder med, for at besvare spørgsmål fra og forberede samråd i Folketinget. I det folketingsår, der reelt er afsluttet med Folketingets sommerferie i juni 1996, men som formentligt endnu vil rumme en del spørgsmål, er der således alene i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden stillet 3.037 spørgsmål, hvilket er en stigning på 20 pct. i forhold til sidste samling og en fordobling i forhold til de seneste år i øvrigt.

Det er den foreløbige kulmination på en dramatisk stigning i antallet af spørgsmål fra Folketinget. I begyndelsen af 1970'erne blev der i løbet af en samling stillet mellem 350 og 500 spørgsmål, med en svagt stigende tendens. I midten af 1980'erne, hvor de stående udvalg var blevet grundigt indarbejdet i Folketingets arbejdsrytme, steg antallet til mellem 1.200 og 1.500 med en klart faldende tendens hen imod 1990. Herefter har antallet været 1.151, 1.472, 1.878, 2.669 og

som nævnt indtil juli 1996, 3.037 spørgsmål i den seneste samling.

Muligheden for at stille spørgsmål giver ikke nødvendigvis magt, men er som nævnt med til at dreje fokus og derved negativt påvirke ministrenes lyst til at arbejde med større reformer. Dette gælder ikke mindst reformer, der kan beskære velerhvervede rettigheder eller forventninger. Mange ministre har oplevet, at offentligheden - repræsenteret ved medierne og bistået af enkeltsagspolitikere - i langt højere grad ønsker at fokusere på enkeltpersoner, der er kommet i klemme, end at interessere sig for langsigtede, strukturelle problemstillinger.

Da de parlamentariske forhold samtidigt gennem langt de fleste perioder i den nyere politiske historie har været præget af ustabile flerpartiregeringer uden flertal i Folketinget, vil fokus - i manglen på politisk strid om reformer og systemgenembrud - ofte være koncentreret om disse mindre forhold, hvor Folketinget indtager en kritisk og reaktiv rolle i forhold til ministerierne. Det vil understrege det generelle billede af modsætningsforholdet mellem folketingsmedlemmer og bureaukrater, fordi ministerierne i disse sager ofte er i defensiven, og er dem, der skal forklare sig.

I hvilket omfang politiserer embedsmændene?

Set indefra er dette noget mere kompliceret at besvare, end man umiddelbart skulle tro ud fra den offentlige debat. Diskussionen om politiserende embedsmænd har mange vinkler. En traditionel kritik af embedsmændene har været, at de varetager systemets eller i værste fald standens interesser frem for at tilgodese de mål, som politikerne stiller op. Kort sagt: Embedsmændene ignorerer eller modar-

bejder politiske signaler. Det kan i princippet være såvel signaler fra ministrene som fra partierne i Folketinget. Ud fra denne påstand skulle man altså forvente, at embedsmænd, der fulgte og kunne forstå den politiske proces, ville blive foretrukket af disse kritikere. Men også her møder man bekymring, fordi de samme kritikere er utrygge ved, at embedsmændene derved kommer tættere på og i visse tilfælde bliver direkte deltagere i den politiske proces.

Den moderne topembedsmand indgår ofte som direkte agent i politiske forhandlinger og har tillige udviklet rollen som reaktiv sparringspartner for sin minister til at være proaktiv ditto. Dette gælder i forhold til ministeren såvel som i visse situationer i forhold til ministerens politiske bagland eller i forhold til de øvrige politiske omgivelser, hvad enten dette er ministerkolleger eller ordførere i Folketinget. Der har været eksempler på, at departementschefer direkte har ledet egentlige politiske forhandlinger med henblik på opstilling af politiske aftaler, men sædvanligvis vil embedsmændenes politiske kontakter til „fremmede“ politikere være i form af underhåndskontakter og med ret snævre mandater. Internt opleves det da også, at medlemmer af Folketinget og mange ministre, der har været udsat for denne mere moderne embedsmandsbetjening, har tilkendegivet tilfredshed hermed. Offentligheden - først og fremmest repræsenteret ved medierne - er mere tøvende.

