

Anmeldelser

På ministerens vegne. På vej mod en ny embedsmandsstat? Redigeret af Rolf Geckler og Jørgen Grønnegård Christensen, København: Gyldendal, 1987, 231 s., 168,00 kr.; Poul Nielson og Jesper Andersen-Rosendal, *Politikere og embedsmænd*, København: Danmarks Forvaltningshøjskole, 1987, 78 s., 100,00 kr.

Embedsmænd skal være loyale, men over for hvad? Over for ministeren? Eller over for det, embedsmændene mener, ministeren *burde* ønske, ikke mindst for sin egen skyld?

Har embedsmændene forpligtelser over for svage grupper og andre interesser, som kan gøre det berettiget at se bort fra en kortvarigt »ansat« minister? Har de forpligtelser for højere sandheder, som ministre ikke kan eller vil begribe? Har de af hensyn til kommende ministre et særligt hensyn at tage til kontinuiteten?

Af alle disse spørgsmål er det kun det allerførste, der kan besvares med et ja. Alle de andre synsvinkler kan misbruges – og bliver utvivlsomt misbrugt – til at varetage apparaternes interesser over for folkets.

Apparatet kontra folket, det er en af de afgørende modsætninger i dansk politik såvel som i en række andre industrilande. Den offentlige sektors størrelse er et af mange tegn på, at apparatet oftest er vinder i Danmark.

Med apparatet menes det etablerede produktionsapparat for offentlige ydelser af enhver art. Apparatet er producenterne. Folket er (for-)brugerne og betalerne.

De fleste samfundsdannelser gennem tiderne er blevet truet af producenterens undergravende magt. I et sandt folkestyre er det en hovedopgave at svække forbindelsen mellem statsmagten og producentinteresserne og styrke forbindelsen til bruger- og betalerinteresserne.

Embedsmænd og deres embedsapparater bliver ofte med rette betragtet som producentinteressernes forlængede arm – de private såvel som de offentlige producentinteresser. De offentlige er farligst, fordi de kan føre sig frem under påkaldelse af uegennyttige hensyn (og derved narre medierne og politikerne) – og fordi karriereføreløbene går på kryds og tværs mellem centraladministration, institutioner og personaleorganisationer.

Derfor er ministeren en helt central person for folkestyret, og derfor er det vigtigt at styrke ministeren over for embedsapparatet.

Modsætningen i dansk politik går ikke kun mellem liberale og centralister, men nok så meget mellem folket og apparaterne. Ministeren er folkets eneste chance. Folketinget kan nok spænde ben for en minister, men kan ikke gøre arbejdet.

Langt de fleste embedsmænd ønsker at tjene både folket og ministeren loyalt, men kommer ubevidst måske alligevel til først og fremmest at tjene apparatet, som giver dem mulighed for magtudfoldelse. Embedsmænd er også kun mennesker – ligesom ministre.

Som led i den almindelige konfliktskyhed (som også præger mange ministre), bliver hensynet til folket ofte glemt. Producenter har nemlig penge til at larme med, hvis noget går dem imod. Brugere og betalere, derimod, er spredte og dermed svage og uinteressante for medieerne.

At udfordre producenterne skaber ufred og misstemning ved producentorganisationernes årlige kongresser, hvor embedsmændene i store tal – undertiden hele direktorater – lytter og snakker og danser med dem, der retteligt er deres modpart. Folket, derimod, (brugere og betalere), er en by i Sibirien, som ikke byder på hverken traktement eller advancementer, endsige fred i hverdagen.

Tager en minister sin opgave lidt for alvorligt, bør han efter nogle embedsmænds mening dæmpes og bremses frem for at blive opmuntret og forsynet med de bedste våben. Mest for ministerens egen skyld. Og for kontinuitetens skyld. Måske har ministeren knap nok flertal bag sig i Folketinget, måske kommer der en efterfølger af anden observans (ministre sidder jo så kort). Måske er der hensyn og indsigter, som ministeren ganske enkelt ikke har sans for.

Der er grunde nok til, at embedsmændene af ren og skær loyalitet må dæmpe og forsinke ministeren, til han bliver klogere – eller forsvinder.

