

“KOMMISSIONSFÆNOMENET”

Anmeldelse af Niels Ploug



Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen, Asbjørn Sonne Nørgaard (red.): **DE STORE KOMMISSIONER. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter.** Syddansk Universitetsforlag, 2009. kr. 298,-.

Kommissioner og kommissioners udredninger har altid været en del af politikudviklingen såvel her i landet som i udlandet. Politikere har løbende haft brug for den indsigt og vurderingsevne som såvel smagsdommere som æggehoveder er i besiddelse af. Det er et område hvor den danske tradition – eller det danske system – er mindre veludviklet og mindre systematisk end i lande, vi gerne vil sammenligne os med. I Sverige og i Norge findes et langt mere fast system for produktion af udredninger på væsentlige politikområder – de såkaldte offentlige udredninger (SOU og NOU serierne) – end her i landet, hvilket *De store kommissioner* også gør opmærksom på. Og i mere åbne lande end Danmark – ikke mindst i USA men i en vis grad også i Storbritannien – er offentlige høringer som middel til afdækning af situationen på væsentlige politikområder en fast del af det politiske system.

Men som denne bog viser, så spiller kommissioner også en vigtig rolle i udviklingen og implementeringen af politiske beslutninger på væsentlige områder her i landet. Det er således en af bogens fortjenester, at den ikke blot giver et overblik over brugen af kommissioner i dansk politik i de sidste 20 år, men at den også går i dybden med omstændighederne omkring en række væsentlige kommissioners arbejde. Man kan på den måde blive klogere på baggrunden for og indholdet af politikudviklingen på vigtige områder i nyere tid.

Helt konkret indeholder bogen kapitler om Socialkommissionen fra begyndelsen af 1990erne, om Zeuthen-udvalget, der også arbejdede i begyndelsen af 1990erne, om Velfærdskommissionen der arbejdede i begyndelsen af det nye årtusinde, om Indenrigs- og Sundhedsministeriets Rådgivende udvalg for Sundhedsvæsenet der blev etableret i forbindelse med regeringsskiftet i 2001, om Strukturkommissionen som blev nedsat i slutningen af 2002, om Domstolenes Strukturkommission der blev nedsat i 1998, og om Globaliseringsrådet fra foråret 2005. Kapitlerne om disse

kommissioner er alle skrevet af personer der var meget tæt på arbejdet i kommissionerne i de fleste tilfælde som kommissionsmedlemmer men også som medarbejdere i kommissionernes sekretariater. Desuden indeholder bogen en række tværgående kapitler med politologiske analyser af kommissioners betydning for politikudviklingen i Danmark.

Det er således en af bogens bærende ideer, at arbejdet i disse kommissioner skal beskrives og analyseres af personer, der 'selv var der' – for på den måde at give den brede offentlighed et indblik i noget som i forordet omtales som 'en lukket verden'. Det bliver tydeligt ved læsning af bogen, at den også er drevet frem af en vis grad af frustration over den skæbne som kommissioners forslag kan få, når de møder den såkaldte politiske virkelighed. Denne del af behovet for at skrive bogen kommer bl.a. frem i forordets bemærkning om, at politikere langt fra tålmodigt afventer kommissionernes betænkninger, før de handler.

Bogens første kapitel indeholder en interessant og indsigtfuld analyse af sammenhængen mellem udviklingen af den offentlige sektor i de seneste 50 år – og det stigende behov for en benhård styring af en sektor, der af mange grunde – fx befolkningens ønsker og behov, udviklingen i retning af et stadigt mere kompleks samfund etc. – har en indbygget tendens til at vokse – om ikke ud-over-alle-grænser – så i hvert fald potentielt ganske uhæmmet. Her kommer kommissionerne ind som et redskab i det der i kapitlet døbes kommissionsstrategien. Kapitlet giver et godt overblik over de mange kommissioner, der har været nedsat i de seneste ca. 30 år – og så indeholder det afslutningsvis nogle refleksioner over brugen af eksperter i kommissionsarbejde.

Disse refleksioner relateres til bogens undertitel 'vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter'. En undertitel der refererer til både biblen (vise mænd), nyere dansk politisk retorik (smagsdom-

mere) og generel politisk brug eller misbrug af eksperter (nyttige idioter). Refleksionerne er interessante fordi de gør op med dogmet om den neutrale ekspert. Det understreges, at man endelig ikke må tro, at de eksperter der udpeges til kommissionerne er 'rigets fremmeste eksperter'. Og der gøres opmærksom på, at den til enhver tid siddende regering vil udpege eksperter, hvis analyser og anbefalinger langt hen ad vejen vil passe med regeringens. Når det er interessant, er det ikke fordi, det er særligt overraskende, men fordi der stadig er en helt klar tendens til en relativt underdanig behandling af eksperter og deres udsagn i danske medier. Og så er det også rimeligt interessant at en bog, hvis forfatterkreds samler mange centrale ekspertmedlemmer af kommissioner for de senere år, eksplicit gør opmærksom på, at man på en og samme tid godt kan være både indsigtfuld og fuld af sagkundskab og samtidig være 'regeringens nyttige idioter'.