Tilfredsheden hos politikerne kan formentlig tilskrives en erfaring med, at embedsmændene, trods forskelligt farvede regeringssammensætninger og hyppige ministerskift, har været i stand til at levere en loyal betjening af den til enhver tid siddende minister. Disse erfaringer bør fjerne nogle af forestillingerne om em-

bedsmændene som lidt for selvkørende i forhold til den politiske proces, idet ganske mange politikere konkret har oplevet, at embedsmænd er overordentligt habile til at løse deciderede politiske problemstillinger - uanset ministerens partifarve.

Et overset eksempel herpå er embedsmændenes deltagelse i ministrenes ugentlige møder med regeringspartiernes ordførere. Kun i få ministerier er topembedsmændene ikke med til disse møder. Selv i situationer, hvor ministeren er fraværende, finder møderne nogle gange sted med embedsmænd som ministerens repræsentanter. I disse møder inddrages embedsmændene naturligvis i såvel saglige overvejelser som politiske manøvrer af mere taktisk karakter, for eksempel i vurdering af mulighederne for at skabe flertal i Folketinget, eller i hvad der skal til for at udmanøvrere en politiker, et parti eller en organisation. Ordførerne vil dér kunne konstatere, at embedsmændenes rutine i høj grad kan bruges ved tilrettelæggelse af disse mere politisk prægede manøvrer. Det vil herefter være svært at fastholde opfattelsen af embedsmænd som ufølsomme og uforstående over for politiske signaler. Man må dog som folketingsmedlem have forståelse for, at disse evner for politisering primært stiles til rådighed for regeringssiden.

Der er flere grunde til, at alle parter burde være tilfredse med en udvikling, hvor embedsmændene kan begå sig i det politiske miljø uden dog personligt at skulle identificere sig med bestemte partipolitiske opfattelser. Den væsentligste fordel er aflastningen af ministrene. I det danske system, der er uden viceministre og statssekretærer, og hvor ministerne sædvanligvis skal passe deres opstillingskredse og bagland i øvrigt, er ministrenes tid en virkelig knap faktor. Det kan da være hensigtsmæssigt at sende en depar-

tementschef, eller i sjældnere tilfælde andre chefer fra ministeriet, til forhandlinger eller sonderinger med andre politikere. I visse tilfælde vil der kunne træffes aftaler, der i realiteten slutter forhandlingen. I andre situationer vil disse sonderinger skulle suppleres med et opfølgende møde med ministeren, men under alle omstændigheder vil ministerens tidsanvendelse på sagen blive reduceret.

En mere overset fordel ved disse embedsmand-politiker kontakter er i øvrigt, at prøveballoner kan opsendes og nedskydes uden væsentlige tab af prestige. Det er nemmere at indgå kompromisser og opnå forståelse med embedsmænd, der jo ikke er konkurrenter til en offentlig opmærksomhed, og som også sjældent er fastlåst af offentlige udtalelser eller parti-beslutninger. Denne større manøvfrihed kan alle parter være tilfredse med. Den førnævnte betydelige udvidelse af folketingsmedlemmers embedsapparat kan imidlertid føre til, at kontakterne bliver mellem bureaukrater på begge sider. Det vil givet medføre hidtil usete beslutningsprocesser. Endelig skal man ikke ignorere den kendsgerning, at kemien mellem den enkelte politiker og „den neutrale embedsmand“ ofte er bedre end mellem medlemmet og ministeren, enten fordi man ikke kan ignorere udfaldet af tidligere sammenstød eller simpelt hen fordi, det ikke er en medfødt ministerkvalitet at kunne lede forhandlinger.