Ikke uden grund gyser Sir Humphrey, når ministeren i »Yes, Minister« erklærer, at han har taget en modig beslutning. Men det sker så sjældent.

Danmark har også sine Sir Humphrey'er. Hvis det er rigtigt, at en departementschef i Forsvarsministeriet straks ved et ministerskifte foreslog – og fik – en rationaliseringsafdeling nedlagt, så er det et godt eksempel på, at der ikke er forståelse i alle embedsmandskredse for, at ministre bør styrkes. (*På ministerens vegne*, s. 13 og 14). – Heller ikke planlægningsafdelingen i Trafikministeriet er elsket af departementschefen med flere, men den er ministerens eneste redning. Spørg Risgaard Knudsen, hvis ministerliv og endeligt i Trafikministeriet jeg fulgte på nært hold. (Jfr. også Eigil Everts artikel i *På ministerens vegne*).

Mange embedsmænd tror, at loyaliteten er til stede, blot ministerens direkte bestillinger udføres. Det er en stor misforståelse, som også Erik Ib Schmidt gør opmærksom på (*På ministerens vegne*, s. 224-225).

Ministeren skal have nogen at »spille bold« med. Nogen, der tør lave skitser til flere handlingsstrategier, som ministeren kan vælge imellem. Disse skitser bør ikke gennemgå almindelig sagsbehandling og sendes op og ned i hierarkiet, før der begynder at tegne sig en politik. Ministeren skal have en personlig stab, som gennem dette arbejde nødvendigvis kommer i konflikt med den almindelige hakeorden. Det kan være et ledelsessekretariat, et planlægningskontor eller en rationaliseringsafdeling. – En departementschef, som vil have en ny minister til at nedlægge et sådant helt nødvendigt redskab for ministeren, er ikke loyal på en god måde.

Eksemplet siger lidt om, at modsætningen folket-apparatet er meget vigtigere end modsætningen højre-venstre. De firkløver-ministre, der kunne overtage gode ministersekretærer eller ledelsessekretariater var privilegerede i forhold til dem, der mødte systemforsvarende departementschefer og sekretærer, der kun kunne købe billetter og tage telefoner. Om de var socialdemokrater, betød i realiteten ikke meget.

Loyalitet er noget med at gå ind på ministerens tankegang og få den gjort til operationel politik. Og det er noget med at lade ministerens tænkning nå ud i krogene, hvor ministeren ikke selv kan se efter.

Hvis for eksempel en embedsmand i et direktorat får øje på en mulighed for at spare et beløb uden særlig skade, så er det illoyalt at bruge pengene, i hvert fald hvis ministeren hedder Bertel Haarder. Eller hvis der er andet, som man vidste, ministeren ville ændre, hvis han/hun kendte til det. Det gælder også de direktorater, der besidder en speciel sagkundskab, og som derfor i særlig grad forfalder til at ville være folkets herrer i stedet for tjenere.

Hvis alle var gode, så behøvede man ingen love. Hvis alle embedsmænd kendte ministerens tankeverden og var 100 pct. loyale i den skærpede betydning, så kunne hele ministeriet betragtes som én stor stab for ministeren, og så ville der ikke være behov for et særligt »kuglestøberi« tæt ved ministeren.

Men de fleste embedsmænd kan næppe forventes at ville eller kunne sætte sig ind i hele deres ministers tankeverden. Derfor er det nødvendigt at organisere ministeriet på en måde, der fremmer ministerens gennemslagskraft. Og derfor må det logisk opbyggede hierarki brydes af irriterende fuldmægtige, der laver politik med ministeren uden altid at spørge de relevante chefer først.

Men man kan ikke organisere sig ud af problemerne. Det menneskelige, vibrationerne, humoren osv. spiller en meget stor rolle, når minister og embedsmænd skal finde ud af det med hinanden. Et vigtigt middel er åbenhed.

Ministeren må uden krukkeri tale frit ud af posen, og embedsmændene må for alt i verden afsløre deres indbyrdes uenighed over for ministeren.