Bogens andet kapitel om kommissioner i dansk politik efter 1980 er en politologisk analyse af væsentlige udviklingstræk i dansk politik i nyere tid – på et meget højt niveau. Hvis man vil forstå noget om væsentlige ændringer i den måde politiske beslutninger bliver til her i landet, så bliver man klogere af at læse dette kapitel. Af de mange interessante resultater af analyserne skal to fremhæves. Det første er en af kapitlets hovedpointer nemlig, at 'omfanget af love, der forberedes i udvalg og kommissioner, er...reduceret betydeligt'. Det fremgår meget tydeligt af analyserne, at den politikforberedende proces er blevet strømlinet og effektiviseret, og at langt større dele af det forberedende arbejde i form af de analyser, der ligger til grund for de politiske forslag i dag gennemføres 'in-house' i ministerier og styrelser. Det andet resultat er en udløber af hovedpointen – som peger på, at bl.a. brugen af konsulentfirmaer i det politikforberedende arbejde er stigende. Dette er et relativt underbelyst område, og det kunne være interessant med en analyse af dette, fordi det har betydning for offent-

lighedens mulighed for at få indsigt i vigtige elementer i grundlaget for politiske beslutninger – konsulentrapporter gøres typisk ikke offentligt tilgængelige på sammen måde som kommissionsrapporter.

I det efterfølgende kapitel om 'Pinse-pakke og Efterlønsreform' rejses det principielt interessante spørgsmål – om dette århundredes såkaldte kontraktpolitik – der er en hovedhjørnesteen i den nuværende regerings politiske strategi, er særlig hensigtsmæssig. Sådan lidt generelt formuleret kan man i den forbindelse stille spørgsmålet om kontraktpolitik er godt politisk lederskab. På den ene side er en politisk linje, hvor man lover ikke at ville gennemføre noget, som man ikke har lagt frem i forbindelse med en valgkampagne, demokratisk dybt sympatisk. På den anden side må man spørge, om det er hensigtsmæssigt i en foranderlig verden i den grad at deponere sin politiske handlekraft hos vælgerne på den måde, som kontraktpolitikken lægger op til. Efterlønsreformen fra slutningen af 1990'erne – som der ses nærmere på i kapitlet – er et godt eksempel på en reform, der ikke var lagt frem i forbindelse med det dengang nært overståede valg – tværtimod – men som indholdsmæssigt var meget fornuftig og langsigtet. Det nævnes da også i analysen, at reformen blev rost af det, der med en lidt bred fællesbetegnelse kaldes 'økonomerne'. Efter år med en kontraktpolitik, der måske er en af årsagerne til noget der for tiden kan minde lidt om politisk lammelse – kan man godt drømme sig tilbage til 'de gode gamle dage' hvor politikerne efter dages forhandlinger bag lukkede døre kommer ud med et resultat, der faktisk er udtryk for godt politisk lederskab. Stauings bemærkning i forbindelse med det Kanslergadeforlig, der både indeholdt vigtige ændringer i den økonomiske politik – og vigtige nyskabelser på det socialpolitiske område – om at man slækkede på principperne men reddede landet – er én måde at anskue politisk lederskab på.

I kapitlet om 'Socialkommissionen' er det især værd at hæfte sig ved den betydning som kommissionens mange analyser havde både for det generelle vidensniveau på det område, som kommissionen beskæf-

tigede sig med – og for den politiske debat. Mens kommissionens forslag – som det også omtales i kapitlet – umiddelbart fik en lidt krank skæbne – så var den langsigtede effekt for politiske reformer af kommissionens analyseresultater nok ret betydelig.

Kapitlet om 'Zeuthen-udvalget' er interessant – dels fordi der er tale om en indsigtfuld politologisk analyse – dels fordi man her mindes om, at grundlaget for den arbejdsmarkedspolitik, som senere både her hjemme og i udlandet er blevet kendt som 'det danske mirakel' – i vid udstrækning blev skabt som et resultat af udvalgets arbejde.

Velfærdskommissionen er, når det gælder opmærksomhed og kommunikation, nok den mest moderne af de kommissioner, der omtales i bogen. Moderne i den forstand at dens arbejde blev fulgt meget nøje ikke bare af medierne men også af den interesserede offentlighed, hvoraf en del organiserede sig i en alternativ velfærdskommission. Og også moderne i den forstand at fremlæggelsen af kommissionens arbejde skete på et pressemøde, der blev transmitteret direkte på de landsdækkende TV-kanaler. Et pressemøde der begyndte med at kommissionens seriøse økonomi-professor formand rent fysisk kastede kommissionens arbejde ud til offentligheden – et stunt der sikkert har givet point blandt smarte kommunikationseksperter, men som at dømmes efter formandens ansigtsudtryk vist ikke helt var sunket ind hos ham selv som en god ide. Kommissionen brugte en kommunikationsstrategi, der mindede meget om den, der 15 år tidligere var anvendt af Socialkommissionen – og der var da også mange gengange blandt medlemmer af og bagmænd bag disse to kommissioner. En væsentlig forskel mellem de to kommissioner var, at den sidste – Velfærdskommissionen – var udstyret med tilforordnede fra centraladministrationen. En mystisk konstruktion for en selvstændig kommission – og et forhold, som i kapitlet – der er skrevet af et kommissionsmedlem – omtales på følgende facon: '...men forløbet viser, at ideen om tilforordnede til en uafhængig kommission næppe er den bedste'. Bagklogskab er som