Det er i sig selv ikke problematisk, at topchefer bliver brugt til disse mere politisk prægede opgaver. Det tvivlsomme ligger i de uklare spilleregler. Det er oplagt, at der ikke kan opsættes præcise regler for denne adfærd, der jo i sin grundsubstans er forkert i forhold til den traditionelle konstitutionelle opfattelse af ministerrollen. Man bør derfor arbejde mere med holdningerne til denne adfærd. Poli-

tikerne kan ikke både forvente aktiv assistance i politiske processer og samtidigt problematisere, at embedsmændene er politiske. I det følgende er skitseret eksempler på, at uklare spilleregler og en uafklaret holdning til embedsmændenes rolle må give offentligheden en fornemmelse af, at embedsmændene politiserer unødvendigt meget.

Hvor kan det gå galt?

Det er ofte opfattelsen, at presse og folketingspolitikere arbejder for åbenhed i konkrete sager, mens ministre og ikke mindst embedsmænd forsøger at skjule den fulde sandhed for offentligheden. I virkeligheden er billedet langt mere kompliceret, hvilket i nogle situationer gør det meget vanskeligt for embedsmændene at håndtere de til tider modstridende krav til jobudførelsen. Vanskelighederne opstår i de situationer, hvor der er forskel på de erklærede og de reelle spilleregler, ikke mindst hvad angår den meget omtalte sandhedsforpligtelse i forbindelse med information af Folketinget.

Som nævnt er der udviklet en fælles opfattelse i Folketinget af, at netop opfyldelsen af sandhedsforpligtelsen er et nøglepunkt i vurderingen af ministeriernes samarbejdsvilje over for Folketinget. Det er ikke noget problem for embedsmændene, så længe der er veldefinerede forventninger til sandhedsniveauet. Som et eksempel kan nævnes, at der i løbet af 1995 og 1996 har været rettet en række spørgsmål og samråd til sundhedsministeren, hvor temaet har været en tæt opfølgning på bestemte forløb i sundhedssektoren, og hvor selv meget små usikkerheder i datamaterialet har givet anledning til kritik af ministeren. Der er altså en forventning i Folketinget om, at data, der vedrører sundhedsforhold, skal

være overordentligt præcise. Bortset fra besværet ved at skaffe disse oplysninger og forklare udsving heri, er denne forventning om en præcis orientering næppe noget væsentligt problem for sundhedsmyndighederne, fordi man på forhånd er klar over og indstillet på, at der i offentligheden er dette udtalte krav om præcision.

Tager man omvendt orientering af Folketinget og offentligheden om forhold i udenrigspolitikken og forsvars- og sikkerhedspolitikken gælder andre spilleregler. Folketinget ønsker ikke samme detaljerede, offentlige orientering. Der er tværtimod opstillet særlige fortrolighedsregler for eksempel i forhold til arbejdet i Det Udenrigspolitiske Nævn. Offentligheden er naturligvis ikke altid enig i, at visse udenrigs- og forsvarspolitiske fænomener bliver holdt skjult, men i forholdet mellem politikere og embedsmænd giver dette ingen problemer, fordi der også her er enighed om sandhedsniveauet. Det accepteres, at den fulde sandhed ikke præsenteres for Folketinget. Befolkningen er ikke nødvendigvis enig, men må konstatere, at her er der spilleregler, som embedsmænd og politikere åbent erkender har til formål at forholde offentligheden informationer.

Rigtig problematisk bliver det først, når der ikke er overensstemmelse mellem de faktiske spilleregler og de erklærede spilleregler vedrørende sandhedsværdien af svar fra ministerierne. Mange diskussioner om infrastrukturinvesteringer såvel i transport- som i energisektoren har vist, at de beregningsmæssige forudsætninger, der har ligget til grund for endog meget store investeringer, ikke altid har kunnet holde for en efterfølgende kritisk gennemgang. Antages det, at politikerne i forbindelse med selve investeringsbeslutningen har haft brug for, at tallene skulle passe, kommer embedsmændene i

det dilemma, at politikerne er tilfredse med informationen, selv om de og embedsmændene ved, at materialet kan være behæftet med betydelig usikkerhed og i visse situationer være præget af megen politisk nødvendighed. Problemet opstår, fordi politikere og embedsmænd samtidigt i forhold til offentligheden - og altså mod bedre viden - insisterer på, at kvaliteten af materialet er i orden.