Ved en »ministeriefest« i Undervisningsministeriet udtrykte jeg det på følgende måde:

Når der skal være rigtig fest,
så har vi referater.
Jeg græmmes, når jeg ej har læst
min mappe med notater!
Så lytter jeg til Inge's råd*
og hvad der ellers siges
– og vågner lettet op til dåd
når embedsmænd'ne kriges.

Ovenstående er nogle af de tanker, der løb gennem mit hoved ved læsning af *På ministerens vegne* og *Politikere og embedsmænd*, hvoraf især den første med rette har været meget omtalt i medierne.

Jeg vil gerne slutte med nogle tommelfingerregler, som jeg har uddraget af egne og andres ministererfaringer. Man må gerne kalde det mine »råd til nye ministre«.

- 1) Husk, ministeren er vært, ikke gæst. Ministerskifte svarer til overtagelse af en fabrik, en kro eller en anden virksomhed. Ministeren er administrerende direktør med en stærkt kritisk aktionærkreds bag sig. Derfor skal ministeren ikke være bange for at blande sig i alt, hvad der forekommer relevant for skabelsen

og udførelsen af den ønskede politik. Han/hun skal ikke blot »designe« ministeriets politik, men også den måde, den føres ud i livet på. Præsentationen over for »kunderne« og offentligheden er meget vigtig.

- 2) Opret et »kuglestøberi«, dvs. et eller andet sekretariat omkring ministeren, som derved befris fra at skulle være mutters alene om at udtænke en samlet strategi for ministeriets virksomhed – og måske regeringens. Knyt forbindelse med pålidelige rådgivere uden for ministeriet, som ved, hvordan ministeriet ser ud »udefra«.
- 3) Husk, alt er muligt for en minister, medmindre der er hindringer i gældende love eller overenskomster. Tro ikke al den snak om, at »huset bryder sammen, hvis osv.« Måske vil embedsmændene med deres mange betænkeligheder blot have ministeren til at tænke sig om en ekstra gang. Hvis Finansministeriets regler eller andre ministeriers regler siges at stå i vejen, så bed straks om, at der arrangeres et møde med den pågældende minister. Så løser det sig ofte på embedsmandsplan.
- 4) Hvis der mangler en synsvinkel i de givne råd, så lav om på sagsgangen og forhandlingsproceduren, så den manglende synsvinkel kommer med. Husk, ministerens vigtigste aktiv er »problemformuleringens privilegium«. På undervisningsområdet er det for eksempel ofte hensynet til eleverne og skatteyderne, der bliver glemt til fordel for lærergruppens »producent-interesser«.
- 5) Skab »systemstøtte« gennem nedsættelse af udvalg om påtrængende emner. Skriv selv kommissorierne og vælg selv formænd, der forstår opgavens vigtighed. Tal med dem om det.
- 6) Ved udpegninger af formænd og medlemmer af udvalg: gå efter, hvem der har sans for den opgave, der skal løses. Ofte kan en person af en anden partifarve give et initiativ større autoritet og holdbarhed.
- 7) Ved udnævnelser: vælg selv, hvis der er tale om medarbejdere, der sidder tæt på ministeren eller ofte skal tale på ministerens vegne. Gå ikke efter partifarven, men læg vægt på de kvaliteter, der er vigtige for ministeren i det pågældende job.

Det er personerne mere end systemerne, der betyder noget. Lav evt. systemerne om efter de personer, der findes bedst egnede. Skriv evt. selv stillingsopslagene. Er der ingen oplagte blandt ansøgerne, så opslå stillingen igen. Lad den eventuelt opnormere eller giv et tillæg. Foretag eventuelt »opsøgende arbejde«.

- 8) Først og sidst: giv masser af signaler. Lad ingen være i tvivl om, hvor ministeren vil hen. Vis tillid og vær åben – og stil høje forventninger om, at der bliver levet op til det. Husk også, hvad min første ministersekretær engang sagde til mig: en minister behøver ikke skælde ud for at få sin vilje!

*Inge = departementschef Inge Thygesen, Undervisningsministeriet.