bekendt den ypperste form for klogskab – og man kan spørge sig selv, om ikke man kunne have sagt sig selv dette uden 'forløbet'? Men nu ved man det i hvert fald til næste gang.

Kapitlet afsluttes med konstateringen af at: 'Kommissionsarbejde er ikke for sarte puritanere'. Hermed er bolden på sin vis givet op til en række centrale overvejelser i kapitlet om Strukturkommissionen. Det skal være usagt, om dette kapitel er skrevet af en sart puritaner, men det er helt tydeligt, at det er skrevet af et frustreret kommissionsmedlem – der hvis det skal siges lidt kort – og med ord som ikke bruges i kapitlet – helt klart føler sig røvrendt. Striden beskrives i kapitlet som armlægning mellem fagligheden og politikken, og i den øvelse var politikside helt klart mere øvet end de muligvis sarte, faglige puritanere. Den måde som politikside ved embedsmandsmedlemmerne af kommissionen forholdt sig til fagligheden på beskrives i kapitlet som '...forvaltningskunst i højeste potens med en særdeles selektiv brug af tidlige undersøgelser'. På den ene side peges der i kapitlet på, at kommissionens arbejde betød, at 'den største reform i Danmarkshistorien' blev gennemført ved udelukkelse af Folketinget, oppositionen, interesseorganisationerne og de mange tusinde mennesker, der får deres tilværelse fundamentalt ændret. På den anden side anerkendes det, at det muligvis er det, der skal til for at få gennemført en reform. Det lykkedes nemlig her i landet med denne lukkede stil at få en reform igennem – mens man i Sverige og Norge med en mere åben tilgang til reformtilblivelse måtte erkende, at der ikke rigtigt blev nogen reform. Så den nedslående konklusion fra det kommissionsmedlem, der har skrevet om Strukturkommissionen er, at 'Evidens eller ekspertise anses ikke for noget, der kan være med til at skabe mere fornuftige beslutninger, men som et forstyrrende element, som man derfor helst skal kontrollere og, hvis det bliver for ubehageligt latterliggøre...'. Så meget for al snakken om videnssamfund. Læsning af kapitlet om Strukturkommissionen får en til at tænke på det historisk berømte udsagn fra en tidligere

statsminister – venstremanden Kristian Kristensen – der foreholdt nogle faktuelle forhold på et givet område efter sigende reagerede med udsagnet: 'Hvis det er fakta – bestrider jeg fakta'.

Bogens store fortjeneste er, at den samler viden om indholdet af arbejdet i en lang række meget centrale kommissioner indenfor de seneste ca. 20 år – kombineret med nogen meget interessante politologiske analyser af 'kommissionsfænomenet'. Og så gør bogen op med forestillingen om den neutrale, vidensbaserede kommission – og dermed også med det neutrale, vidensbaserede og værdineutrale kommissionsmedlem. Måske er der ikke så meget nyt i netop disse konstateringer – men når de bliver fremsat i en bog med bidrag fra meget centrale 'kommissionshajer' så er det nu alligevel værd at bemærke.

I flere kapitler tales der om, at man med bogen kommer med en tur ned i kommissionernes 'maskinrum'. Det er nu ikke rigtigt tilfældet. Der er meget lidt om hvordan især uenigheder håndteres i kommissionssammenhænge. Det gælder uenigheder mellem kommissionsmedlemmer, og mellem kommission og et til tider embedsmands/politisk styret sekretariat. Man lærer nok en hel del om kommissionerne ved at læse bogen – men man kommer ikke rigtigt indenfor i kommissionsværelset. Det kunne fremadrettet være interessant hvis forskere med samme metode som FAOS har anvendt ved analysen af centrale forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter – fik mulighed for at følge arbejdet i en central kommission. Eller hvis det skal være endnu mere formidlingsorienteret sætte Christoffer Guldbrandtsens dokumentarmetode omkring valgkampe mv. i spil i forbindelse med et kommissionsarbejde.

Men indtil det sker, har vi denne bog – og den er en rigtig god begyndelse på afdekningen af indhold i og betydning af et vigtigt fænomen i den politiske proces, der er med til at skabe politiske beslutninger og resultater, der har betydning for vores allesammens hverdagsliv.

Niels Ploug er direktør – personstatistik ved Danmarks Statistik.