Denne dobbelthed sætter embedsmændene i en vanskelig situation. Embedsmændene vil sædvanligvis være i stand til at levere opstillinger, hvor valget af eks- eller implicite forudsætninger resulterer i data, som giver politikerne gode muligheder for at fastholde en bestemt løsning for eksempel i vurderingen af de miljømæssige konsekvenser af en infrastrukturinvestering. Antag, at det politiske klima skifter, eller at eksterne organisationer kan etablere en sådan kritik af materialet, at de oprindelige data forkastes eller endog karakteriseres som værende af misinformerende karakter. I denne nye situation vil embedsmændene næppe slippe af sted med synspunkter om, at der oprindeligt har været enighed om at vælge bestemte - men måske ikke helt realistiske - forudsætninger.

Eksemplet afspejler behovet for at finpudse reglerne for samspillet mellem politikere og embedsmænd. Som anført flere gange er det både relevant og rimeligt, at politikere - og ikke mindst - ministrene forventer, at især topchefer kan agere i det politiske rum. Uklarheden opstår, når spillereglerne for denne ageren er ukendte eller dobbelte.

Forholdet til pressen

Den daglige administration af forholdet til pressen kan fylde forholdsvis meget for den enkelte topembedsmand. Det er en

alvorlig fejl, hvis embedsmænd tror, at de uden videre kan overføre deres egen virkelighedsopfattelse til politikerne. Embedsmænd arbejder sædvanligvis med lange tidshorisonter og har en erfaring for, at pressen snart kaster sig over noget andet, samt at nuancerne i en sag snart vil afløse den første ensidige og måske lidt sensationsprægede tilgang.

Politikere kan ikke bruge den erfaring til noget. Det er svært at overtale politikere til at være afventende i forhold til pressen. De ser ofte et behov for at reagere hurtigt og udglattende. Dette behov kan embedsmændene kun leve op til ved at opgive de sædvanlige, omhyggelige vurderinger af den enkelte sag. Ligeledes vil behovet for at få lukket en sag kunne føre til, at ministeren beder embedsmændene om at tilpasse den politiske strategi til noget, der er spiseligt i forhold til den vinkel, der er fremført i medierne, selv om ministeriets grundstrategi efter nøje afvejelser har været anderledes.

Dilemmaet for embedsmænd i denne situation er, om man skal levere ministeren det, der ønskes, eller insistere på, at den hidtidige position af saglige grunde bør fastholdes. Insisterer man på at fastholde den oprindelige, men nu antastede, strategi, kan ministeren fristes til at søge andre rådgivere, der har større forståelse for den mediemæssige side. Mange topembedsmænd har herved valget mellem selv at gå aktivt ind i spillet i forhold til pressen eller at overlade denne arena til et direkte samspil mellem ministeren og nogle af denne udvalgte pressemedarbejdere, således som det er sket i en række ministerier.

Alternativet til presseafdelinger - med den yderligere forfladigelse, dette giver i forhold til de relevanskriterier, der i øvrigt styrer et ministerium - er, at departementschefen selv går aktivt ind i rådgiv-