Bertel Haarder
Undervisningsminister

De to bøger bevæger sig inden for samme emnekreds, men har vidt forskellige angrebsvinkler til stoffet og retter sig mod forskellige læsergrupper. Det vil derfor ikke have meget formål at gøre dem til genstand for en fælles bedømmelse.

På *ministerens vegne* er øjensynligt et forsøg på at fange interessen i en videre kreds for problemstillingen minister/embedsmand. Den er derfor bygget op som en række case stories om forholdene i nogle vigtigere ministerier indrammet af en indledning ved de to redaktører og et efterskrift af Erik Ib Schmidt. De enkelte ministeriehistorier er velskrevne og underholdende, men bærer ikke præg af at være blevet til på basis af mere indgående forskning. De synes i vidt omfang at bygge på forlydender, og der henvises forstømmende ofte til et kildemateriale, som består i udtalelser fra »en fremtrædende embedsmand« i X-ministeriet, »en af Niels Madsens beundrere« og lignende.

I redaktørernes indledning søges den samlede problemstilling i højere grad behandlet i sammenhæng. De væsentligste problemer er taget op og belyst på indsigtfuld måde. Jeg kunne blot have tænkt mig, at forfatterne havde været en del mere provokerende. Embedsmanden advarer ministeren om, at han bør afprøve sine nye og revolutionerende ideer på de berørte kredse i samfundet, herunder de etablerede organisationer. Dette skyldes, at embedsmanden er sammenspist med organisationerne og derfor ved, at de vil bistå ham i at torpedere ministerens meget højtflyvende ideer, som strider mod embedsmandens indbyggede konservatisme. Det skyldes også, at embedsmanden loyalt søger at hindre ministeren i at løbe sig unødvendige staver i livet. Dette sidste er embedsmandens klare pligt, hvad der også fremhæves af forfatterne. Læserne, som jo for manges vedkommende må antages at bevæge sig hen over ukendt grund, lades lidt i stikken. Hvad skal man nu tro om dette? Hvis man ønsker at fremkalde en debat, opnås dette bedst ved at fremføre synspunkterne ret ensidigt. Et afbalanceret indlæg opfordrer ikke til debat.

Erik Ib Schmidts afsluttende indlæg indeholder, som man kunne vente, vægtige synspunkter. Det bygger på et langt livs erfaringer som administrativ leder på topplan og kan med fordel bære at blive læst mere end én gang.

Politikere og embedsmænd er skrevet til brug for den Offentlige Lederuddannelse på Danmarks Forvaltningshøjskole. Den falder i en statslig og en kommunal del. Den kommunale del har jeg læst med interesse, men ser mig på grund af manglende indsigt på det kommunale område ikke i stand til at gå ind i en mere kritisk bedømmelse. Den statslige del er skrevet af Poul Nielson, der jo har erfaringer både som ministeriel embedsmand og som politiker/minister. Denne kombination har givet et fortrinligt resultat, idet de mere teoretiske betragtninger, som nødvendigvis må indgå i en lærebog, afbalanceres med en praktisk viden, som bringer problemerne ned på jorden.

Det fremhæves med forskellig styrke i de to bøger, at ministeren er den eneste og endeligt ansvarlige for alt, hvad der foregår i hans ministerium. Dette er nok en sandhed med modifikationer. Ministeren har et parlamentarisk ansvar, som indebærer, at han kan blive nødt til at gå af. Dette ansvar er i de senere år blevet gjort gældende af statsministeren over for nogle ministre, som ikke fandtes at have udfyldt deres post tilfredsstillende, og over for nogle ministre, som var kommet

i klemme i nogle stærkt offentligt omtalte sager, som ikke umiddelbart syntes af stor samfundsmæssig betydning, og som ikke havde noget at gøre med deres ansvar for behandlingen af sager i deres departementer. Derimod har der været en del sager af departemental karakter, hvor ansvaret først og fremmest har måttet bæres af embedsmanden. Dette er der ikke noget urimeligt i, når man tager samfundets tiltagende kompleksitet i betragtning. Det fremhæver imidlertid det synspunkt, at ministeren og hans ministeriums administrative ledelse i højere grad end antaget i de to bøger er ligeværdige parter. Statsretligt har ministeren sit ansvar, men i praksis ligger der også et betydeligt ansvar hos embedsmanden. Der er sager og forhold som ministeren under normale forhold ikke bør blande sig i. Dette synspunkt fremhæves også af Erik Ib Schmidt.

