

Jens Peter Christensen

Politik, forvaltning og ansvar

I en demokratisk retsstat som den danske er det en grundlæggende præmis, at der med magt må følge ansvar. Med udgangspunkt i denne præmis tages i dette nummer af *Politica* en række væsentlige emner om indflydelse og ansvar i forvaltningen, om forholdet mellem embedsmænd og deres politiske chefer og om forholdet mellem politik og administration op til analyse og diskussion.

Nummeret indledes med artiklen „Skandalesager og embedsmænds ansvar“, hvor den lange række af politisk-administrative skandalesager, som den seneste halve snes år har været rig på, analyseres. Skandalesagerne efterlader ikke noget vidnesbyrd om, at det skulle høre til dagligdagen, at danske embedsmænd med viden og vilje begår ulovligheder. Derimod kommer de til tider uheldigt afsted på grund af mere eller mindre kvalificeret udygtighed. I retlig forstand vidner sagerne først og fremmest om „ansvaret der forsvandt“, mens sagerne i mere praktisk forstand i flere tilfælde har haft ganske betydelige konsekvenser for embedsmændene.

I artiklen „Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer“ vurderer Peter Munk Christensen, i hvilket omfang to af det seneste årtis væsentligste reformer i den offentlige sektor - indførelse af mål- og rammestyring og anvendelse af aktieselskabsformen - har levet op til præmissen om, at magt og ansvar må følges ad. Konklusionen er, at det kun i begrænset omfang har været tilfældet. Mål- og rammestyringsreformen har flyttet væsentlige kompetencer fra det politiske niveau til de offentlige institu-

tioner, uden at det er blevet nemmere at holde institutionerne ansvarlige for de leverede ydelsers mængde og kvalitet. Noget lignende kan siges om anvendelsen af aktieselskabsformen. På mindre end ti år er mere end en tredjedel af statens personale blevet flyttet uden for ministerstyret og over i aktieselskaber, hvor den direkte hierarkiske styring fra det politiske niveau er afskåret, uden at det altid er særlig klart, hvad der er kommet i stedet.

Johannes Due giver - på baggrund af sine erfaringer som topembedsmand - i artiklen „Topembedsmænds politiske rådgivning“ et livsnært billede af samarbejdsforholdene og magtfordelingen mellem embedsmænd, folketingspolitikere og ministre. Due gør op med myten om de gode politikere og de onde embedsmænd, der bestemmer alt. Han tegner et billede af en centraladministration, hvor topembedsmændene er øvede i at begå sig i et politisk miljø, men hvor dette miljø også er præget af uklare spilleregler og forventninger, der let kan bringe embedsmanden i knibe. I et fremadrettet perspektiv efterlyser Due en ny politikertype, der insisterer på at diskutere værdier og målsætninger i stedet for at ekspedere enkelt-sager. Fremtidens topembedsmænd skal samtidig indstille sig på en større synlighed i forhold til politikere og offentlighed, med risiko for at komme i et kraftigere kritisk lys, end hvad tidligere tiders topchefer måtte tåle.

Adam Wolf, der blandt andet har en baggrund som chef for Statsministeriets ministersekretariat, sætter i sin artikel ministerbetjeningen ind i en begrebs- og

analyseramme, der både tager hensyn til det politisk-administrative systems funktionelle behov og forsøger at forstå livsbetingelserne for de involverede aktører. Med udgangspunkt i en beskrivelse af det politisk-administrative system og rollerne som minister og embedsmand formulerer Adam Wolf en række hypoteser om forandringer i vilkårene for ministerbetjeningen i dansk forvaltning. Centralt for disse hypoteser står, at ministerrollen er præget af to forskellige rationaliteter. På den ene side hensynet til en effektiv og legitim „policy management“ og på den anden side hensynet til politiske ledelses- og karrierebetingelser. Som et led i hypoteseformuleringen drøfter Adam Wolf afslutningsvis i et komparativt perspektiv spørgsmålet om „politiske embedsmænd“, der har vakt skeptisk interesse blandt danske embedsmænd og politikere. Forfatteren giver i den forbindelse et tiltrængt bidrag til debattens afdramatisering.

I den danske debat om ministerstyret og forholdet mellem politikere og embedsmænd er det svenske system til tider blevet fremhævet som et efterstræbelsesværdigt forbillede. Den svenske statsforvaltning adskiller sig afgørende fra den danske derved, at der ikke i Sverige er ministerstyre. Den svenske forfatning indeholder et udtrykkeligt forbud mod, at forvaltningens politiske ledelse giver ordrer om afgørelsen af enkeltsager vedrørende borgerne. Betydelige dele af den offentlige drifts- og afgørelsesvirksomhed

er i Sverige lagt ud i selvstændige embedsværk, der ikke står i noget underordningsforhold til den politiske ledelse. Til gengæld er der i Sverige en tradition for et stærkt individuelt embedsmandsansvar. I artiklen „Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige“ giver Torbjörn Larsson et billede af det svenske forvaltningssystem og de indflydelses- og ansvarsproblemer, som dette system giver anledning til.

Artiklen viser, at en svensk minister, det manglende ministerstyre til trods, råder over en række effektive midler til at påvirke de forvaltende myndigheders magtudøvelse. Når noget går galt i den daglige administration, kan ministeren til gengæld gå i ly af det manglende ministerstyre med det resultat, at det er embedsværkets chefer, der må undgælde. Som Larsson skriver, er en svensk ministers indflydelse således større end hans ansvar. Larsson konkluderer afslutningsvis, at mens der i Sverige er en klar tendens til at nedtone opdelingen mellem departement og embedsværk, synes der i mange andre lande at være en klar tendens til at søge ministerens indflydelse på den daglige administration begrænset. Sverige bliver mere lig sin omverden, og omverdenen mere lig Sverige.

Den nævnte udvikling indebærer, som Larsson påpeger, en risiko for, at vi i fremtiden vil se forvaltningsmyndigheder, hvor ingen er parat til at tage ansvaret. - Som temanummeret vidner om, er vi i Danmark måske allerede godt på vej.