ningen af ministeren om forholdet til pressen, og at departementschefen også selv er aktiv i forhold til journalisterne. Mange topchefer har været stærkt tilbageholdende på dette felt. Det skyldes formentlig overdreven frygt for at blive misbrugt. Man kan imidlertid få udmærkede relationer til pressen ved på forhånd at gøre helt klart i hvilken rolle, man taler med journalisten. Man kan ofte selv bestemme rollen, der kan svinge fra at oplyse - mere eller mindre trevent - om sagens faktiske indhold til på ministerens vegne at kommentere de aspekter af sagen, som har påkaldt sig offentlighedens interesse, eller endelig til på ministerens vegne at påvirke pressens adfærd i en bestemt sag. Hvis ikke departementschefer kan beherske denne kontakt til pressen, vil ministrene som nævnt insistere på at have deres egne pressemedarbejdere. I samme forbindelse er det i øvrigt vigtigt som topembedsmand altid at huske en fundamental arbejdsfordelingsregel, nemlig at de gode nyheder reserveres til ministeren. Dette er naturligvis i sig selv ikke et problem, men det understreger, at embedsmænd gør sig klart, at de ikke under nogen omstændigheder må være konkurrenter til den offentlige opmærksomhed.

Hvordan kan der udvikles en ny politikertype og en mere hensigtsmæssig rollefordeling?

En optimal rollefordeling mellem politikere og embedsmænd bør tage udgangspunkt i den afgørende faktor, at en lang række prioriteringsovervejelser alene kan foretages af politikere, fordi disse prioriteringer ikke kan løses ved hjælp af objektive metoder. En prioritering mellem flere cykelstier, kortere ventelister til hjerteoperationer, renere vandløb eller nye gymnasiebygninger - alle velkendte amts-

kommunale opgaver - kan alene foretages ved en subjektiv, politisk vurdering. Embedsmænd har ingen tekniske muligheder for at foretage den endelige prioritering, og de har først og fremmest ingen legitim adgang til at foretage valget, fordi deres subjektive tilgang til valget ikke afspejler en repræsentativitet i forhold til vælgerne.

Der er derfor valg, der kun bør foretages af politikere. Som en sidebemærkning skal nævnes, at dette synspunkt i øvrigt bør være det bærende argument for, at lokale og regionale opgaver fortsat skal varetages af organisationer, der ledes af valgte repræsentative organer og ikke af statslige embedsmænd, således som det fra nogle sider har været foreslået i forbindelse med overvejelse om en ny kommunal struktur i hovedstadsområdet og andre steder. Da lokalpolitikere sædvanligvis kun har mulighed for at være politikere på deltidsbasis, og da folketingsmedlemmer og ikke mindst ministre er stærkt overbelastede, burde ovenstående betragtninger føre til, at de fleste politikere først og fremmest koncentrerer sig om de områder, hvor kun politikere kan træffe afgørelser.

Det er imidlertid sjældent sådan, den faktiske arbejdsdeling foregår. Det er nemmere for en politiker at ekspedere enkeltsager end at skulle stå til regnskab for komplicerede værdimæssige afgørelser. I slutningen af 1980'erne udspandt der sig en diskussion om den regulerende velfærdsstat contra den responsive stat. Ud over at de to statsmodeller var karakteriseret ved forskellig anvendelse af regulering, marked og embedsmandsrollen, var der også en forskel på, hvilken politikertype der matchede de forskellige statsmodeller. Velfærdsstatens top-down reguleringsmekanisme fremmer enkeltsagsbehandleren som politikertype, hvor den

responsive stat med sit afsæt i varierede løsninger så tæt på borgeren som muligt bedst matches af politikere, der er værdiorienterede.

Man kan ikke fortænke politikere i ønsket om at have indflydelse på outputtet fra den offentlige sektor. Det er imidlertid en fejltagelse at tro, at man får overblik ved at følge enkeltsager eller i bedste tilfælde at kaste megen politisk energi ind på inputsiden i form af grundige budgetdrøftelser. Tilsvarende forsøger man at styre produktion og outcome ved at opstille regler for systemets adfærd og for relationerne mellem producent og bruger. Mange undersøgelser har vist, at man ikke direkte kan styre output ved hjælp af budgetter og instruktioner. Der er mange støjelementer mellem de forskellige faser af offentlig produktion. Der er ingen sikkerhed for, at øget input fører til en mere omfattende produktion, ej heller, at denne produktion fører til øget output, og endelig ikke, at et øget output har en relevant effekt i forhold til det oprindelige politiske mål.