Foruden spørgsmål om ministeriets interne organisation og funktionsmåde rejser problemet om ministerinddragelse sig først og fremmest i forbindelse med afgørelsen af enkeltsager. Begge bøger ser i nogen måde bort fra, at den administrative hverdag ikke blot består i lovgivningsarbejde og udarbejdelse af notater om den langsigtede politik. Hvad enten man kan lide det eller ej, indgår i alle tilfælde i de tunge fagministeriers daglige arbejde også mange enkeltafgørelser. Det kan dreje sig om lovførtolkning og anvendelse af en dispensationshjemmel. Det er ofte nødvendigt for Folketinget at vedtage love, som har ubehagelige konsekvenser for borgerne. Alle erkender nødvendigheden af en sådan lovgivning, men det kan være ret belastende for et ministeriums politiske chef bagefter at blive konfronteret med de heraf følgende enkeltsager. Muligheden for forskellige former for politisk pression foreligger også. Sådanne afgørelser bør så vidt muligt overlades til embedsapparatet, og man bør nok i kommende lovgivning søge at beskære ministerens afgørelseskompetence. Dette vil også være en fordel for retssikkerheden.

I spørgsmålet om embedsmandens ytringsfrihed kan jeg tilslutte mig, at denne bør anvendes med betydelig forsigtighed inden for eget sagligt område. Loyalitet over for ministeren fremføres som begrundelse herfor, men jeg vil også gerne fremføre hensynet til beskyttelse af embedsmanden. Ytringsfrihed kan let udvikle sig til ytringspligt som antydnet fra politisk hold, hvor man finder, at embedsmanden har pligt til at stille sin saglige viden til rådighed for samfundet. Offentlige høringer af embedsmænd eventuelt i et folketingsudvalgs regi efter amerikansk mønster ville belaste forholdet minister/embedsmand i utålelig grad.

Der synes at være en selvmodsigelse mellem det synspunkt, at en minister kan have svært ved at overvinde det træge administrative system, og ønsket om, at embedsmanden skal virke som sparringpartner for ministeren. En sparringpartner skal jo netop fremføre modargumenter og se vanskeligheder. Denne rolle bør selvfølgelig spilles med forsigtighed. Rådgivning af en minister, som går imod dennes politiske ønsker, bør ikke forfølges så langt, at der oparbejdes et modsætningsforhold mellem ministeren og embedsmanden eller fremkaldes den mistanke hos ministeren, at hans embedsværk modarbejder ham. På den anden side skal embedsmanden vel ikke give op, før han er sikker på, at ministeren har gjort sig de påpegede konsekvenser klart, men alligevel fastholder sit standpunkt. Kreative og dynamiske ministre skal få mange ideer, hvis der er noget ved dem. Ad-

skillige ideer tåler dog ikke morgenens grå lys. Det er embedsværkets tunge pligt også at virke som lyseslukker. Det er helt i sin orden, hvis en minister ind imellem føler, at han kan have visse vanskeligheder ved at få alle sine ideer accepteret af sine embedsmænd.

Jeg kan i alle måder tilslutte mig, at der i alle tilfælde mellem minister og departementschef bør være fuldstændig åbenhed om politiske forhold. Ikke for at departementschefen skal drive politik, men for rådgivning af kvalitet. Det er rigtigt, at sondringen mellem politisk og saglig rådgivning i praksis er flydende.

Jeg melder mig gerne til den kreds af departementschefer, som ikke ligefrem er begejstrede for medarbejdere, som brænder for »sagen«. Et sådant engagement vil i mange tilfælde belaste forholdet til ministeren og svække kvaliteten af rådgivningen.

De to bøger frister til kommentar og modsigelser i højere grad end muligt inden for rammerne af en anmeldelse. De kan begge anbefales til læsning.

Hans Duborg
Industriministeriet