Endelig viser erfaringen, at centrale styringsimpulser langt fra altid slår igennem i forhold til basis, hvad enten der er tale om, at lokale brugere og myndigheder ignorerer statslige forskrifter, eller om, at den enkelte institution i en kommune slipper af sted med at fortolke fælles regler anderledes end sammenlignelige institutioner i samme kommune. Administrationsdepartementet fandt i begyndelsen af 1980'erne ud af, at langt størstedelen af de statslige forskrifter ikke blev anvendt, og at en væsentlig del af samme forskrifter end ikke kunne findes af sagsbehandlerne i den enkelte kommune. Dette taler i sig selv for at nære skepsis over for regulering som styringsinstrument. I alle amter, i de største kommuner og på en del statsinstitutioner er der i

tusindvis af medarbejdere, der er i daglig kontakt med brugerne. Det må derfor stå klart, at selv hvis regelstyring var mere effektiv, end tilfældet faktisk er, ville disse mange medarbejder/bruger-relationer være så varierede, at en lille gruppe politikere ikke kunne øve en klar og entydig indflydelse herpå ved hjælp af regelstyring. Hvis politikerne forsøger, vil de først og fremmest give de embedsmænd, der sidder centralt placeret, en betydelig indflydelse i form af fortolkningsadgang til de regler, som politikerne har været med til at udforme.

Hvis politikerne i stedet insisterede på at diskutere værdier, og heraf afledte målsætninger for eksempel den offentlige serviceproduktion, kunne der opstilles styringsmodeller, der på en langt mere effektiv måde end nu sikrede, at den enkelte institution og ansatte rent faktisk levede op til de erklærede målsætninger. Når der tidligere i artiklen blev efterlyst værdiorienterede politikere, må det retfærdigvis siges, at nogle embedsmænd og bureaukratier formentligt ikke er syndeligt kedde af, at politikerne tager sig af enkeltsager, fordi dette giver luft til apparatets værdier, eller fordi man så slipper for at diskutere målsætninger og output, hvilket jo ofte har til følge, at organisationen bliver udsat for krav om omstillingsparathed. Desværre ser man derfor, at også bureaukratierne har en interesse i enkeltssagspolitikere fremfor ildsjælene.

Hvordan skal topembedsmanden da være skruet sammen?

Det fremgår af ovenstående, at topembedsmanden indgår i en række varierende arbejdsfunktioner. De fleste af disse funktioner tager ikke afsæt i embedsmandens formelle uddannelse eller efterfølgende faglige udvikling, men er i

noget højere grad bundet op på ret udefinerbare forhold. Vigtigst er nok evnen til at begå sig i et meget omskifteligt miljø med stærkt skiftende målsætninger og uklare beslutningsstrukturer. Man skal være forberedt på og i stand til at træffe hurtige beslutninger på et ofte ikke helt veldokumenteret grundlag.

I denne situation vil den væsentligste kvalitet hos topembedsmanden antageligt være at kunne kombinere veludviklede kommunikationsevner i bred forstand med evner til at styre og formidle faglige budskaber fra apparatet. Fremtidige topchefer må derfor være sig meget bevidste, at de befinder sig i et krydsfelt mellem politik og administration, og at man derfor må leve med alle aspekter heraf,

herunder ikke mindst synlighed i forhold til politikere og offentlighed. Dette giver sikkert topcheferne bedre mulighed for at agere, men de udsætter sig herved også for et kraftigere kritisk lys end tidligere topchefer har oplevet. Det vil være en fremtidig arbejdsbetingelse, som man blot må tage til efterretning.

En konsekvens heraf kan dog blive, at den hidtidige relativt veldefinerede forskel på akademikere, der tidligt vælger en politikerkarriere fremfor en embedsmandskarriere gradvist udviskes, fordi arbejdsmetoderne nu har flere ligheder end forskelle. Hvilken betydning en sådan udvikling vil få for rekrutteringen af egentlige politiske embedsmænd er uklart.